目　　录

1. 吉林省农产品供给保障能力专项规划 …… 1
2. 吉林省乡村产业振兴专项规划 …… 30
3. 吉林省农村基础设施建设专项规划 …… 48
4. 吉林省农村公共服务专项规划 …… 92
5. 吉林省乡村生态振兴专项规划 …… 133
6. 吉林省乡村人才振兴专项规划 …… 159
7. 吉林省农村基层组织建设专项规划 …… 184
8. 吉林省乡村治理专项规划 …… 198

中共吉林省委实施乡村振兴战略工作领导小组

吉乡村振兴组〔2019〕3号　　签发人：巴音朝鲁 景俊海

关于印发《吉林省乡村振兴战略8个专项规划》的通知

各市（州）党委和人民政府，长白山开发区、长春新区，各县（市）党委和人民政府，省委各部、委，省政府各厅、委和各直属机构，各人民团体：

现将《吉林省乡村振兴战略8个专项规划》印发你们，请结合实际认真贯彻落实。

附：吉林省乡村振兴战略8个专项规划

中共吉林省委实施乡村振兴战略工作领导小组

2019年8月9日

吉林省乡村振兴战略八个专项规划

吉林省农产品供给保障能力专项规划

农产品供给保障能力关系到经济发展、居民生活和社会稳定全局，是国家安全的重要基石。为有效提升农产品供给保障能力，根据《吉林省乡村振兴战略规划（2018—2022年）》任务目标，紧密结合吉林实际，特制定本规划。

一、全省农产品供给能力的发展基础

（一）供给保障水平。

——粮食产能跃上新台阶。全省农作物播种面积8698万亩，粮食播种面积8316万亩，粮食总产量达到744亿斤，连续6年稳定在700亿斤以上。粮食商品率、调出量和人均占有量保持全国前列，支撑国家粮食安全的保障能力越来越强。

——**畜牧业平稳发展**。生猪、肉羊、家禽饲养总量分别达到2602.8万头、806.5万只、5.86亿只，疫病防控和质量追溯体系基本形成，肉蛋奶供给稳中向好，生猪年外调量保持在180万头以上。与资源环境承载力相匹配、与生产生活生态相协调、与市场经济竞争相适应的现代畜牧业发展新格局正逐渐形成。

——**园艺特产业加快发展**。2013—2017年，园艺特产

业年均增速 8.99%。2017 年，人参产业产值 550 亿元，同比增长 8.9%；食用菌产业产值 95 亿元，同比增长 6%。全省园艺特产业日益成为农业农村经济的重要增长点和农民增收的重要来源。

——水产品生产规模持续扩大。2013—2017 年，淡水鱼年产量平均增速 4.3%，2017 年达到 22 万吨，渔业经济总产值达到 130 亿元。渔业为繁荣农村经济、增加渔民收入、保障粮食安全、促进生态文明建设等做出了重要贡献，在经济社会发展中的地位和作用更加突出。

——农产品加工业持续向好。2013—2017 年，农产品加工业销售收入分别达到 4028 亿元、4510 亿元、4835 亿元、5200 亿元和 5600 亿元，年均增速 8.59%。2017 年省级重点龙头企业达到 521 户，超亿元企业 280 户。全省农产品加工业的支柱产业和优势产业地位与作用日趋增强。

（二）质量安全水平不断提高。主要农产品质量安全例行监测合格率达到 97%以上，高于全国平均水平。创建国家农业标准化示范县 6 个、国家农产品质量安全县 9 个、省级安全县 11 个。新认证“三品一标”产品 401 个（累计有效使用 1758 个），新增监测面积 178 万亩（累计 1214 万亩）。畜牧业追溯系统已覆盖 48.1%县级以上生猪屠宰场，畜产品质量安全监管常态化运行，打造“三品一标”畜产品 495 个和无公害畜产品 300 个，安全绿色的品牌声誉逐步得

到行业公认和市场认可。

（三）种植结构对标高质量发展不断优化。按照“宜粮则粮、宜特则特、宜蔬则蔬”的原则，科学调整种植结构，累计调减籽粒玉米560万亩，超出预期目标10万亩，水稻、大豆和饲料等经济作物种植面积均有增加，改种水稻累计98万亩，改种大豆累计232万亩，改种杂粮杂豆累计44万亩，改种油料作物累计22万亩，改种蔬菜累计28万亩，改种其他作物累计36万亩。推广以玉米大豆轮作为主的“一主多辅”种植模式200多万亩。优质水稻面积增加到1265万亩，优质高蛋白食用大豆种植面积突破400万亩，发展青贮玉米和饲草100万亩。

（四）实施品牌战略步伐加快。做大做强“吉字号”优质特色农产品品牌。吉林大米、吉林杂粮杂豆、吉林优质玉米、长白山人参、吉林食用菌和吉林优质畜产品等6大类“吉字号”品牌农产品，形成了具有吉林特色的“吉字号”品牌集群。同时，各地区也主动对接“吉字号”品牌，培育打造了一批区域公用品牌、企业品牌和产品品牌，形成了“母子”品牌矩阵。

二、有利条件与面临挑战

（一）有利条件。我省土地资源丰富、土质肥沃，农业发展的资源和生态条件十分优越，农产品种类多且品质优。科研院所众多，科研水平较高，科研队伍整体实力较强，对

省外优秀科技创新人才的引进力度逐年加大，科技创新人才储备富足。生物技术、信息技术快速发展并不断更新升级，物联网、分子育种、先进农机具等在农业生产中广泛应用，旱作节水、生态农业、绿色农业等理念和技术加快推广普及。新时期强农惠农富农政策体系不断完善，农业农村支持和保护力度不断加大，全社会关注现代农业建设的氛围更加浓厚。

（二）面临挑战。资源环境约束逐年加大。耕地过度垦殖，黑土地耕层变薄，有机质含量下降、养分流失。特别是在全球气候变暖趋势下，干旱成为制约我省农产品有效供给保障的首要问题。水资源约束明显。农药化肥利用率与国际先进水平相比还有差距。农村青壮年劳动力大量外流，务农劳动力素质结构性下降，有文化、懂技术、会经营的新型职业农民数量偏少。从农村技术支持看，缺少能够长期扎根农村、从事农村技术研究推广的“土专家”、“田秀才”。从事适度规模经营的家庭农场、种植大户等新型经营主体发育迟缓，土地经营碎片化，严重制约着农业规模化、机械化、标准化、科技化发展。农业标准化现处于试点和起步阶段，存在标准不全，不统一，标准质量不高，产中技术规程多，产后标准少，与市场流通直接相关的标准太少，标准的可操作性不强等许多问题。农产品质量安全仍然存在风险。农业基础设施陈旧落后。

三、增强农产品供给保障能力的总体要求

（一）指导思想。**以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党中央、国务院和省委、省政府决策部署，紧密结合吉林实际，以满足消费者需求为导向，以农业供给侧结构性改革为主线，以实施乡村振兴战略为总抓手，以绿色发展、提质增效、转型升级为方向，以稳产能、保供给、提质量、增收入、优生态为核心，推进农业质量变革、效率变革、动力变革，创新模式和业态，多措并举，进一步夯实粮食生产能力和农业基础，提高农产品生产能力，加快构建优质、特色、绿色农业结构，打造农产品区域品牌，变大粮仓为绿色粮仓、绿色菜园、绿色厨房，为保障国家粮食安全和重要农产品供给做出吉林贡献。**

（二）基本原则。

——坚持市场引导，效益优先。面向国内外市场，瞄准现实和潜在市场需求，坚持以市场需求为导向，调整农业结构，稳粮优经扩饲、兴牧精渔强特，进一步优化我省农产品品种结构和品质结构。围绕城市市场需求，立足地域优势，引导农民增加市场紧缺和适销对路产品的生产，着力提高农业生产效益，引导标准化、专业化和产业化生产，促进产量的增长和品质的提升。

——**坚持因地制宜，合理布局**。立足区域自然、经济条件和资源禀赋特点，科学把握乡村的差异性，注重中东西部

不同特征，以充分发挥比较优势、突出区域特色为出发点，因地制宜、分区施策，坚持“主攻中部、提高西部、保护和开发东部”的原则，全力打造中部优势主产区、东部特色集聚区和西部潜力增长区，进一步明确生产区域的布局和发展目标，加快形成区域特色鲜明的各业发展新格局。

——**坚持农民主体，政策协同**。既要政府、社会、市场协同发力，又要充分发挥农民主体作用，不能代替农民、替农民决策，更不能排斥农民，不搞违背农民意愿的强迫命令和“一刀切”。要听得到农民的心声，切实了解农村实情，聚焦农业生产和农民群众的迫切需要，着力解决农业生产重点领域和关键环节存在的问题，着力解决普通农户依靠自己力量办不了、办不好的难题，让农户充分获得农业生产性服务带来的便利和实惠。

——**坚持突出重点，强化基础**。对玉米、水稻、大豆等大宗粮食作物而言，要突出其数量安全，切实加强政府宏观调控，支撑确保国家粮食安全。要坚持“藏粮于地、藏粮于技”战略，通过科学调整布局、政策扶持引导、强化科技支撑，巩固和增强粮食的产出能力。

——**坚持保护生态，注重质量**。要尊重农业发展规律，以生态环境友好和资源永续利用为导向，推动形成农业绿色生产方式，推进投入品减量化、生产清洁化、废弃物资源化、产业模式生态化，进行生态栽培，生产绿色健康农产

品，促进农业绿色发展、低碳发展、循环发展。

（三）提升目标。

到2020年，省内粮食主产县（市、区）率先基本实现以作业全程机械化、生产服务社会化、物质装备科技化、资源利用生态化、产品产出优质化为主要标志的粮食生产现代化。粮食综合机械化率达到85%以上。粮食综合生产能力稳定在700亿斤左右。

到2022年，全省形成以粮为基、农牧结合水平领先、粮牧特加并举、绿色安全优势突出、一二三产业融合发展的高效益产业体系。农业生产方式由主要依赖自然条件、人力畜力为主向依靠现代设施、机械作业为主转变，农作物耕种收综合机械化水平达到90%，全省粮食综合生产能力稳定在700亿斤以上，人均肉蛋奶占有量达到150公斤以上。农产品加工与农业总产值比值由1.91：1提升至2.5：1，产加销衔接机制更为紧密。科技创新与应用能力不断增强，全省农业科技贡献率达到61.5%以上，科技不断成为促进全省农业经济增长的核心动力。农产品质量安全保障能力有力提高，建立完善全省农产品产地准出和市场准入制度，健全农业与食品产业标准体系，强化农产品安全监管体系和建设农产品质量追溯体系，建成免疫无口蹄疫区，推动绿色食品产业国际合作开发，打造东北亚绿色安全食品合作开发示范区。主要农产品质量安全抽检合格率稳定在97%以上。农

业功能以经济功能为主向经济、社会、生态功能并重转变，发展资源节约、环境友好农业。

专栏：农产品供给保障能力提升主要指标

分类	序号	主要指标	单位	2017年基期值	2020年目标值	2022年目标值	2022年比2017年增加〔累计提高百分点〕	属性
生产供给	1	粮食综合生产能力	亿斤	744	≥700	≥700	—	约束性
	2	水产品生产能力	万吨	22.04	23.7	25	2.5	预期性
	3	人均肉蛋奶占有量	公斤	156.4	161.6	165.2	1.1	预期性
质量效益	4	主要农产品质量安全抽检合格率	%	97	≥97	≥97	—	约束性
	5	农产品加工产值与农业总产值比	—	1.91	2.4	2.5	0.59	预期性
	6	“三品一标”认证农产品数量	个	1600	2236	2800	11.8	预期性
生产基础	7	耕地保有量	万亩	8295	≥9100	≥9100	—	约束性
	8	黑土地保护治理面积	万亩	40	280	＞280	—	约束性
	9	永久基本农田保护面积	万亩	7386	7380	7380	—	约束性
	10	新增农田灌溉面积	万亩	121.3	280	350	10.7	约束性
绿色生产	11	化肥施用量	万吨	434.9	406.8	389.1	－2.2	预期性
农业技术	12	农业科技进步贡献率	%	58	60	61.5	〔3.5〕	预期性
	13	粮食综合机械化率	%	84.5	85	90	1.3	预期性

四、重点任务

（一）夯实现代农业基础，巩固提升农产品综合生产能力。加快构建现代农业生产体系，强化现代农业发展的物质装备和技术支撑，提高土地产出率、资源利用率和农业劳动生产率，实施藏粮于地、藏粮于技战略，增强农产品供给保障能力。

1. 改善农田基础设施条件。

——加强耕地保护和建设。全面落实永久基本农田特殊保护制度，严守耕地红线。到2022年，确保永久基本农田保护面积不低于7380万亩，耕地保有量稳定在9100万亩。实施耕地质量保护和提升行动，耕地质量水平稳中有升。完成粮食生产功能区和重要农产品保护区划建管护任务，优先在“两区”范围内开展高标准农田建设，上图入库。加大黑土地保护力度，优先将黑土地划为粮食生产功能区和重要农产品生产保护区。持续加强产能建设，正常年景下粮食总产量稳定在700亿斤以上。

——做好“两区”划建管护。加快划定粮食生产功能区和重要农产品生产保护区，细化落实到具体地块，建档立卡，上图入库，综合运用现代信息技术，定期对“两区”范围内的农作物品种和种植面积进行动态监测，实现信息化精准化管理。制定完善“两区”精准化建管政策，探索建管一体化模式，支持农田水利等基础设施项目建设。鼓励农民、农村集体经济组织、新型经营主体等参与建管运营，将农业基础设施管护责任精准落实到经营主体。到2022年，全面完成“两区”建设任务，同步调优其它区域的种植结构，依据资源禀赋和市场需求，优经扩饲，积极发展高效型、生态型农产品生产，着力提高农业生产效益。

——大规模推进高标准农田建设。实施高标准农田建设

工程，到2022年，优先在“两区”范围内开展高标准农田建设，配套完善农田灌排设施、机耕道路、农田林网、输配电设施、农机具存放设施，培肥地力、改良土壤，增强耕地的稳产增产能力。

——加强农田水利建设。在全省重点统筹推进主要江河治理、水利枢纽、重要支流治理、山洪沟治理、大中型病险水闸除险加固、应急抗旱水源等工程建设，建设完善现代化防洪抗旱减灾管理系统。积极推进新建大中型灌区建设，加快现有灌区续建配套与节水改造，完善灌排体系，建立起高效利用的蓄、引、提、调相结合的供水系统，洪、涝、碱、淤兼治的排水系统，综合治理渠、沟、田、林、路。在粮食生产核心功能区重点推进小型农田水利工程建设和节水灌溉工程建设。在水土资源等条件具备的地区，有序新建一批节水型、生态型灌区，因地制宜实施田间配套、“五小水利”建设，打通农田水利“最后一公里”。到2022年新增和改善农田灌溉面积分别达到350万亩和500万亩，基本建成总量控制、定额管理的节水机制。

——积极发展设施园艺。支持规模化设施园艺园区建设，完善省市县三级布局体系，在充分发挥设施园艺调淡旺、补短缺、保应急作用的同时，在符合土地管理利用条件前提下，积极拓展园区休闲观光旅游功能。鼓励蔬菜集中产区、规模化园区积极应用新技术、新材料、新工艺，建设高

效节能温室，配套建设工厂化育苗中心，辐射带动周边设施园艺的发展，提高设施园艺的规模化、标准化、智能化水平。坚持因地制宜，根据建设主体发展需求，土洋结合、大中小统筹推进。结合村庄规划，做好道路、仓储物流等硬件建设，抗旱打井、节水灌溉等项目向设施园艺倾斜。

2. 强化农业科技创新和技术推广。

——着力加快农业科技创新。加快构建以企业为主体的多元化农业科技创新体系，鼓励农业龙头企业申报高新技术企业和创新型企业，支持其牵头组织实施农业重大产品开发、应用技术研究和成果转化项目，引导各类企业建立科技研发中心。围绕新品种创新、现代食品、农机装备、农业污染防治、农村环境整治等领域，开展前瞻性基础研究，力争形成原创性突破性重大成果。加快农业科研资源整合，促进创新型企业与科研机构之间实行技术创新能力条件的共建共享，建立产业技术创新战略联盟。依托东北农业创新中心、国家农业科技园区、省级农业科技园区，集聚和吸引农业高新技术企业、科研院校落户园区，探索建立现代农业产业技术体系、创新联盟、创新中心“三位一体”的创新平台。加强国际农业科技合作，构建科研成果信息共享平台。建立省级农业科技成果转化交易服务平台，完善科技咨询、成果供需发布、价值评估、交易、技术熟化及成果升级改革等服务。

——健全基层农业技术推广体系。建立健全省市县三级科技成果转化工作网络，创新公益性农技推广服务方式，支持各类社会力量参与农技推广，实施现代农业产业技术推广项目。深化农业科技体制改革，探索完善科研成果权益分配激励机制。

——深入实施现代种业提升工程。推进海南育制种基地建设与提档升级，加强种质资源保存、育种创新、品种测试与检测、良种繁育等能力建设，培育和打造一批具有国际竞争力的现代种业龙头企业。到2022年，现代种业育繁推一体化能力明显增强，形成布局合理、设施完备、功能完善、机制健全的现代种业体系。推进现代畜禽种业建设，突出生猪、肉牛、肉羊和家禽，兼顾其他畜禽品种，通过加强地方特色畜禽品种培育、选育与开发，优良畜禽品种引进与推广，全面提高畜禽良种供应能力，构建与现代畜牧业发展相适应的现代畜禽良种繁育体系。

3. 提升农业机械化和信息化水平。

——继续提升农业机械化水平。实施粮食生产全程机械化整省推进，创建全程机械化示范区，率先在中部粮食主产区实现玉米、水稻生产全程机械化。继续推进农机新型经营主体发展，不断扩大保护性耕作和深松的技术应用规模，提高全程机械化覆盖率。到2022年，全省农作物耕种收综合机械化水平达到90%以上，全面建成“全国粮食生产全程

机械化整体推进示范省”。加快推进园艺作物、畜禽水产生产机械化，大力推广机械化保护性耕作技术。

——加快农业信息化建设。按照实施数字吉林战略总体部署，以产业数字化为发展主线，以数字技术与农业农村经济深度融合为主攻方向，着力建设基础数据资源体系，加快农业农村生产经营、管理服务数字化改造，推动各类信息系统和公共数据互联开放共享。加强数字农业云平台建设。加快推动产业数字化，利用物联网、大数据、云计算、移动互联等新技术，对农业农村传统产业进行全方位、全角度、全链条改造，提高全要素生产率，释放数字要素的放大、叠加、倍增作用。推进“三农”服务平台升级改造，将物联网、卫星遥感、测土配方施肥、土地确权、农机管理、休闲农业、农产品质量安全、12316 服务热线、病虫草害识别、易农宝手机 APP 等数字农业平台及其他相关系统进行升级完善，统筹打造成“吉林省数字农业云平台”，实现资源汇聚、业务协同，成为引入社会资源的载体、各资源方业务服务的通道、对农信息服务的工具、品牌农产品推广的窗口。加强农业基础数据建设。推动互联网、大数据、人工智能与实体经济深度融合，推动农业生产经营、管理服务和乡村治理的数字化、网络化和智能化。统筹规划建设基础信息资源和重要领域数据资源，建立健全全省农业农村数据资源体系，增强经济活动全要素、全链条、全过程的大数据掌控能

力。建立健全大数据辅助科学决策，推进乡村管理和服务模式创新。深入实施信息进村入户工程，全面推进村级益农信息社建设。到2022年，信息服务站实现行政村全覆盖。开展“互联网＋高质量农产品”行动，加强与知名电商平台合作，引进培育高素质的电商人才，加强农村电子商务配送站点等物流体系建设，加快打造非转基因、寒地黑土、绿色有机的高质量农产品和高品质食品品牌，力争在每个县（市、区）培育一批有品牌、有渠道、销售收入达到百万级、千万级的电商村。鼓励建设农业众筹服务平台，发展众筹农业。大力推动互联网、大数据、人工智能与农业农村经济深度融合，加快发展微商、定制农业、可视农业等新产业新业态。建设数字农业智创中心，将其打造成为数据共享中心、研发创意中心、技术指导中心、电商体验中心、创客孵化中心、服务联盟中心、人才培训中心、监测监控中心。以数字农业智创中心为引领，推进未来智慧园的设计、规划、研究与实施建设。

4. 提高防灾减灾能力。

——强化气象为农服务。深入实施数字农业创新工程，依托“吉林一号”卫星数据云平台，加快对现有设施设备的资源整合和升级改造，实现农业、水利、气象数据资源的互联互通和主要作物精细监测，全面提高灾害防御能力和科学决策能力。加快建设“准确、及时、快捷、有效、全覆盖”

的气象为农服务现代化体系，到2022年，智慧农业气象服务覆盖90%的新型农业经营主体，气象灾害预报预警信息公众覆盖率达95%以上。

——加强动植物疫病和灾害防控。加强植物病虫害防治和动物疫病防控能力建设，推进农作物病虫害联防联控、统防统治和绿色防控。加大非洲猪瘟等动物疫病防控力度，严格落实防控举措，努力防范区域性重大动物疫情发生，确保产业安全。加强和规范兽药使用管理，提高兽医工作服务水平。强化边境、口岸及主要物流通道检验检疫能力，严防外来有害物种和疫病入侵。加强草原灾害监测和防灾设施建设，完善饲草料储备制度，提高牧区防灾减灾能力。

（二）加快转变农业发展方式，推动农产品生产提质增效。加快构建现代农业产业体系，推动粮经饲统筹、农林牧渔结合、种养加一体化发展，促进农业资源永续利用，走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的农业现代化道路。

5. 优化农业生产结构和区域布局。

——优化调整种植业结构。要建立粮食作物、经济作物、饲草作物三元结构。加强粮食主产区建设，建设一批高产稳产的粮食生产功能区，不断夯实粮食产能；建设一批稳定的经济作物商品生产基地，稳定蔬菜面积，发展设施生产，实现均衡供应；按照以养带种、以种促养的原则，积极

发展优质饲草作物。要构建适应市场需求的品种结构。优先发展优质稻米、高蛋白大豆、高油花生等优质农产品。发展专用农产品，积极发展甜糯玉米、高淀粉马铃薯等加工型专用品种，发展生物产量高、蛋白质含量高、粗纤维含量低的苜蓿和青贮玉米。发展有区域特色的杂粮杂豆、有地理标识的农产品、园艺特产业。培育知名品牌，扩大市场影响，为消费者提供营养健康、质量安全的放心农产品。要构建用地养地结合的耕作制度。实行玉米大豆轮作等生态友好型耕作制度，发挥生物固氮和养地肥田作用。农牧交错区，重点发展节水、耐旱、抗逆性强等作物和牧草，防止水土流失，实现生态恢复与生产发展共赢。

——优化调整种养业结构。开展粮改饲试点，支持苜蓿和青贮玉米等饲草料作物种植，扩大专业饲料作物种植面积。按照“稳粮、优经、扩饲”总体要求，在农牧交错带非玉米优势产区和草牧业发展优势区，扩大饲草饲料作物种植面积。

——优化调整畜牧业结构。加快畜牧业供给侧结构性改革，推动畜牧业由规模速度型向质量效益型转变。坚持稳步发展猪禽产业、重点发展牛羊产业、加快发展鹿蜂等特色产业，不断优化畜牧业产业结构和产品结构。加快推进畜牧业全产业链建设，大力发展新主体、新产业、新业态，推动畜牧业由一产向二三产延伸，做到一产强、二产优、三产活，

促进一二三产业融合发展，延长产业链、提升价值链、完善利益链，打造形成与资源环境承载力相匹配、与生产生活生态相协调、与市场竞争相适应的现代畜牧业发展新格局。

——优化调整渔业结构。充分利用我省淡水资源，大力发展养鱼养虾养蟹等淡水渔业，大力发展名特优新水产品。推广标准化绿色生态健康养殖模式和稻渔综合种养模式，推进水产养殖绿色发展，优化养殖区域布局，水产养殖进一步向优质、高效、生态、安全的健康养殖方式迈进。发展休闲渔业和水产品加工业，不断拓展渔业新功能。到 2022 年，全省水产品产量稳定在 25 万吨水平。

6. 健全农产品质量安全保障体系。落实国家质量兴农战略规划，坚持“产、管”并重，加快完善农产品质量安全标准、检测、认证与监管和执法体系，提高基层监管能力。落实政府属地责任、部门监管责任和生产经营主体责任。加快建立农产品质量分级及产地准出、市场准入制度。突出源头监管，建立健全从农田到餐桌全程质量安全风险评估、监测预警和紧急处置机制。实施动植物保护能力提升工程，实现动植物检疫防疫联防联控。推进农业生产标准化，健全农产品质量安全及标准体系。完善农兽药残留限量标准体系，推进农产品生产投入品使用规范化。建立健全农产品质量安全突发事件应对机制，构建省市县乡四级联网的农产品质量安全监控预测信息发布数据平台。创新监管手段，探索智能

化远程监管模式，提高质量安全和公共卫生事故预防和应急处置能力。加强农业投入品和农产品质量安全追溯体系建设，建立农资和农产品生产企业信用信息系统，对失信生产经营主体开展联合惩戒。组织实施农产品质量安全工程、畜产品质量安全提升工程、优质粮食工程，大力发展绿色、有机和地理标志农产品，开展农产品质量提升行动和“中国好粮油”行动，健全完善质量安全标准，建立品牌目录管理制度。到2022年，“三品一标”农产品数量达到2800个，2018至2022年主要农产品例行监测合格率稳定在97%以上。

7. 打造绿色农产品品牌。实施品牌强农战略，强化品牌宣传推介和市场营销，推进区域公用品牌创建与整合，以“吉字号”公用背书品牌为引领，做大做强“吉字号”品牌，带动区域公用品牌、企业品牌和产品品牌跟进，形成“母子”品牌矩阵。重点培育吉林大米、吉林玉米、吉林杂粮杂豆、长白山人参、吉林食用菌和吉林优质畜产品等六大“吉字号”品牌，着力打造抚松人参、汪清黑木耳、洮南绿豆、通化蓝莓、延边黄牛、扶余四粒红花生、集安山葡萄、农安珠葱、梨树白猪、蛟河黑木耳、东丰梅花鹿、乾安黄小米等地域特色鲜明的区域公用品牌，大力推进具有较强竞争力的企业品牌和“小而美”的特色农产品品牌，形成“吉字号”品牌集群。实施农业品牌提升行动，加强农业品牌认证、监

管、保护等各环节的规范与管理，提升农业品牌公信力，加快形成以“吉字号”公用背书品牌、区域公用品牌、企业品牌、大宗农产品品牌、特色农产品品牌为核心的农业品牌新格局。加强农产品商标和地理标志商标的注册和保护，打击各种冒用、滥用公用品牌行为，建立区域公用品牌的授权使用机制及品牌危机预警、风险规避和紧急事件应对机制。创新产销衔接机制，加强与大型农产品批发市场、电商平台、各类商超组织的合作，充分利用自媒体、社会媒体、终端消费群体等平台，以及长春农博会等各类博览会、展销会渠道，开展品牌农产品宣传推介，强化品牌市场营销。

8. 积极推进外向型农业。依托“长吉图”开发开放，主动融入国家“一带一路”建设，统筹国际国内两个市场、两种资源，两类规则，全方位开展农业对外交流与合作，提升我省农业国际影响力和竞争力。实施特色优势农产品出口提升行动，建立一批农产品出口基地，鼓励企业参与国际知名展会，申请国际认证认可，扩大高附加值农产品出口。拓展境外农业开放、推动境内外农业合作园区建设。重点推动中新（吉林）食品区、亚太农业与食品安全示范区、俄罗斯滨海边疆区农业园区及哈巴罗夫斯克边疆区拉佐国际生态农业示范区等园区建设。积极引导我省有实力企业与“一带一路”沿线及参与国家开展农业合作，培育具有国际竞争力的大粮商和农业企业集团。支持在俄远东地区建立大豆、苜

蓿、人参等农产品海外生产基地。拓展辣椒、紫苏、糯玉米、食用菌等特色农产品在韩国和日本的贸易渠道。深化与俄罗斯、日本、韩国、丹麦、以色列、荷兰等国家在科技交流、人员培训等方面的合作。促进对朝鲜、哈萨克斯坦、巴基斯坦等国家产能输出。加强与美洲、中欧、非洲等国家的农业合作，加快建设以粮食、畜牧领域等为重点的境外农业合作开发基地。

（三）推进农村产业融合发展，打造产业融合利益共同体。深入推进农业与二三产业交叉融合，多渠道促进农民增收，打造农村产业融合利益共同体，进而激发农民进行农业生产的积极性。

9. 促进农产品加工业转型升级。围绕打造若干个农产品加工业产业集群，统筹推进初加工、精深加工、综合利用加工和主食加工协调发展。支持开展农产品生产加工、综合利用关键技术研究与示范，实现农产品多层次、多环节转化增值。加快农产品初加工发展，促进以马铃薯、蔬菜、果品、食用菌、中药材等为重点的生鲜、特色农产品商品化处理。着力推进农产品精深加工，围绕粮、畜、特等优势农产品实施深度开发，延长产业链条，提高产品附加值。加快构建吉林食品工业主体框架，大力推动玉米深加工业发展，加快推进现有淀粉、果糖、酒精产业升级改造，推动有机酸基地、药用辅料生产基地、生物化工产品生产基地、燃料乙醇

生产基地建设，不断提升玉米产业层次和产业综合竞争力。大力发展现代食品产业，抓好产业化龙头企业、重大项目、工业园区和原料基地建设，加快培育一产接二产连三产、三次产业融合联动的产业体系。实施主食加工业提升行动，加快研制生态米面、杂粮杂豆、预制菜肴等主食产品，着力开发多种系列玉米、马铃薯、人参等功能性食品，逐步向生态安全食品供给基地迈进。认定一批主食加工示范企业，推介一批中央厨房发展新模式，努力创建具有吉林特色的主食品牌。大力支持秸秆、稻壳米糠、麦麸、油料饼粕、果蔬皮渣、食药用菌废弃物、畜禽皮毛骨血内脏、水产品皮骨等副产物综合利用技术研发与示范。鼓励推动秸秆制糖核心技术攻关和提升，加快推进纤维素乙醇产业发展。充分利用好吉浙两省对口合作机遇，加大招商引资力度，扩大市场用好外力，开展“乡村振兴浙企吉林行”等活动。

10. 加快发展现代农业流通业。加快完善农产品流通体系，创新流通方式，建立起营销形式多样、产销联结紧密、经营业态多元、品牌美誉度高的农产品流通新格局。完善农产品市场骨干网络，加大专业市场、区域市场、期货市场的建设投入，推动市场流通体系与储运加工布局有机衔接，加快长春和地级城市骨干蔬菜批发市场改造升级，优先支持抚松人参，白城、松原杂粮杂豆，蛟河、汪清黑木耳，伊通、榆树畜产品等特色批发市场升级建设，推动特色专业市场集

群发展。完善冷链物流基础设施，建设一批田头地头恒温储运和分级处理设施。完善“农批对接”“农超对接”“直供直销”等产销模式，鼓励发展定制化营销，进一步发挥市场的定价引导作用。加快农村电子商务示范基地建设，扶持有条件的骨干农产品专业市场发展网上交易，鼓励互联网企业建立产销衔接的农业服务平台，推动电商企业与新型农业经营主体、农产品加工流通企业合作，培育农村电子商务供应链。实施电子商务进农村综合示范工程和“快递下乡”工程，加快构建完善的覆盖县、乡、村的电子商务服务体系。到2022年，在所有县（市）建成县域农村电子商务公共服务中心，在具备条件的行政村全部建成村级电子商务服务站点。

11. 促进农民共享产业融合增值收益。打造农村产业融合利益共同体，让更多农民分享农业产业链延长和价值链提升带来的红利。创新发展订单农业，引导龙头企业与农户、家庭农场、种养大户、农民合作社签订长期稳定的农产品购销合同，提供贷款担保、技术培训等服务，资助订单农户参加农业保险。鼓励大型粮油加工企业与种粮农户以供应链融资方式结成更紧密的利益共同体。鼓励发展股份合作，引导农户自愿以土地经营权等入股龙头企业和农民合作社。探索建立以农户承包土地经营权入股合作社和企业的利润分配机制，切实保障土地经营权入股部分的收益。实行国家相关扶

持政策与农民分享产业融合增值收益相挂钩，强化联农带农激励机制。

（四）构建现代农业经营体系，壮大新产业新业态新模式。

12. 培育新型农业经营主体。培育和规范发展家庭农场、种养大户、农民专业合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体。突出抓好农民合作社和家庭农场两类农业经营主体发展，赋予双层经营体制新的内涵，不断提高农业经营效率。加快建立新型经营主体支持政策和信用评价体系，加大财政、税收、土地、信贷、保险等政策的支持力度，扩大新型经营主体承担涉农项目规模。引导农户依法采取转包、出租、互换、转让、入股等方式流转承包地，发展多种形式的适度规模经营。探索创新家庭农场、农民合作组织等主体与农林产业化龙头企业紧密合作的商业模式，探索家庭经营、集体经营、合作经营与企业经营深度合作新机制。鼓励支持工商资本到农村投资，与新型经营主体和农户建立起紧密的利益联结机制。

13. 发展多种形式适度规模经营。稳定并完善农村基本经营制度，以家庭承包经营为基础，推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等多种经营方式共同发展。按照依法自愿有偿的原则，引导农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转承包土地经营权，以及通过代耕代种、

联耕联种、土地托管等方式，推动实现多种形式的适度规模经营。支持承包农户将土地经营权入股发展农业产业化经营，倡导租金保底加利润分红相结合的收益分配机制。加强经营方向的引导和监管，坚持以粮食为主，防止耕地流转后大面积“非粮化”。加强土地用途管制，严禁耕地“非农化”。

14. 完善农业社会化服务体系。健全覆盖全程、综合配套、便捷高效的农业社会化服务体系，重点支持为农户提供代耕代收、统防统治、烘干储藏等服务，发挥对农业生产经营的支撑作用。支持多种类型的新型农业服务主体开展专业化规模化服务。通过政府购买、资助、奖励等方式，支持科研机构、行业协会、龙头企业和具有资质的经营性服务组织从事农业公益性服务。大力培育主体多元、形式多样、竞争充分的农业经营性服务组织，创新服务模式，鼓励开展农业生产全程社会化服务。推动供销合作社由流通服务向全程农业社会化服务延伸、向全方位城乡社区服务拓展。

（五）深化农村改革，多角度多方位大力提供制度保障。全面深化农业支持保护制度、农业保险、农村金融等改革，为加快增强农产品供给保障能力提供多角度多方位的制度保障。

15. 完善农业支持保护制度。建立健全以绿色生态为导向的农业补贴制度，提高农业补贴政策的指向性和精准性，

不断完善补贴政策，提高补贴效能，健全完善粮食主产区利益补偿机制。大力推动粮改饲、畜禽水产标准化健康养殖。完善农机购置补贴政策，鼓励对绿色农业机具、高性能机具以及保障粮食等主要农产品生产机具实行敞开补贴。进一步深化玉米、大豆购销市场化改革，健全生产者补贴制度。落实好国家稻谷补贴政策，深化稻谷收储制度和价格形成机制改革。深化国有粮食企业改革，培育壮大骨干粮食企业，引导多元市场主体入市收购。提高农业风险保障能力。

16. 完善农业保险制度。大力推进农业保险发展，鼓励农业保险经办机构和农业生产主体联合设计多层次、可选择、不同保障水平的保险产品。积极开发适应新型农业经营主体需求的保险品种，探索开展水稻、玉米完全成本保险和收入保险试点，积极开展天气指数保险、价格指数保险、贷款保证保险等试点。将水稻、玉米制种纳入到财政农业保险保险费补贴目录。健全农业保险大灾风险分散机制。积极争取“保险＋期货”试点和“订单农业＋保险＋期货（权）”试点。健全国门生物安全查验机制，强化边境管理，打击农产品走私。

17. 完善农业金融制度。发展乡村普惠金融，推动小额贷款、融资性担保、融资租赁等机构有序发展。引导吉林银行和有实力的村镇银行设立支持乡村振兴的低息小额贷款产品，协助全国性国有银行、政策性银行做好农村金融产品的

设计、试验、推广工作，稳步推进村镇银行县（市）设立工作，扩大县域银行业金融机构服务覆盖面，推动银行业金融机构在风险可控的前提下到空白乡（镇）设立网点；在有条件的行政村，广泛布设金融电子机具、自助服务终端和网络支付接口，继续推动农村信用社改革。构建完善政策性融资担保体系，促进担保机构加快机制和业务创新。积极构建基础金融、物权增信、信用信息三大支柱和农村产权交易市场“三支柱一市场”农村新型普惠融资服务体系。引导农民合作金融健康有序发展，鼓励证券、基金、期货、租赁、信托等各类金融资源服务三农。加强农村社会诚信建设，建立健全覆盖农村的征信系统。深化土地金融综合改革试点，推进土地收益保证贷款、土地经营权抵押贷款和国家“两权”抵押贷款试点业务的衔接，引导金融机构积极深化土地贷、大棚贷、农机贷等信贷产品，充分借鉴我省15个“两权”抵押贷款试点地区典型经验，积极稳妥推广农地抵押贷款业务，加快完善试点配套措施。推进农业信贷担保体系建设，争取覆盖主要农业县，通过财政担保费用补助和以奖代补等，加快拓展担保业务。探索利用量化的农村集体资产股权的融资方式，探索支持农业企业依托多层次资本市场发展壮大的新举措，探索推进金融科技与农村金融规范融合发展。落实县域金融机构涉农贷款增量奖励政策，完善农村金融机构存款主要用于农业农村的考核和约束机制。改进农村金融

差异化监管体系，合理确定金融机构发起设立和业务拓展的准入门槛。

18. 健全粮食安全保障机制。深化储备粮管理体制改革，科学确定储备规模，推进中央、地方两级储备协同运作。落实粮食安全省长责任制，完善监督考核机制，全面强化在粮食生产、流通和储备各方面责任，切实维护国家粮食安全。加快完善粮食现代物流体系。鼓励和支持加工流通企业、新型经营主体开展自主储粮和经营，依托现有开发区、物流园区，积极推进现代化粮食仓储物流基础设施和大型综合粮食物流园区建设，构建安全高效、一体化运作的现代粮食物流网络。实施粮食安全保障调控和应急设施建设，重点支持粮食铁路专用线、散粮中转及配套接发设施设备以及粮食收储库、成品粮储备库、应急配送中心和粮食物流信息平台建设，加快改造或新建一批区域骨干粮油应急配送中心。

五、保障措施

（一）加强组织领导。各级有关部门要按照规划的总体部署，勇于担当、善于作为，切实加强组织领导，制定具体实施方案，出台具体办法。对有关重大工程项目要抓紧启动，加快实施。对有关改革任务和试点工作要积极推进，加强指导，及时总结可复制、可推广的经验。要不断完善领导体制和工作机制，切实增强部门协作，加强相关法治建设，完善农业科学技术产权保护、农产品市场规范运行、农业支

持保护等方面的法律法规。

（二）加强考核评价。加强规划实施情况动态监测，及时发现规划实施存在的问题，开展规划实施中期评估和末期评估。按照正确政绩观要求，把粮食生产、农民增收、耕地保护、农产品质量安全和食品安全、品牌建设等作为考核地方特别是县（市）领导班子绩效的重要内容，尽快制定指标，严格监督检查。进一步完善和落实粮食省长负责制和“菜篮子”市长负责制，完善具体工作方案。严格耕地保护责任目标履行情况的检查与考核，落实好耕地和基本农田保护领导干部离任审计制度。

（三）整合资金加大投入。积极推进涉农资金整合，稳步推进预算编制环节的整合，按照“统一规划、集中投入、渠道不乱、用途不变、各负其责、各计其功、形成合力”的原则，整合各类现有涉农项目资金，按照规划的要求，统筹安排，集中投入，实现“规划一片、建设一片、建好一片、成功一片”。支持各地探索开展资金整合的有效途径。大力支持规模经营。统筹土地整理、农业综合开发和高标准农田建设等资金，集中开展中低产田改造、土地整理和高标准农田建设。继续加大财政支农投入力度，加快建立投入稳定增长机制，持续增加财政农业农村支出，预算内基本建设投资向重大农业农村建设项目倾斜。引导社会资本投入农业，鼓励和促进工业与城市资源要素向农业农村配置，调动农民参

与农业农村基础设施建设的积极性；拓展融资渠道，扩大直补资金担保贷款和土地收益保证贷款的覆盖面，推进土地经营权抵押贷款。

（四）加大改革创新力度。进一步深化粮食流通体制改革，切实解决收储、储藏、交易等方面困难，建立健全农产品期货市场，降低农产品交易成本和市场风险。统筹城乡产业体系、基础设施和公共服务、劳动就业、社会管理等方面发展与建设，制定农村一二三产业融合发展的鼓励政策，支持涉农企业上市融资，鼓励和支持金融机构参与信贷资产证券化试点，鼓励和支持农民利用期货市场开展套期保值交易。加快发展农业保险，完善农业保险保费补贴政策，健全农业再保险体系，探索完善的农业大灾风险分散机制。

（五）充分调动全社会积极性。本规划提出的预期性指标和产业发展、结构调整等任务，主要依靠市场主体的自主行为实现。要充分发挥各级政府、社会各界的积极性、主动性和创造性，汇聚社会各界特别是广大农民的力量和智慧，健全规划实施情况公开机制、社会监督机制和公众评议机制，形成群策群力、共建共享的生动局面。

吉林省乡村产业振兴专项规划

产业振兴是乡村振兴战略中的首要任务，也是解决我国农村经济社会问题的关键。依据《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》、《中共中央国务院关于印发〈乡村振兴战略规划（2018—2022年）〉的通知》、《中共吉林省委吉林省人民政府关于实施乡村振兴战略的意见》、《中共吉林省委吉林省人民政府关于印发〈吉林省乡村振兴战略规划(2018—2022年)〉的通知》等文件精神制定本规划。

一、规划背景

（一）重大意义。党的十九大报告提出了乡村振兴战略，是我国全面实现小康，迈向社会主义现代化强国的客观要求。实施吉林乡村振兴战略，产业兴旺是重点。吉林乡村产业振兴是全省发展全局的重大要求，是实施乡村振兴战略的枢纽，是解决“三农”问题的重要抓手，是提升农民就业和收入的重要途径，是转换发展动能率先实现农业农村现代化的原动力。事关吉林乡村振兴发展全局，事关农村经济发展，事关打赢脱贫攻坚战，是吉林省广大农民享有更多获得感、幸福感、安全感的必然要求，具有重大的现实和历史意义。

（二）振兴基础。近年来，吉林省委、省政府围绕率先实现农业现代化，全力推进乡村产业发展和建设，2017年粮食总产量达到744亿斤，牧业经济持续壮大，产值占农业总产值一半左右，园艺特色产业产值达到1750亿元。全省农业产业化组织总数达到5252个，超亿元企业达到290户，农产品加工业销售收入突破5000亿元，主要农作物综合机械化率达到86%，土地流转率达到41.57%，以新型经营主体营为方向的格局基本形成。农业社会化服务体系不断完善，休闲农业、乡村旅游和农村电商等新业态不断涌现。总体上形成了粮、牧、特、加并举，农牧结合、循环发展的现代农业产业格局，为实现集约、高效、安全、可持续的农村产业振兴奠定了坚实基础。

（三）机遇与挑战。吉林作为农业大省，担负着保障国家粮食安全的重大政治责任，随着我国经济从高速增长转向高质量发展，居民消费结构加快升级，中高端、多元化、个性化消费需求快速增长，加快推进农业由增产导向转向提质导向是市场发展的必然要求。乡村振兴战略的实施，将调动全社会各种资源要素进入农业、投入农村，随着乡村基础设施和公共服务体系建设的快速发展，各种强农惠农富农政策的出台，都将为乡村产业振兴提供强大的驱动力。

在深入推动农业供给侧结构性改革，实现乡村产业振兴过程中，也面临着严峻的困难和挑战。这些挑战主要体现在

经济下行压力加大，产业发展水平较低，基本要素供给不足，资源环境约束趋紧，农村空心化、老龄化、凋敝化日益突出，产业相对单一，农业与二三产业融合度较低，农产品加工产业链条短，精深加工程度和附加值不高，旅游村镇基础设施不完善以及互联网、物联网、大数据等现代信息化水平亟待提升等问题。实现产业兴旺目标任重而道远。

二、总体要求

（一）**指导思想**。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，深入落实习近平总书记关于实施乡村振兴“七条道路”、推进“五大振兴”重要论述和对吉林省“率先实现农业现代化、争当现代农业建设排头兵”重要指示。紧紧围绕发展现代农业、农村一二三产业融合要求，深化农业供给侧结构性改革，推动质量兴农、绿色兴农，加快农业新旧动能转换，构建农业与二三产业交叉融合的现代产业体系。加快构建以粮为基础、农牧结合、粮牧特加并举、一二三产业融合式的吉林发展新模式。全面提升农村产业发展速度、质量、效益，拓宽农民增收渠道，提高农民在一二三产融合发展中的收益，以率先实现农业现代化为基础，推进乡村产业全面振兴，推动吉林由农业大省向农业强省转变。

（二）**基本原则**。

——**坚持农民主体地位**。尊重农民意愿和首创精神，善

于总结基层的实践创造，把农民群众建设幸福美好家园的期盼作为驱动力，一切为了农民，一切依靠农民，充分调动广大农民群众的积极性、主动性、创造性，促进农民持续增收，增强农民自我发展能力，不断提升农民的获得感、幸福感、安全感。

——**坚持质量引领**。推进农业质量变革，推进农业由增产导向转向提质导向，提升农业标准化、品牌化、绿色化、科技化水平，提高农业创新力、竞争力和全要素生产率。

——**坚持城乡融合发展**。建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，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。

——**坚持因地制宜**。科学把握乡村的差异性，注重中东西部不同特征，注重规划先行、突出重点、分类施策、典型带动。既尽力而为，又量力而行，不搞形式主义，不搞一刀切。

（三）发展目标。

到2022年，乡村产业振兴的政策体系、制度体系、标准体系和考核体系初步健全。长春市和其它9个国家现代农业示范区及市（州）城市周边基本实现农业现代化。粮食和重要农产品供给稳定、质量提升、效益增加，粮食综合生产

能力稳定在700亿斤以上，农业科技进步贡献率达到61.5%，农业劳动生产率达到5.5万元/人，农产品加工产值与农业总产值比提高到2.5：1，休闲农业和乡村旅游接待达6000万人次。农村一二三产业融合发展不断深入，加工业呈现集群发展态势，休闲农业、观光农业、农事体验、田园综合体等新兴业态蓬勃发展，农民增收渠道进一步拓宽，城乡居民生活水平差距持续缩小。到2035年，农业农村现代化基本实现，城乡融合型、产业兴旺型、美丽宜居型乡村蓬勃兴起。到2050年，我省乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。

三、乡村产业空间布局

按照《吉林省乡村振兴战略规划（2018—2022年）》的乡村产业布局要求，在县、乡国土空间规划中落实产业空间布局。建立中东西部三大特色产业集聚区，发挥中心村镇区位优势，引导产业集群发展。建设一批特色农产品优势区和农产品加工业聚集园区，建立园区与原料基地联动建设机制，培育形成一产接二产连三产、三次产业融合联动的产业体系和产业布局。

（一）中部地区产业布局。中部区地处双带交汇之地，包括松原市扶余市，长春市、吉林市、辽源市以及四平市等共计30个县（市、区）。针对该区域商品粮生产基础条件较好的特点，突出发展粮食、畜禽产品生产加工，重点打造以

玉米精深系列加工为龙头的产业集群、以稻米深度加工为龙头的产业集群、以饲料加工业为龙头的产业集群、以生物质能源为龙头的产业集群、现代种业产业集群、畜禽产品加工产业集群等。

（二）东部地区产业布局。东部区地处长白山区，包括延吉市、白山市全部，以及通化市南部等共计16个县（市、区）。针对该区域人参、中药材、食用菌等山地特色产业发展基础较好的特点，突出发展参茸（中药材）、林特产品生产加工，建设一批人参、黑木耳、中药材、山葡萄等生态特色食品标准化种植基地，建设延边黄牛、长白山黑猪、林蛙、鹿、柞蚕等特色养殖基地，建设山地特色绿色食品加工供应基地，重点打造人参产业系列产业集群、医药加工产业集群、山珍加工业产业集群、果仁加工业产业集群。

（三）西部地区产业布局。西部区地处科尔沁沙地的东缘，松辽平原的中西部，处于半湿润、半干旱的农牧交错带，包括白城市全部，以及松原大部分地区共计9个县(市、区)。针对区域草食畜牧业发展基础较好的特点，建设以奶牛、肉牛、肉羊、肉鹅为主的草食畜牧业养殖基地，突出发展杂粮杂豆、肉食等生产加工，重点打造肉牛产业集群、羊系列产业集群、通榆大雁产业集群、以畜禽下脚料为原料的生物产品加工业产业集群、杂粮杂豆加工产业集群、燕麦生产加工产业集群、乳品生产加工产业集群、油料生产

加工产业集群等。

（四）中心村镇产业布局。

——**聚集提升类村镇**。聚集提升类村镇位于产业发展节点区域，具备人口汇聚潜力，是乡村产业振兴的重点。对于种养业为主的村镇，应主动对接域内外市场，调整农业结构，选准主导品种，培育“一村一品”，大力发展生态农业和品牌农业，拓展推进一二三产业融合发展，提高农业发展质量和效益；对于工贸为主的村镇，重点提升产业发展层级，主动承接域内域外产业外溢，积极发展商贸流通、信息和生活服务业，建设一批新型社区、特色小镇；对于休闲服务为主的村镇，应充分依托文化传统、自然资源、特色产品，挖掘民俗礼仪、休闲康养、冰雪活动等蕴含的产业价值，实施全域旅游战略，深度开发休闲农业和乡村旅游，打造一批远近闻名的休闲旅游目的地。

——**城郊融合类村镇**。城郊融合类村镇位于城市近郊区，对于城郊融合类村镇，应大力发展都市农业、休闲农业、观光农业和乡村旅游；围绕城市市场需求，立足地域优势，积极推进“菜篮子”工程，建设满足城市人民需要的蔬菜、水果、花卉苗木的生产基地，打造食品加工大厨房；积极承接城市科技、教育、文化、卫生、体育等功能外溢，统筹安排好本地村民和城市外溢人口的生产生活生态条件建设，加快基础设施互联互通、公共服务共建共享，逐步强化

服务城市的功能，促进城乡融合发展。

——**特色保护类村庄**。这类村庄主要指历史文化古村、传统村落、少数民族特色村庄、特色景观旅游名村等自然历史文化特色资源丰富的村庄，是彰显和传承民族和地域传统文化的重要载体。要处理好保护、开发、利用和发展的关系，全面保护文物古迹、历史建筑、传统民居等历史遗存，注重传承民风民俗民肴等优秀文化遗产，保持村庄的完整性、真实性和延续性。充分挖掘边地文化、林草文化、渔猎文化等民俗民族文化，着力发展具有文化基底、民俗韵味、现代元素的乡村休闲观光业，提升资源与文化价值。

四、重点任务

根据《吉林省乡村振兴战略规划（2018—2022 年）》提出的坚持农业现代化和农村现代化一体设计、一并推进，加快补齐农业农村短板，不断缩小城乡差距，推进农业大省向农业强省跨越。

（一）促进一二三产业融合发展。

1. 调整优化农业种植养殖结构。深入推进种植业结构调整，优化玉米、提升水稻、扩大杂粮杂豆和经济作物面积，确保粮食面积不减少，粮食播种面积稳定在 8000 万亩以上。不断优化畜牧业产业结构和产品结构，坚持稳步发展猪禽产业，重点发展牛羊产业，加快发展鹿蜂等特色产业，建设好洮南雏鹰 400 万头生猪、通榆吉运 15 万头牛、洮北

300 万只肉羊、榆树正榆 1 亿只肉鸡等投资亿元以上项目。推进湖库增殖、池塘标准化养殖、冷水鱼流水养殖和休闲渔业等产业发展。优化发展园艺特产业，围绕长春、吉林等地级城市周边建设城郊蔬菜种植基地，沿省境内五条重要公路铁路沿线建设五大设施园艺产业带，推广优良品种，推进规模化、集约化、智能化蔬菜基地创建。以人参、贝母为重点，集中打造一批管理规范、特色鲜明的中药材生产基地，建设北方中药材标准化生产基地。增加人参、山葡萄、蓝莓、中药材、特色果蔬等种植面积。高质量推进长白山北坡黑木耳生产基地、长白山南坡香菇生产基地和中西部大城市周边草腐菌标准化基地建设。重点推进马铃薯、花生、烟叶、向日葵、红干椒等产业发展，建成全国重要的脱毒马铃薯种薯繁育基地。健全特色农产品质量标准体系，强化农产品地理标志和商标保护，重点培育吉林大米、吉林玉米、吉林杂粮杂豆、长白山人参、吉林长白山木耳、吉林长白山灵芝、长白山山珍和吉林优质畜产品等区域公用品牌；大力推进具有较强竞争力的企业品牌和“小而美”的特色农产品品牌。提升农产品品牌溢价水平。到 2022 年，确保粮食生产能力稳定在 700 亿斤以上，水产品产量稳定在 25 万吨，创建国家级特优区 5 个，省级特优区 30 个。

2. 大力发展农产品加工业。围绕打造若干个农产品加工业产业集群，统筹推进初加工、精深加工、综合利用加工

和主食加工协调发展。加快发展适合家庭农场和农民合作社经营的农产品初加工，促进以马铃薯、蔬菜、果品、食用菌、中药材等为重点的生鲜、特色农产品商品化处理。实施农产品加工业提升工程，支持县域发展农产品精深加工，培育壮大农业产业化龙头企业，加快形成加工产业集群。支持开展农产品生产加工、综合利用技术研究，形成一批推动价值提升的关键技术和特色产品，支持粮食、畜产品、园艺特产业进行精深加工增值，创建一批农产品精深加工示范基地，提升加工转化增值率和副产物综合利用水平，实现农产品多层次、多环节转化增值。粮食加工侧重在玉米深加工产业，重点发展特优级食用酒精产品生产，适度布局以玉米为原料的燃料乙醇生产，支持玉米深加工企业开发生产生物化工材料和医药健康产品，加快推进现有淀粉、果糖、酒精产品升级和改造，推进梅花生物 300 万吨玉米、嘉吉生化 200 万吨玉米等一批精深加工扩能升级；畜牧加工重点发展冷鲜肉、精制熟食肉制品、西式肉制品、发酵技术、功能性肉制品、休闲肉制品和调理肉制品；乳品加工产业重点发展巴氏杀菌乳、超高温灭菌乳、乳粉、酸奶、干酪、奶油、功能性乳品；园艺特产业重点支持果蔬、食用菌、参茸、中药材等营养功能成分提取技术研究，形成一批推动价值提升的关键技术，开发营养均衡、养生保健、食药同源的加工食品。到 2022 年，全省农产品加工产值与农业总产值比提高到

2.5：1。

3. 全力提升农村服务业。完善农村服务业基础设施建设、合理布局物流网点。加快长春和地级城市骨干蔬菜批发市场改造升级，优先支持抚松人参，白城、松原杂粮杂豆，蛟河、汪清黑木耳，伊通、榆树畜产品等特色批发市场升级建设，推动特色专业市场集群发展。支持冷链物流信息化、标准化建设和必要的基础设施建设，在农产品优势产区、流通重要节点城市和城市消费终端，率先完善冷链物流体系，打造区域性先进冷链物流中心。立足服务农业生产产前、产中、产后全过程，重点围绕种子、畜禽遗传资源、农资、农机、防疫、农业废弃物处理、农产品初加工、检验检测、物流、土地托管等环节，大力发展农业经营性服务业。大力培育新型服务主体，积极发展服务联合体、服务联盟等新型组织形式，建设农业社会化服务体系，促进农业生产、加工、物流、研发和服务相互融合，为农民和新型经营主体提供农技推广、农资供应、配方施肥、统防统治、农机作业、收储加工、产品销售等农业生产性服务。推动农产品流通企业与新型农业经营主体对接，通过订单农业、直采直销、投资合作等方式，打造产销稳定衔接、利益紧密联结的农产品全产业链条，加强全国性、区域性、田头市场体系建设。加快发展粮食、供销、邮政、农机、农垦等为农服务综合平台，加快多功能一体化粮食物流（产业）园区建设，加快建成覆盖

到县的仓储、配送中心，支持供销、邮政及各类企业把服务网点延伸到乡村，增强全省农资物流配送、集散调剂能力。到2022年，基本形成服务结构合理、专业水平较高、服务能力较强、服务行为规范、覆盖全产业链的农村服务体系。

4. 加快发展休闲农业和乡村旅游。发展适应城乡居民需要的休闲旅游、餐饮民宿、文化体验、健康养身、养老服务等产业，实现农业产业链延伸、价值链整合和多主体共赢。加快发展“休闲农业＋”融合发展模式，将休闲农业与农产品加工、互联网、康养等产业融合起来，利用互联网平台，服务生产、生活、体验、购物、餐饮、住宿等信息，建立一批高质量的休闲农业园区，打造乡村休闲旅游“互联网小镇”。依托各地山水、田园、冰雪等独特资源和区位优势，引导农民和新型农业经营主体开发具有吉林特色的乡村旅游产品：以城市、景区周边为重点建设农旅综合体、田园综合体，打造一批田园风光、采摘、垂钓、特色餐饮、农事体验、私人订制、健康养老、乡村民宿等休闲观光园区、康养基地和乡村民宿集中点；依托森工林区生态资源优势，打造一批森林生态旅游、冰雪旅游、运动探险、民俗文化游等特色旅游小镇。推进北大壶投资500亿元滑雪度假小镇、通化万峰滑雪小镇等滑雪综合区建设，保障吉林市北山四季越野滑雪场常年对外开放。推动吉林雪博会、净月潭瓦萨冰雪节、查干湖冰雪渔猎文化旅游节提档升级，让“白雪换白

银”成为我省新的经济增长点，擦亮查干湖“金字招牌”。推进通榆向海、镇赉莫莫格等景区发展。开展国家级、省级休闲农业示范县（乡、村）、星级企业创建活动，支持和鼓励组建休闲农业产业联盟，塑造一批吉林特色乡村旅游品牌。到2022年全省休闲农业和乡村旅游大道6000接待人次。

5. 积极推进农村电商发展。继续开展电子商务进农村综合示范、实施“互联网＋”农产品出村进城工程。支持农民合作社开设网店，更好地发挥电商对乡村产业振兴的推动作用。引导和推动农业企业、新型农业经营主体等提高网络营销能力，探索“互联网＋”营销模式，完善吉林省农业电子商务交易平台、完善省级粮食电子交易平台，利用吉林大米网、吉林大米天猫旗舰店等线上资源，开展网上信息查询、线上销售、网络结算业务。积极推进与电商平台合作，利用阿里、京东等省内外知名电商交易平台，将“吉字号”特色产品推向全国。建立健全适应农产品电商发展的标准体系，鼓励有条件的电商平台开展农产品进城、工业品下乡标准化工作，促进区域同质化农产品向标准化、规模化发展，抓好农产品电子商务平台、特色电子商务村屯和示范点建设，形成“一村一品一电商”的经营模式。到2022年，90％的行政村建有农村电子商务综合服务点，力争在每个县（市、区）培育一批有品牌、有渠道、销售收入达到百万级、

千万级的电商村。

6. 创建农村产业融合发展示范园。深入实施农村产业融合发展“百县千乡万村”试点示范工程，推进农村产业融合发展示范园建设，加快延伸农业产业链，提升农业价值链，拓展农业多种功能，培育农村新产业新业态。打造现代农业产业园、科技园、创业园、“田园综合体”等平台载体，引导资金、技术、人才、信息、设施、装备等向园区聚集，推进政策集成、要素集聚、功能集合、企业集中，促进产城融合发展。打造一批农村产业融合领军企业，培育一批产业特色小镇，创建国家级和省级农业产业园。

（二）促进农村创业就业发展。

7. 实施创新创业人员培育行动。引导培训机构对有创业意向和创业基本条件的农村劳动者开展创业培训。重点培训创业理念，创业技巧，创业项目选择与评估，中央和地方对农民创业的优惠扶持政策等。积极参与国家农村“双创”百县千乡万名带头人培育行动、返乡下乡创业培训专项行动、育才强企计划、农村青年创业致富“领头雁”培养计划、引才回乡工程等，培养农村双创优秀带头人、农村双创优秀企业家、农村双创优秀工匠。面向农业农村创新创业主体，打造国家农业众创空间“星创天地”，建设集科技示范、技术集成、成果转化、创业孵化、平台服务等为一体的开放性综合服务平台，通过市场化机制、专业化服务和资本化运

作方式，利用线下孵化载体和线上网络平台，聚集创新资源和创业要素，促进农村创新创业的低成本、专业化、便利化和信息化。到2022年，建设100个标准高、服务优、示范带动作用强的农村创业创新园区（基地），农民工等人员返乡下乡创业突破12万人。

8. 实施职业技能人员培训行动。实施农民工职业技能公共实训基地建设工程，建设一批区域性大型公共实训基地、市级综合型公共实训基地和县级地方产业特色型公共实训基地。实施农民工职业技能培训工程，通过订单、定向和定岗式培训，对农村未升学初高中毕业生等新生代农民工开展就业技能培训，到2020年，力争使各类农村转移就业劳动者都有机会接受1次相应的职业培训。

9. 促进农村劳动力转移就业。发展壮大县域经济，优化农村产业结构，推进农村一二三产业融合发展，鼓励支持在乡村新办环境友好型和劳动密集型企业；引导创新创业群体围绕乡村特色产业、区域特色产业加快发展，提升创造和增加就业岗位能力；鼓励采取以工代赈方式就近吸纳农村劳动力进行基础设施工程建设；组织开展“春风行动”，发挥省级驻外劳务机构作用，实施农民工劳务协作对接行动计划，建立健全劳务输出对接机制；培育一批劳务经纪人，大力开发农村就业岗位。实施农民工公共就业服务体系建设工程，完善县、乡（镇）两级劳动就业服务设施设备，推进基

层综合服务全覆盖。推进农民工公共就业服务全程信息化，实现各类就业信息统一发布和信息监测。

（三）大力推进县域经济发展。

10. 推进县域产业集群发展。依据县域工业基础和资源特色，科学规划县域新型工业化产业，推动传统制造业向高新化、智能化、绿色化方向优化升级。围绕促进一二三产业融合发展，建设一批特色工业小镇、工业集聚区、乡村工业园区，引导资金、技术、人才、信息、设施、装备等向园区聚集，推动具有技术关联的中小企业沿产业链上下游有效衔接，鼓励企业开展分工流水线式生产，探索大型工业企业向中小企业进行技术和零配件产品扩散分包的具体方式，建立大型工业企业与中小企业的分工协作，推动产业集聚发展，培育一批百亿级产业集群。按照错位和差异化的原则正确选择和建设主导产业，推动工业主导产业与其他产业的联动效应，促进县域各级工业企业间联动机制的形成和企业联盟的建立。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，培育建设区域发展示范县，打造以强带弱、区域联动发展示范区。

11. 支持工业集中区转型升级。鼓励现有符合条件的省级工业集中区晋升省级经济开发区，支持发展较好的省级开发区申报国家级开发区。坚持绿色可持续发展的新型工业化道路，坚决淘汰落后产能，严格按照《国家产业调整指导目

录》加强审核，落实限制类、淘汰类行业限批政策，采用兼并重组等市场化手段确保落后产能全面退出。统筹推进一批资源精深加工、农产品精深加工、劳动密集型产业和中心城市配套制造业等产业基地建设。坚持对外开放，鼓励县（市）研究制定符合本地实际的财源项目建设支持政策和项目引荐人奖励政策，充分发挥与发达地区交流合作机制和发展平台作用，引入合作领域宽、互补性强、市场前景广的工业项目，培育具有当地特色的工业产业群。到 2022 年，每个县（市）力争培育 1 至 2 个销售收入超 50 亿元的产业集群。

五、保障措施

（一）加强组织领导。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，建立健全乡村产业振兴的规划体系和政策体系，统筹力量，整合资源，强化要素支持和制度供给，协调好各方面利益，建立方案实施的组织协调机制。要引导各类市场主体积极参与乡村产业振兴，优化资源配置，形成齐抓共推的强大合力。

（二）强化财政保障。加大公共财政向乡村产业倾斜力度，通过本级预算安排、积极争取国家资金支持、统筹政府性基金预算、加强涉农资金统筹整合力度等措施，逐步完善实施乡村产业振兴投入保障机制。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相互衔接配合，通过预算环节归并、分配环节协商、实施环节协作，强化多个部门用

途相近的涉农资金的统筹协调力度，形成政策合力，提升资金使用效益。推进政府购买服务、工商资本下乡等投资模式。因地制宜搭建各类涉农资金统筹整合平台，引领涉农资金统筹使用和集中投入。支持市、县级人民政府围绕改革任务、优势区域、重点项目等，统筹安排各类功能互补、用途衔接的涉农资金。

（三）拓宽资金筹集渠道。推广政府和社会资本合作，逐步形成多形态、多层次、多元化的乡村产业振兴投融资体系。推动涉农企业上市、挂牌、发债、非公开转让股权等多渠道融资。鼓励依托吉林省产业投资引导基金继续推进设立服务于农业产业发展方向的子基金。加强与政策性银行合作，推出一系列政策性农业信贷产品，构建全省政策性农业信贷担保体系，支持多种形式农业适度规模经营。

（四）完善土地政策。统筹农业农村各项土地利用活动，市县级政府将年度新增建设用地计划指标确定一定比例用于支持农村新产业新业态发展，鼓励农业生产与村庄建设等用地复合利用，拓展土地使用功能，保障农产品冷链、初加工、烘干、仓储、机库和农村产业融合发展项目用地。健全设施农用地政策，对于农业生产过程中所需各类生产设施和附属设施用地，以及农业规模化经营必须兴建的配套设施用地，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。

吉林省农村基础设施建设专项规划

为指导全省农村基础设施建设，根据《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》（中发〔2018〕1号）、《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》（中发〔2018〕18号）、《中共吉林省委吉林省人民政府关于实施乡村振兴战略的意见》（吉发〔2018〕1号）、《吉林省乡村振兴战略规划(2018—2022年)》等有关政策文件和上位规划要求，结合吉林省农村基础设施建设现状和需求，编制《吉林省农村基础设施建设专项规划》。

一、规划背景

（一）重大意义。农村基础设施是乡村振兴战略的强力支撑，是实现农业强、农村美、农民富的重要抓手。加强农村基础设施建设，大力改善农村生产生活条件，改善公共服务设施条件，是进一步解放农村生产力、增加农民收入、促进公共服务均等化水平、逐步缩小城乡差距、保持农村经济社会快速持续发展和实现“两个一百年”奋斗目标的迫切需要，事关吉林省乡村振兴发展全局，具有重大的现实意义。

——加强农村基础设施建设是实现农村产业发展的重要保障。完善的农村交通物流、农田水利、高标准农田、信息

通讯等基础设施条件，既能有效提升粮食综合生产能力，增强农业抵抗自然灾害的能力，实现“藏粮于地”，又能有效降低生产、运输、储藏、销售等成本，改善乡村投资环境，增强农业农村对人才技术资本等要素的吸引力，加快现代农业产业体系、生产体系、经营体系构建，促进农村一二三产业深度融合发展，实现乡村产业兴旺。

——加强农村基础设施建设是保护农村生态环境的关键举措。统筹山水林田湖草系统治理，开展国土绿化、草原生态保护与修复、重要湿地保护、重点流域环境综合治理、长白山森林生态修复等重大工程，加强以农村垃圾、污水治理和村容村貌提升为主攻方向的农村人居环境整治，加快推行乡村绿色发展方式，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。

——加强农村基础设施建设是促进公共服务均等化的有效途径。继续把社会事业发展的重点放在农村，强化公共教育、医疗卫生、养老服务、文化体育、防灾减灾等设施建设，逐步建立健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系，能提高农村居民生活质量，更好满足人民日益增长的美好生活需要，从精神方面给予农民更大程度上的享受。

——加强农村基础设施建设是实现农民生活富裕的必然要求。全面改善农村生产生活条件，有利于促进乡村产业发

展、生态美好，促进农民收入增长、生活便利，促进社会公平正义，增进农民福祉，提升农民的获得感、幸福感、安全感，让广大农民走上共同富裕的道路，汇聚起实现吉林省新一轮全面振兴、建设幸福美丽乡村的磅礴力量。

（二）发展基础。党的十八大以来，全省认真落实习近平总书记关于“三农”工作重要指示和视察吉林时的重要讲话精神，坚持“重中之重”战略定位不动摇，不断加强党对“三农”工作的领导，全面深化农村改革，加强农村基础设施投入，大力推进新农村建设，农村基础设施建设取得显著成绩，为全面实施乡村振兴战略奠定了良好基础。

——交通物流条件明显改善。到 2017 年末，全省农村公路达到 87748 公里、占全省公路总里程的 84.4%。全省 714 个乡（镇）、9398 个建制村全部通硬化路，33759 个自然屯有 25725 个通硬化路、通畅率达 76.2%。建制村、自然屯通客运班车率分别达到 100%和 86.6%。建制村电子商务配送站点覆盖率达 32.4%。为农村经济发展和社会进步提供了有力的支撑。

——饮水安全保障水平持续提升。统筹乡村发展，全力整村整屯推进集中式农村饮水安全工程建设。截止 2017 年底，全省已累计建成集中式供水工程 1.77 万处，分散式供水工程 3 万多处，解决了 1186 万农村居民饮水安全问题。自 2016 年实施农村饮水安全脱贫攻坚工作以来，截至 2017

年底共巩固提升了16.18万建档立卡贫困人口安全饮水保障能力。全省农村集中供水率达到70%，自来水普及率达到80.5%。

——**人居环境整治取得实效**。深入实施农村人居环境整治三年行动，以清垃圾等“六清”为主要内容，抓好农村垃圾、农村污水处理、村容村貌改善等。实施农村人居环境整治整县推进试点41个、整乡推进试点21个。17个市、县启动了农村生活垃圾治理试点工作。完成20万户农村卫生厕所改造工作。围绕产业基础好、基础设施完善、环境整洁清晰、文化旅游紧密结合，扶持建设重点村3286个。围绕高效农业引领等10种类型，创建美丽乡村440个；创建美丽庭院和干净人家65万户。创建“省级绿美示范村屯”50个。

——**农村能源设施加快升级**。全省100%的村通电，2.4%的村通天然气。对全省8个市（州）29个县（市、区）的农网进行改造升级。2017年总投资21.3246亿元，新建及改造10千伏线路9143公里，配电变压器13107台，低压线路2972公里，解决了动力电进村屯的难题，保障了农用机械及附属设备的正常运作。供电可靠率、居民端综合电压合格率明显提升。户用秸秆成型燃料、户用分布式光伏发电、沼气、太阳能等推广加快。

——**新一代信息网络深度覆盖**。全省农村家庭20兆以

上宽带接入能力达99.0%，4G网络覆盖100%的乡镇及以上地区和81.8%的行政村，实现了乡镇以上地区深度覆盖，农村热点区域有效覆盖。2017年新增移动基站4000个，重点向偏远农村和边境地区延伸，实现240个行政村4G网络覆盖。农村信息通信基础设施的服务能力显著增强，移动数据承载能力大幅提升。

——**农田水利建设取得重大进展。**全省已建成灌区4465处，建成大中小型灌溉水库1569座，塘坝1万余座，各类农田机井23万多眼，新建和改造小型水源工程1.53万处，改造灌排渠系2172公里，基本建成了蓄、引、提、供相衔接配套的农田水利工程体系。全省农田灌溉水有效利用系数达到0.579，高于全国平均水平，高效节水灌溉面积达到1858万亩，农业生产的水利条件得到有效改善。

（三）存在问题。

——**历史欠账较多。**农村垃圾治理、污水处理等基础设施严重不足，清洁能源占比不高，村庄绿化覆盖率低于全国平均水平，人居环境短板突出，高标准农田占比不高，较建设目标差距不小。

——**缺乏统筹规划。**村庄建设规划覆盖率不足1/3，且前瞻性、操作性欠佳，规划管控作用有限。农村水利、交通、电力、通信、环保等基础设施建设长期条块管理，缺乏统筹，未能形成合力。

——**资金渠道单一**。农村基础设施建设量大面广，除部分旅游、加工、流通等特色产业村庄外，很难吸引社会资本、金融资本投入，长期以来均以各级政府财政投入为主，来源单一，数量有限，与建设需求相去甚远。

——**管护运营不足**。大部分农村公路、水利、供水、环保等设施重建轻养，管理、养护普遍不到位，缺乏管护运营长效机制，致使相关基础设施过早破损、超期服役，作用不能充分发挥。

二、总体要求

（一）**指导思想**。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，全面实施乡村振兴战略，深入落实省十一次党代会精神，加快实施“三个五”发展战略，推动中东西“三大板块”和“一主、六双”建设，坚持农业农村优先发展，落实高质量发展要求，加强规划管控，突出补短板、强管养、提服务、促发展，扎实推进农村路、水、电、网、环保等基础设施建设，不断提升农村基础设施服务能力，充分发挥农村基础设施在乡村产业振兴、生态振兴、生活富裕中的先行保障作用，不断提升农民群众的获得感、幸福感。

（二）**基本原则**。

——**因地制宜、分类施策**。顺应村庄发展规律和演变趋势，根据不同村庄的发展建设现状、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，有针对性的开展基础设施建设，不搞一刀切。

——**规划先行、综合治理**。加强规划引导，突出抓好县（市）、乡（镇）国土空间规划、村庄规划和各类专项规划，坚持山水林田路、水电气网房、村庄、公共服务、乡村产业等综合治理、全面改善，合理安排建设任务和建设时序，防止一哄而上和生搬硬套。

——**示范引领、分类推进**。坚持先易后难、先点后面，开展百千万工程和试验区创建，分类有序推进乡村振兴，通过试点示范不断探索、不断积累经验，带动整体提升。

——**突出重点、补齐短板**。优先解决农村居民出行、饮水、能源、垃圾、污水和农村环境脏、乱、差等重点难点问题，补齐规划、建设、管理、养护、运营等长效机制短板，为乡村振兴提供良好的、长期可持续的基础设施保障。

——**城乡统筹、融合发展**。推动城乡基础设施互联互通，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。

——**建管并重、长效运行**。坚持先建机制、后建工程，合理确定投融资模式和运行管护方式，推进投融资体制机制和建设管护机制创新，探索规模化、专业化、社会化的“建

管运养”长效运营管护机制，确保各类设施建成并长期稳定运行。杜绝前建后弃、前清后脏、前管后乱。

（三）发展目标。

到2020年，农村基础设施建设取得重要进展，农村人居环境明显改善，教育医疗养老等设施标准大幅提升，各项基础设施建管运养长效机制基本形成。建制村道路硬化率保持在100%，自然屯通硬化路率达到80%，在行政村和具备条件的自然村基本实现物流配送网点全覆盖。农村自来水普及率达到83%。90%以上的行政村生活垃圾得到治理，基本完成非正规垃圾堆放点整治任务。新改造80万户农村卫生厕所，完成全省114个重点镇和重点流域常住人口1万人以上乡镇生活污水治理，基本消除农村黑臭水体。村庄绿化覆盖率达到30%。村综合性文化服务中心覆盖率达到95%。

到2022年，各项基础设施建管运养长效机制初步健全。建制村道路硬化率保持在100%，道路质量等级、养护管理水平进一步提升。对生活垃圾进行处理的村占比超过90%。农村自来水普及率达到83%。村庄绿化覆盖率达到32%。村综合性文化服务中心覆盖率达到98%。

三、主要任务

（一）加强农村公路建设。

——着力提升农村公路通达率。加快实施重点自然屯通硬化路工程。优先保障贫困县（市、区）交通扶贫脱贫项

目。加快推进撤并建制村、贫困村域内自然屯、边境县（市、区）自然屯通硬化路建设，按照建制村通硬化路标准推动国有林区林场保留居民居住的场部、林下经济节点通硬化路建设。推进能够形成新的经济增长点的旅游路、资源路、产业路新改建，实现重点工业园区、AAA级及以上旅游景区、AAAA级及以上乡村旅游经营单位有等级公路连接。努力提高农村公路联通功能、提升路网运行效益，充分发挥先行保障作用。到2020年，建制村通硬化路率保持在100%，自然屯通硬化路率达到80%（受益人口约占全省农村人口的90%）。

——**加强农村公路安全隐患治理**。实施安全隐患治理工程，对农村地区临水临崖、急弯陡坡缺少必要的护栏、挡墙、警示标志等安保设施，存在安全隐患的路段增设安全防护设施。加快推进农村公路既有危桥改造。因地制宜推进窄路加宽改造或增设错车道。参照城市道路交通组织方案和安防、照明灯规范标准管理国省干线及其他等级公路与城市道路相连或穿越城镇建成区路段，对国省干线和其他等级公路与城市外环路相连、流量较大的实行信号控制，合理分配路权，消除风险隐患。

——**开展农村旧路改造**。加快完成通乡、通村的破损老旧路维修改造，统筹推进其他破损农村公路维修改造。大力推广成熟的养护工艺，重点支持破损老旧路“白改黑”工程

（老旧水泥混凝土路面加铺沥青混凝土路面）。集中资金、区别局部维修、预防性养护、中修、大修、改扩建等不同情况，有针对性地推进破损老旧路维修改造，让建成时间较早、破损严重、影响车辆通行的路段及早恢复使用功能，巩固农村公路建设成果。

——**提升农村公路品质**。积极创建“绿色品质路”。根据旅游、客货运输等需求，在有条件的地方设置服务区、停车区、“港湾式”汽车停靠站、候车亭；注重绿色环保，加强自然地貌、原生植被、表土资源、湿地生态、野生动物等保护，因地制宜做好绿化美化工作；注重资源节约，少占耕地和基本农田，充分利用旧路资源、地产材料，推广废旧材料再生循环利用。大力整治农村公路路域环境，加强绿化美化，全面清理路域范围内的草堆、粪堆、垃圾堆和非公路标志。路面常年保持整洁、无杂物，边沟排水通畅，无淤积、堵塞。

（二）加强农村商贸物流基础设施网络建设。

——**加强农村物流节点建设**。优化物流节点布局，构建县、乡、村三级物流网络节点体系，提高乡（镇）和建制村物流节点覆盖率。积极推进交通运输、邮政、农业、供销、商务等部门物流设施资源整合，鼓励各类企业加大在农村地区的设施网络布局。加强物流节点建设，强化各类型县级农村物流中心、乡镇运输服务站、村级农村物流服务点建设。

支持农贸市场、农村“夫妻店”等传统流通网点改进提升现有设施设备，拓展配送等物流服务功能。加快完善农村物流基础设施末端网络，鼓励有条件的地区建设面向农村地区的共同配送中心。提升节点设施综合服务能力。加快完善县级农村物流节点停车装卸、仓储配送、流通加工、电商快递、邮政寄递等综合服务功能，健全乡镇和村级物流节点快递收寄、电商交易、信息查询、便民缴费等功能，实现“一点多能、一网多用、多站合一”。加强农村物流信息化建设，促进资源整合与合理配置，提高运营效率。推广应用先进的物流装备，提高运输装载效率，增强专业化服务能力。推进“快递下乡”工程，构建适应乡村特点的商品集散平台和物流配送体系，提升农村地区快递服务水平。鼓励有条件的地方建设农村电子商务产业基地、物流园、创业园。支持电子商务市场主体在农村和城市建设仓储、冷链、分级包装、智能配货等设施设备，改善农村电子商务发展的基础条件。

——**加快发展农村客运**。完善农村客运服务网络，加大县级客运站和乡镇客运综合服务站建设改造力度。推动城市公交线网向周边乡（镇）和村庄延伸，鼓励发展镇村公交，实现具备条件的建制村通客车。支持农村客运班线进行公交化改造。推进农村公路客运站和汽车停靠点建设。加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区铁路公益性运输的支持力度，继续开好“慢火车”。

——**鼓励农村客货运设施协同建设**。强化农村运输集散设施建设，支持人口密集、客货流通需求旺盛的乡（镇）新建农村客货综合服务站，鼓励开展客货同站改造。引导客运、物流经营者在旅游景区、休闲度假区、乡村旅游集聚区，按需增设客货服务站点。完善农村客货运服务网络，支持农村客货运场站网络建设和改造，鼓励创新农村客运和物流配送组织模式。支持农村客运站增加货运服务功能，新增仓储、保管、配载、信息服务、装卸、理货等功能，实现客货同站，完善客运站邮件、物流、快递服务功能，鼓励快递企业入住客运站，免费提供快件处理场所和营业场所。鼓励农村班线客车利用行李舱剩余空间运输货物，推动客运班车代运快件，开发点对点运输快件的试点线路，为交邮合作提供设施和服务节点保障。推广应用农村客运标准化车型，推进城乡客运、城乡配送协调发展。

（三）**加强农村水利基础设施网络建设**。以重大水利工程和民生水利建设为着力点，构建大中小微结合、骨干和田间衔接、长期发挥效益的农村水利基础设施网络，着力提高节水供水和防洪减灾能力。

——**加快大中型灌区建设**。加快建设松原灌区、白城市五家子灌区等一批节水型、生态型大型灌区，提高粮食产能和农业综合生产能力。加快大中型灌区续建配套与现代化改造，继续开展现有大中型灌区的续建配套与节水改造项目建

设。着力加强农业灌溉计量设施建设，完善灌区计量设施体系，加强灌溉试验站网建设和成果应用。

——**加强小型农田水利建设**。继续开展以现代化灌排渠系、“五小水利”和农田灌排“最后一公里”为重点的小型农田水利基础设施建设。推进农田水利设施提档升级。开展小型农田水利设施达标提质，推进灌溉信息化和智能化。全面实施区域规模化高效节水灌溉行动，加强节水灌溉关键核心技术和装备研发攻关，大力推广喷灌、微灌、管道输水灌溉等高效节水灌溉技术，在白城市、松原市、四平市、长春市和延边州等地区的易旱区实施高效节水农田灌溉项目，从水源到田间整体设计，集中投入、建设一批重大高效节水灌溉工程。加强节水灌溉工程与农艺、农机、生物、管理等措施的结合，积极推广水肥一体化。到 2022 年新增和改善农田灌溉面积分别达到 350 万亩和 500 万亩，农田灌溉水利用系数达到 0.61。

——**加快完善现代防洪减灾体系**。加快松花江干流治理、嫩江干流治理、月亮泡蓄滞洪区等大江大河治理工程建设，全面启动辽河干流治理工程，进一步提高重点区域防洪标准，提高抵御洪涝灾害的能力。加强防洪薄弱环节建设，对重要支流、中小河流实施治理；继续加大山洪灾害防治力度，完善山洪灾害预警系统，加大重点山洪沟防洪治理力度，实施病险水库（闸）除险加固工程建设，全面完善防洪

体系。开展农村防汛预报预警体系建设。

——**加快补齐水利薄弱环节短板**。抓紧实施中小河流治理、小型病险水库除险加固、农村基层防汛预报预警体系建设，加快重点流域蓄滞洪区建设、山洪灾害防治等工程建设，着力提升防洪减灾兴利能力。

——**实施农村饮水安全巩固提升工程**。推进农村饮水安全巩固提升，综合采取改造、配套、升级、联网等方式，进一步提高农村集中供水率、自来水普及率、供水保证率、水质达标率。在距离城镇供水管网较近的农村，通过扩容改造和管网延伸，改善农村供水条件。对部分规模较小、设施简陋的单村供水工程进行配套改造，推进联村并网集中供水。对人口相对分散区域，进行小型和分散式供水工程标准化建设。因地制宜采取适宜的水处理技术，提高水质达标率和供水保障程度，有条件的地区可实行分质供水。加强农村饮用水水源保护。加强水质检测能力建设，完善农村饮水工程水质检测监测体系，提升农村饮水安全监管水平。做好农村饮水安全巩固提升与建档立卡贫困村贫困户的精准对接，全面解决全省规划内建档立卡贫困人口的饮水问题。

——**加快建设水生态保护体系**。深入推进吉林省西部河湖连通工程等河湖水系连通工程建设，充分利用现有供水工程体系，在保障区域经济社会用水的基础上，通过实施雨洪资源综合利用河湖连通供水工程，合理调配和利用洪水等资

源，向重要湖泡、湿地供水、回补地下水、恢复和改善区域生态环境。推进河湖生态保护与修复，在长春市、吉林市、延吉市等市、县实施城市水环境综合整治工程建设，实施重点水源地保护工程，加强入河排污口整治工程建设。对松原、四平、白城等地4个地下水超采区实施开采监测和日常监督管理，采取有效措施进行治理与修复。对流域面积50平方公里以下具有农田灌溉和排水功能的小河道进行治理。加强生态工程建设。在重点区域开展侵蚀沟综合治理等工程建设。加强农村河塘清淤整治，构建循环通畅的河湖水网体系。加强农村河湖管理保护，落实乡级河长湖长责任，充分发挥村级河长和民间河长作用，推动村民共治，解决好乡村河湖管护问题。加强农村小水电建设。抓好3个县（市）农村小水电建设工作，续建10座、新建6座、改扩建3座水电站、增效扩容改造水电站2座。

——**推进智慧水利建设**。建设全要素动态感知的水利监测体系，充分利用物联网、卫星遥感、无人机、视频监控等手段，构建天地一体化水利监测体系，实现对水资源、河湖水域岸线、各类水利工程、水生态环境等涉水信息动态监测。进一步加强计算和存储能力建设，集中存储管理各要素信息、各层级数据，及时进行汇集、处理和分析，实现共享共用，提高水利智能化管理和决策能力、水平和效率。加强信息安全管理和信息灾备系统建设，保障网络信息安全。加

快推进智慧水利实施，在重点领域、流域和区域率先突破，辐射带动智慧水利全面发展。依托现有水利信息化建设项目，优先推进防汛抗旱、水资源管理、农村水利、水土保持、大坝安全监测、河湖管理等智慧建设。

——**加强水利信息采集网站建设**。完善水文、水资源、水土保持监测网络体系，提高对水资源、水环境、水生态监控能力。实施全省城市水文监测系统建设项目、水文站改造及水位自动化完善建设、水文实验站一期建设工程、墒情监测建设工程、水情中心升级改造、水情业务系统能力升级等。完善水量水质监测体系。加强对江河、湖泊和地下水取水计量和监测，建立重要取水户、重要水功能区和主要省界断面三大监控体系，全面提高水量水质监测能力。开展全省地下水监测建设工程、水资源监测能力建设二期工程和区域年度用水量监测工程能力建设。推进水利信息化建设。实现防汛抗旱信息化、水资源管理信息化，推进水利工程管理信息化、安全监管信息化、水利政务信息化。积极接入国家水文数据库建设，完善信息采集系统，加强网络安全等级保护。

（四）加强农村能源基础设施建设。优化农村能源供给结构，大力发展太阳能、浅层地热能、生物质能等，因地制宜开发利用水能和风能，完善农村能源基础设施网络。

——**深入推进新一轮农村电网升级改造**。制定实施农村

通动力电规划。重点实施小城镇（中心村）电网改造工程、平原地区机井通电工程、贫困村通动力电工程、边境村电网改造工程、贫困地区电网改造工程、小康电示范县等六大工程。到2022年，农村电网供电可靠率达到99.8%，综合电压合格率达到97.9%。

——**加快建设以生物质能利用为主的分布式能源网络**。结合农村资源条件和用能习惯，多种途径推进农林废弃物、养殖场废弃物等生物质能源开发利用，促进农村用能高效化、清洁化。大力发展生物质热电联产、生物质供热、规模化生物质天然气和规模化大型沼气等燃料清洁化工程。因地制宜发展农村沼气。推广秸秆气化工程和秸秆固化成型燃料使用，建立秸秆收储运体系。支持县、乡镇供热燃煤锅炉改造为秸秆成型燃料锅炉，推广使用农村户用秸秆燃料炉具，鼓励使用生物质成型燃料等。实现供能供电供热方式多元化，构建以生物质能利用为主清洁低碳、安全高效的分布式能源网络。

——**因地制宜开发利用地热能资源**。进一步加快地热能资源开发利用项目建设。重点开发伊舒断陷盆地、松辽盆地区和东南部区等三个重点区域。在伊舒断陷盆地地热田开展长春市国信南山温泉城、安置农场温泉小区、双阳区齐家镇新农村建设和地热温室种植、吉林市岔路河中新食品城等以建筑供暖、地热温室种植和规模化温泉入户住宅小区为主的

4个重点项目。

——**有序发展小水电**。重点扶持东部地区、贫困地区、偏远地区和民族地区的农村水电发展，引导农村水能资源科学、合理、有序开发。实施农村小水电扶贫工程，促进贫困地区脱贫致富。在以河流为单元进行生态修复和开展梯级联合调度的前提下，对部分具备条件的农村水电站实施增效扩容改造，巩固农村水电发展成果、提高综合能效和安全性能。开展农村水电安全生产标准化建设，推动农村水电直供电片区电网改造，推进绿色小水电建设。

——**推动农村能源消费革命**。大幅提高电能在农村能源消费中的比重，加快实施北方农村地区冬季清洁取暖，积极稳妥推进散煤替代，有条件的地方有序推进煤改气、煤改电和新能源利用，逐步提高乡村冬季清洁能源取暖覆盖率。继续实施“气化吉林”工程，启动农村天然气基础设施建设，推动城市供气设施向周边农村延伸，扩大清洁气体燃料利用规模。天然气基础设施覆盖面和通达度显著提高。综合开发利用农村风能、太阳能和小水电。鼓励分布式光伏发电。推广使用太阳能热水系统、太阳房、太阳灶。结合农村资源条件和用能习惯，多种途径推进农林废弃物、养殖场废弃物等可再生能源开发利用，推广节能灶、吊炕、地火龙等，推广农村绿色节能建筑和农用节能技术、产品，促进农村用能高效化、清洁化。探索建设农村能源革命示范区。

——**大力发展“互联网＋”智慧能源。**加强“互联网＋”智慧能源基础设施建设，促进能源管理系统扁平化，推进能源生产与消费模式革命。建立能源监测预警与规划管理信息平台，加强能源产业链上下游企业的信息对接和生产消费智能化。加速推进电力光纤入户，完善能源互联网信息通信系统，统筹部署电网和通信网深度融合的网络基础设施，实现同缆传输、共建共享。开展绿色电力交易服务试点，建设以智能电网为配送平台，以电子商务为交易平台，融合储能设施、物联网、智能用电设施等硬件以及碳交易、互联网金融等衍生服务于一体的绿色能源网络。实施微能源网示范推广工程，建设光伏、风电、燃气轮机等多类型的微能源网。加快推进能源全领域、全环节智慧化发展，提高可持续自适应能力。适应分布式能源发展、用户多元化需求，优化电力需求侧管理，加快智能电网建设，提高电网与发电侧、需求侧交互响应能力。构建集成互补、梯级利用的终端供能系统，对新城镇、物流中心等重点实施供能设施一体化行动计划，统筹建设电力、燃气、热力、供冷等基础设施。开展多能互补示范、能源互联网示范、农村可再生能源千村示范、分布式能源系统示范。

（五）加快改善农村人居环境。

——**加强垃圾收集处理设施建设。**重点抓好垃圾收集场点、乡镇垃圾转运站、城镇现有处理设施等基础设施的建

设。加快对超出处理能力和没有达到处理标准的处理厂（场）进行改造升级，确保达到处理标准和要求。逐步提高转运设施及环卫机具的卫生水平，普及密闭运输车辆，有条件的应配置压缩式运输车，解决垃圾收运过程中的脏、臭、漏、洒等问题。健全农村垃圾资源回收利用网络，加快废旧物品回收站建设和产业化发展，方便农村回收废纸、废塑料、废金属等再生资源。因地制宜确定农村生活垃圾处理模式。交通便利且转运距离较近的村庄，推行“户分类、村收集、镇运转、县处理”模式，其他村庄可就近分散处理。推进抚松县、东辽县等国家级农村生活垃圾分类和资源化利用试点县建设，开展农村生活垃圾分类和资源化利用试点村建设。到2020年，90%以上的行政村生活垃圾得到有效治理。

——**推进非正规生活垃圾堆放点治理**。开展非正规垃圾堆放点排查整治，按照县市区非正规生活垃圾堆放点排查情况，科学确定治理方案，安排专项资金，对进入信息系统的所有非正规生活垃圾堆放点进行整治，建立非正规垃圾堆放点工作台账并实行滚动销号制度，解决农村垃圾乱堆乱倒、垃圾山、垃圾围村、垃圾围坝、工业污染“上山下乡”等问题。确保到2020年基本完成非正规垃圾堆放点整治任务。

——**稳步推进厕所革命**。合理选择改厕模式。东部地区、中西部城市近郊区以及其他环境容量较小地区村庄，加快推进户用卫生厕所建设和改造，同步实施厕所粪污治理。

其他地区按照群众接受、经济适用、维护方便、不污染公共水体的要求，普及不同水平的卫生厕所。有序开展厕所改造建设。重点推进城市（含县城）近郊区、水源地保护区、污染较严重流域以及民俗旅游村改厕和粪污治理。大力推进城镇、农村、旅游景区和公路沿线以及农村义务教育学校、卫生医疗机构卫生厕所建设。引导农村新建住房配套建设卫生厕所，300 户以上村庄配套建设公共厕所或村委会厕所向群众开放。加强改厕与农村生活污水治理的有效衔接。鼓励各地结合实际，将厕所粪污、畜禽养殖废弃物一并处理并资源化利用。到 2020 年，新改造 80 万户农村卫生厕所。

——**梯次推进农村生活污水治理设施建设**。根据农村不同区位条件、村庄人口聚集程度、污水产生规模，因地制宜建设完善农村生活污水治理设施。着力推进重点镇、辽河等重点流域乡镇生活污水处理设施建设，实现稳定运行。推进城镇污水处理设施和服务向城镇近郊的农村延伸覆盖。积极推广低成本、低能耗、易维护、高效率的污水处理技术，鼓励具备条件的地区采用人工湿地、氧化塘等生态处理模式。加强生活污水源头减量和尾水回收利用。推进农村生活污水治理示范县建设。到 2020 年，全省 114 个重点镇和重点流域常住人口 1 万人以上乡镇生活污水得到治理。到 2022 年，生活污水治理率显著提高。

——**加强乡村水环境治理**。将农村水环境治理纳入河长

制、湖长制管理，以房前屋后河塘沟渠为重点实施清淤疏浚，采取综合措施恢复水生态。实施水体清洁行动计划，改善重点流域、重点湖泊水质，控制和规范淡水养殖，严格入河排污管理。以供水人口多、环境敏感的水源以及农村饮水安全工程规划支持建设的水源为重点，加强饮用水水源地保护，推进条子河、伊通河等重要支流综合整治。加强畜禽养殖业和种植业污染防治，加强松花江、辽河、图们江、鸭绿江、查干湖流域污染防治，基本消除劣Ⅴ类水质，城镇集中式饮用水水源全部达到或优于Ⅲ类水质。实施农村黑臭水体整治行动，到2020年，基本消除农村黑臭水体。

——**因地制宜提升村容村貌**。整治公共空间和庭院环境，治理私搭乱建、乱堆乱放，引导农民美化院落环境，开展美丽乡村和干净人家评选。加强农村建筑风貌管控。加大历史文化名村名镇和传统村落保护力度，推进少数民族特色村镇建设。推进村庄绿化，充分利用废弃地、“四荒”、宜林地组织开展植树造林、湿地恢复等活动，建设绿色生态村庄。完善村庄公共照明设施。深入开展城乡环境卫生整洁行动，推进卫生县城、卫生乡镇等创建工作。

——**推动展现关东风貌的村庄建设**。塑造村容与生态环境相适宜、风格与地域文化相协调的吉林乡村建筑风貌。注重农房单体个性和乡村整体风格统筹设计，注重体现关东地域特色、朝满蒙等民族建筑特质，结合中东西不同地域条件

和环境特点，创意设计一批富含乡土气息、东北韵味的村居民舍建筑范本。支持有条件的县乡按照农村社区统一规划、建筑风格统一塑造的原则，建设改造一批特色鲜明、风格别致、整齐划一的美丽村庄。鼓励有条件的地方，依托特色产业、优美环境、独特人文等条件，培育建设特色小镇。

（六）进一步完善农村公共服务设施。

——**优先发展农村教育事业**。优化农村学校布局结构，保障适龄儿童、少年接受教育。新建、改扩建一批公办幼儿园，争取实现每个乡（镇）至少办好1所公办幼儿园的目标。保留并办好必要的教学点，加强乡村小规模学校建设。推动基本实现数字教育资源全覆盖、宽带网络接入全覆盖。加强乡镇寄宿制学校建设，进一步完善配套设施设备。改善普通高中办学条件，支持普通高中教学和学生生活类校舍建设，配备图书和教学仪器设备，加强体育运动场等附属设施建设。加强县级职教中心建设。实施现代职业教育示范校建设计划，向县域职业教育重点倾斜。引导地方政府加强统筹，加大投入和整合力度，到2020年，每个县（市）办好1所县级职教中心。到2022年，中职学校办学条件全面达标。

——**加强农村医疗卫生服务机构建设**。合理布局医疗卫生机构。每个乡（镇）办好1所乡（镇）卫生院、每个行政村办好1个村卫生室，每个乡（镇）卫生院都有全科医生。

原则上每个行政村设置1所村卫生室（乡镇卫生院所在地行政村原则上不设村卫生室，公共卫生和基本医疗服务任务由乡镇卫生院承担）。在距村卫生室较远（3公里以上）、居民较为集中（超过500人）的自然屯可增设村卫生室（或村诊所）；人口较少或面积较小的行政村，可与相邻行政村联合设置村卫生室。继续加强乡镇卫生院和村卫生室标准化建设，完善基础设施，提高设备装备水平，到2020年，基层医疗卫生机构标准化建设达标率达到100%。

——**加快农村养老服务设施建设**。综合考虑区域人口规模、老年人分布状况、养老服务需求及机构可持续发展等因素，整体谋划农村养老服务设施布局。合理选择区域定点公办养老机构，加大对区域老年人口集中的基层公办养老机构建设资助力度，及时对空置率高、区域有效养老需求不足的实行关停并转。制定实施养老照料中心常态化建设支持政策，支持应建未建空白区的社会办养老机构改造成为乡镇养老照料中心。整合农村发展政策和资金，统筹使用集体存量建设用地，加快推进农村养老服务设施建设。统筹规划农村幸福晚年驿站建设。加强医养结合机构建设，鼓励农村地区养老机构设置医疗机构，支持基层公办养老机构与乡镇卫生院采取多种形式进行合作。实施农村社会福利服务中心提升计划，优化结构布局，统一建设标准，改善设施条件，全面提升福利中心综合供养能力。支持各地采取“多镇合一”

“城乡一体”等多种方式跨乡镇整合福利中心，打造农村区域性养老服务中心。2020年末，全省农村社会福利服务中心100%符合《养老机构服务质量基本规范》基本要求，床位利用率达到70%以上。

——**加强农村公共文化服务体系建设**。进一步完善公共文化设施网络，推动县级图书馆、文化馆总分馆制，发挥县级公共文化机构辐射作用。加强基层综合性文化服务中心建设，实现乡村两级公共文化服务全覆盖，提升服务效能。依托行政村村部设施，配备村民开展文化活动所需设备，推进村综合性文化服务中心建设。完善农村新闻出版广播电视公共服务覆盖体系，推进数字广播电视户户通，推进应急广播体系建设，探索农村电影放映的新方法新模式，推进农家书屋延伸服务和提质增效。继续实施公共数字文化工程，积极发挥新媒体作用，使农民群众能便捷获取优质数字文化资源。完善乡村公共体育服务体系，推动村健身设施全覆盖。加强贫困地区、民族地区、边境地区的公共文化服务体系建设。统筹实施吉林省文化信息资源共享工程、数字图书馆推广工程、边疆万里数字文化长廊、文化志愿者边疆行等项目。

——**加强农村防灾减灾救灾能力建设**。加强灾害监测预报预警和风险防范能力建设，积极推进省市县三级突发事件预警信息发布体系建设，推动预警信息服务重心向乡村延

伸，加强农村自然灾害监测预报预警。加强气象、水文、山洪、地震、地质、测绘地理信息、海洋、农业、林业、草原等灾害监测系统建设，提高地面站网监测密度和精度。加强灾害工程防御能力建设。加强防汛抗旱、防震抗震、防寒抗冻、防风防雹、卫生防疫、森林草原防火、野生动物疫病疫源防控等防灾减灾基础工程建设，提高自然灾害工程防御能力。推进防灾减灾设施提档升级，推进实施自然灾害高风险区、地震高发地区的农村危房与土坯房改造。大力推进农村公共消防设施建设，改善农村消防安全条件。提升灾害高风险区域内学校、医院、居民住房、基础设施及文物保护单位的设防水平和承灾能力。加强灾害应急处置和灾后恢复重建能力建设。建成省、市、县三级救灾物资储备体系，确保自然灾害发生12小时内受灾人员基本生活得到有效救助。充分利用公园、广场、学校等公共服务设施，因地制宜建设、改造和提升成应急避难场所，增加避难场所数量，加强社区救灾应急物资储备，为受灾群众提供就近就便的安置服务。加快补齐农村排水防涝设施建设的短板，增强乡村防涝能力。推进抗旱水源建设，提升区域抗旱应急供水能力。推进农村河塘整治，提高农村地区水源调配能力、防灾减灾能力。

（七）加强农村信息网络等基础设施建设。

——深入实施“宽带乡村”工程。重点支持边远地区等

第四代移动通信基站建设。持续加强光纤到村建设，完善乡（镇）驻地家庭用户光纤接入覆盖，完善4G网络向行政村和有条件的自然村覆盖，在部分地区推进“百兆乡村”示范及配套支撑工程、改造提高乡镇及以下区域光纤宽带渗透率和接入能力，大力推进城域网优化扩容，到2020年，基本实现90%以上宽带用户接入能力达到50Mbps以上，有条件地区可提供100Mbps以上接入服务能力。

——**加快实施数字乡村战略**。推动农村信息化发展和应用。加快物联网、地理信息、智能设备等现代信息技术与农村生产生活的全面深度融合，深化农业农村大数据创新应用，开发适应“三农”特点的信息技术、产品、应用和服务，推广远程教育、远程医疗、金融服务进村等信息服务，建立空间化、智能化的新型农村统计信息系统，弥合城乡数字鸿沟。在乡村信息化基础设施建设过程中，同步规划、同步建设、同步实施网络安全工作。

——**推进农村“雪亮工程”建设**。加大农村公共区域视频监控系统建设力度，推进城乡视频监控连接贯通，探索将视频图像资源接到农村群众终端，及时有效发现和预警风险隐患。在农村地区基层党建、社会治理等领域逐步开展应用，提升社会治理精细化水平。到2020年，基本实现农村重点公共区域全域覆盖、全网共享、全时可用、全程可控。

四、完善建设管理支撑体系

（一）加强农村基础设施规划管理。制定和修编《吉林省改善农村人居环境规划》《吉林省农村垃圾治理专项规划》《吉林省农村污水治理专项规划》《绿色村庄规划》等规划。按照城乡重大基础设施互联互通和基本公共服务普惠均等的要求，认真梳理衔接各类专项规划，合理确定乡村供水、污水和垃圾处理、道路、电力、通讯、防灾等设施的用地位置、规模和建设标准，确保多规合一。依据村镇体系、村庄等级，合理配置教育、卫生、文化、医疗、体育等公共服务设施，合理确定基础设施和公共服务设施的项目与建设标准，明确不同区位、不同类型村庄基础设施建设的重点和时序。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。加强乡村建设规划许可管理，建立健全违法用地和建设查处机制。各项基础设施项目立项审批必须依据村庄规划和其它专项规划，各类生产建设活动必须符合村庄规划。实行规划实施定期评估制度，对村庄规划确定的目标任务落实情况进行考核评价，确保规划有效实施。经批准的村庄规划和其它专项规划需要修改的，由原编制机关提出修改方案，并按原程序报批、备案。依托地理信息公共服务平台，建设吉林省农村人居环境和基础设施建设工作综合管理信息系统，提供农村人居环境及其它基础设施改善工作目标、规划、现状等信息检索服务。加强土地整治规划实施监管。依托国土资源遥感监测“一张图”和

综合监管平台，将建成的高标准农田统一上图入库，实行统一监管考核。

（二）建立完善农村基础设施管护长效机制。

1. 建立健全农村公路管护和运营长效机制。

——**全面构建高效管理体系**。构建行业管理体系。进一步健全完善市、县、乡、村农村公路管理体制机制。强化市级公路管理机构对农村公路行业管理和指导职能；规范设置县级公路管理机构，统一履行农村公路管理职能；市辖区、乡级政府建立专门管理机构，完善村民委员会议事机制，对辖区内农村公路实施管理。全面推行“路长制”，各级路长对所管辖农村公路负总责。构建法规制度体系。贯彻落实国家和省有关法律法规和政策规定。加强市、县农村公路法制建设，进一步明确事权和责任。推行县统一执法、乡村协助执法模式，建立县有路政员、乡（镇）有监管员、村有护路员的路政管理体系。加快划定农村公路用地和建筑控制区，依法做好用地确权工作。构建智能监管体系。利用“互联网＋”和农村公路大数据等信息技术，建立农村公路县级智能监管平台，动态完善“一路一档、一桥一档”空间信息库、属性信息库。开发应用手机 APP，实现对管养道路的动态监管。构建质量监督体系。进一步完善农村公路质量监管体系，实行项目业主责任制和责任追究制。充分发挥市级交通质量监督机构作用，加快建立县级交通质量监督机构，明确

质量监管职责、责任清单和权力清单。全面落实建设单位首要责任和勘察设计、施工、监理等单位主体责任。进一步完善项目（中修、大修和新改建项目）保修期和质量保证金制度。加强常规检查和综合督查，加大抽查频率，保证工程质量。构建督导考评体系。建立省对市、市对县、县对乡（镇）、乡（镇）对村的考评体系。加大督导考评工作力度，将“四好农村路”工作纳入本级政府目标责任考核范围。考评结果纳入对下级政府绩效考核范畴，并建立考评结果与计划项目、奖补资金挂钩的激励约束机制。

——**推动农村公路养护常态化**。加大养护资金投入。按照政府投资为主、多元筹资为辅的原则广泛筹集资金，根据当年农村公路养护需要安排农村公路养护资金，并纳入本级财政预算。确保日常养护资金需要，并随农村公路里程和地方财力增长逐步增加。推动采用PPP、政府购买服务等方式，引入专业企业、社会资本建设和养护农村公路。鼓励采取出让农村公路冠名权、广告权、绿化经营权等多种方式筹集社会资金用于农村公路发展。推进养护模式改革。建立政府与市场合理分工的养护生产组织形式，推动农村公路养护向常态化、规范化、专业化和市场化方向发展。积极探索统筹建设和养护一体化、专业养护和群众参与相结合的养护模式。鼓励开发应用经济实用、易操作、多功能的日常养护设备，不断提升养护质量和效率。建立完善养护质量与计量支

付相挂钩的考评机制，提高养护设计、施工、质量检测和工程验收等环节的管理水平。牢固树立“全寿命周期”养护理念，切实加强预防养护。

——**提升农村客货运输服务水平**。推进城市与农村客运融合发展。推进城市公交线网向周边乡（镇）和村屯延伸，对具备条件的农村客运班线进行公交化改造，享受公共交通优惠政策，提高农村客运班线通达率。鼓励经营者采取灵活发班、电话预约、定制服务等经营模式，提高班线运行效率和经营效益。严格落实《农村道路客运旅客运输班线安全通行条件审核规则》，确保运输安全。推进农村客运与货运物流融合发展。加强农村运输基础设施建设，支持人口密集、客货流通需求旺盛的乡（镇）新建农村客货综合服务站或实施客货同站改造，实现融合发展。鼓励经营者以客运班线、公交班线和农村客运站为载体，推动小件快运业务发展。推进交通与各产业融合发展。加强农村公路与旅游景区有效衔接，引导客运、物流经营者在旅游景区、休闲度假区、乡村旅游集聚区设立客货服务站点，促进乡村旅游、休闲度假等农村新业态发展。加强农村交通基础设施与经济带、工业园、开发区等产业充分融合，推进交通运输、邮政、农业、供销、商务等部门资源整合，逐步构建“多站合一、资源共享”的农村物流基础设施体系，有效提升农村运输服务水平。

2. 建立健全农村生活垃圾治理长效机制。建立垃圾清运长效机制。鼓励各地先行先试，研究制定村庄保洁和垃圾清运专业化、社会化的支持政策，有条件的地方可以通过向社会购买服务方式，把垃圾治理工作中经营性服务项目推向市场，采取公开竞标等方式选择专业保洁队伍或保洁公司。探索建立长效稳定的资金筹措机制，通过财政补助、社会帮扶、村镇自筹、村民适当缴费等渠道，确保长效运行维护。积极研究农村垃圾分类和资源回收的经济激励办法，鼓励优先利用农家超市、再生资源回收点等现有设施，建立覆盖村镇的资源回收体系。积极探索研究依法收运处理农村废弃电池、农药瓶、农膜等有毒有害特殊垃圾的有效办法。**完善垃圾清运日常管理制度。**严格执行国家和省有关垃圾收运处理设施设备建设、运行和监管的标准及规范。结合实际制定垃圾治理管理制度，实行网格化管理，按保洁责任区域和保洁质量要求进行治理工作监管，达到生活垃圾“日产日清”、养殖粪污和农作物秸秆实现资源化利用的要求。完善城乡环卫一体化设施维护管理制度，统一标识和编号，及时对污损的设施设备进行清洁、修缮。建立日常监督考核制度，垃圾治理专业人员收入与作业质量挂钩。

3. 建立健全农村水利设施管护长效机制。全面落实农村饮水安全管理“三个责任”（即地方人民政府的主体责任、水行政主管等部门的行业监管责任、供水单位的运行管理责

任)；健全完善农村饮水工程运行管理“三项制度”（即运行管理机构、运行管理办法和运行管理经费“三项制度”）。**要明确管护主体**。推进农村水利设施产权制度改革，鼓励农民、农村集体经济组织、用水合作组织和新型农业经营主体参与农村水利建设管理。工程管护可由所有权人自行管护，也可由所有权人采取租赁、承包、委托等落实管护主体。大中型灌排骨干工程原则上由政府设立水管单位，实行管养分离。小型农田水利工程可由农民、农村集体经济组织、农民用水合作组织、新型农业经营主体等自主管护，也可采取“以大带小、小小联合”等方式实行专业化物业式管理。鼓励通过政府购买服务、委托经营等方式，引进专业化社会化服务队伍等承担农田水利工程管理和维护。地方各级水行政主管部门要明确管护标准与制度，积极推行农田水利工程标准化管理，并强化监督指导。**落实管护责任**。完善大中型灌区、灌排泵站等骨干工程管理制度与监督考核机制，落实管护责任。推行小型农田水利工程所有权证、使用权证、管护责任书“两证一书”制度。采取委托等方式管理的，所有权人应与管护主体签订工程运行管护责任协议书，明确管护内容、标准和责任，约定奖惩措施和违约责任，强化合同执行的监督和考评，督促管护主体按规范要求和管护标准健全管护制度、配备人员力量，开展工程维修养护服务。县级以上水行政主管部门加强对农田水利工程运行管护的监管和指

导，督促工程产权所有者和管护主体切实履行管护责任。**保障管护经费**。积极推进管养分离，落实水利工程管护经费，鼓励通过政府购买服务、委托经营等方式，由专业化队伍承担工程维修养护、河湖管护，提高水利公共服务市场化水平。工程管护经费原则上由工程所有者负责落实，县级以上人民政府应当建立工程管护由水费收入、经营收入和财政补助组成的合理负担机制。落实大中型灌排骨干工程公益性人员基本支出和工程维修养护经费。积极探索以工程所有权或使用权抵押融资、引入商业保险等解决运行维修养护费用。各级财政资金安排的农田水利设施维修养护支出要足额用于工程维修与运行管理，县级以上人民政府及其有关部门加快制定工程管护经费筹集和使用管理办法，建立考核奖补机制。

4. **建立完善农村其它设施管护长效机制**。建立健全饮水、污水、能源等其它农村基础设施建设和管护长效机制，明确地方党委和政府以及有关部门、运行管理单位责任，努力做到建设管理有制度、整治实施有标准、日常运行有队伍、建设管护有经费、工作落实有督查，保证农村基础设施服务水平持续、稳步提升。**鼓励专业化、市场化建设和运行管护**。有条件的地区推行城乡垃圾污水处理统一规划、统一建设、统一运行、统一管理。推行环境治理依效付费制度，健全服务绩效评价考核机制。鼓励有条件的地区探索建立垃

圾污水处理农户付费制度，完善财政补贴和农户付费合理分担机制。组织开展专业化培训，把当地村民培养成为村内公益性基础设施运行维护的重要力量。**建立财政投入考核机制**。按照统筹城乡发展与实施“两个反哺”的原则要求，各级政府应发挥主导作用，出台农村基础设施管护财政资金投入相关政策。从土地出让收益金中安排一定比例资金用于农村基础设施管护，确保财政投入总量递增，并纳入各级政府每年农业工作考核。**制定农民管护劳动购买制度**。“三分建，七分管”，要让农民在建设后因农业增收而收益，更要让农民在农业基础设施管护过程中直接收益。在项目规划决策前充分征求农民的意见，站在受益农民的角度，科学规划、系统建设，建设与管护的有机结合，为后期管护打下基础。根据各地经济社会状况、农村发展水平，制定相应劳动报酬制度，合理确定购买管护劳动力的公共产品范围、评测标准和购买规则。**探索有偿使用制度**。尝试按受益面积收取农业基础设施有偿使用费。强化受益农民农业基础设施管护意识，主动参与农业基础设施管护，用管护报酬来消抵使用支出。**及时明晰产权落实管护主体**。农业基础设施项目竣工后，应及时进行产权分级界定、登记移交，实现所有权同使用权、管理权分离。按照“谁受益，谁建设，谁管护，谁负责”的原则确定管护责任和主体。**健全管理制度，规范管理运作**。在政府职能部门管护制度框架下，各管护主体应建立健全组

织管理、岗位职责、人员财务、公示监督、考核评比、养护资质准入等各项制度。建立完善各级政府及其职能部门在农业基础设施管理中的技术指导、监督检查、考核评价、经费筹集、奖惩兑现等制度。

（三）构建农村基础设施多元投资格局。

1. 加大财政投入力度。要健全分级分类投入体制。明确省、市、县三级政府事权和投入责任，构建事权清晰、权责一致、省级统筹、市县两级负责的农村基础设施投入体系。对农村道路等没有收益的基础设施建设以政府投入为主，鼓励社会资本和农民参与。在中央财政给予支持的公共服务领域，根据行业特点和成熟度，探索开展“强制”试点。在垃圾处理、污水处理等市场化程度较高的公共服务领域，新建项目要推广应用 PPP 模式。对农村供电、电信等以经营性为主的基础设施以企业投入为主，政府对贫困地区和重点区域给予补助。要完善财政投入稳定增长机制。逐步增加财政投入。坚持把农业农村作为国家和省级固定资产投资的重点领域，确保力度不减弱、总量有增加。统筹政府土地出让收益等各类资金，支持农村基础设施建设。整合现有涉农资金渠道，形成支持农业基础设施建设的合力。要创新政府投资支持方式。充分发挥政府投资的引导和撬动作用。采取直接投资、投资补助、资本金注入、财政贴息、以奖代补、先建后补、无偿提供建筑材料等多种方式支持公路、供

水、通信、电力、防洪、灌溉等农村基础设施建设。设立建设和养护基金。地方政府债券资金重点向农村基础设施建设倾斜。

2. 建立 PPP 合作机制。鼓励按照“公益性项目、市场化运作”理念，规范推进 PPP 和政府购买服务力度，创新农村基础设施建设和运行模式，加强乡镇政府购买服务平台建设，鼓励和引导具备法人资格的农村集体经济组织、农民合作社、涉农社会组织、公益性服务机构，以及其他经济组织和个体工商户等承接政府购买农业公益性服务。结合农村、农民需要，加大现代农业示范区农村公益事业由公共财政负担的比例。对整体打包的农村基础设施项目探索建立运营补偿机制，保障社会资本获得合理投资回报。支持在符合条件的农村基础设施项目中推广运用 PPP 模式。对于符合要求的农村基础设施 PPP 项目，由省级财政给予以奖代补资金支持。

3. 加大金融支持力度。要改善农村金融服务。强化政策性银行和开发性金融机构对农村基础设施建设的支持。发挥农业银行面向“三农”、商业运作的优势，加大对农村基础设施的支持力度。鼓励省内银行业金融机构创新金融产品，积极开展收费权、特许经营权等担保创新类贷款业务。**持续加大重点领域信贷支持力度。**全力支持改善农村人居环境建设。继续支持水利、农村路网建设，积极支持纳入 172

项重大水利工程、农村饮水安全巩固提升、松花江流域综合治理和黑臭水体整治项目。优先支持贫困地区农村公路项目，积极支持新型城镇化建设。**要优化信贷政策**。鼓励各金融机构与省内各级政府沟通对接，建立长效工作机制。运用开发性金融理念创新设计投融资模式，加大特色小城镇基础设施建设资金支持力度。加快审查审批，开辟绿色通道。要**提高建设主体综合融资能力**。推动保险公司为农村基础设施建设项目提供贷款保证保险服务。建立并规范发展融资担保、保险等多种形式的增信机制，提高各类投资建设主体的融资能力。支持将收益较好，能够产生稳定现金流的农村基础设施作为基础资产，发行资产支持证券，进一步拓宽农村基础设施项目融资渠道。

4. 引导农民积极参与。坚持执行和完善村民一事一议制度。尊重农民主体地位，加强宣传教育，发挥农民、村级组织和各种新型经营主体在参与农村基础设施建设、筹资筹劳等方面的作用。鼓励农民和农村集体经济组织自主筹资筹劳开展村内基础设施建设。推行农村基础设施建设项目公示制度。将农村基础设施建设项目纳入村务公开内容，发挥村务监督委员会、新型农业经营主体等监督作用。继续推行项目建设公示制度，增加受益群众对政府投资项目建设的知情权、参与权和监督权。支持贫困地区群众直接参与重大生态工程建设。加强生态建设管护力度，在建档立卡贫困人口中

选聘部分人员成为生态护林员，把当地部分有劳动能力的贫困人口转为生态保护人员。

5. 强化国有企业社会责任。推动国有企业参与农业基础设施建设。增强企业社会责任意识，输配电企业、基础电信运营企业加大对农村电网改造升级、电信设施建设的投入力度。根据“中央资金引导、地方政策支持、企业为主推进”原则，利用政府财政补贴资金充分带动企业履行普遍服务义务，推动我省农村及偏远地区宽带网络建设。鼓励其他领域的国有企业拓展农村基础设施建设业务，引导中央企业和地方国有企业通过帮扶援建等方式参与农村基础设施建设。

6. 引导社会各界积极援建。鼓励社会各界参与建设。引导企业、社会组织、个人通过捐资捐物、结对帮扶、包村包项目等形式，支持农村基础设施建设和运行管护。发挥社会组织会员优势、专业优势，集中力量、资金，联合会员企业参与农村基础设施建设。引导国内外机构、基金会、社会团体和各界人士依托公益捐助平台，为农村基础设施建设筹资筹物。扎实推进我省延边州与浙江省宁波市以及省内长春市与白城市、吉林市与白山市扶贫协作，加快贫困地区农村基础设施建设。落实企业和个人公益性捐赠所得税税前扣除政策，鼓励、引导、支持企业和个人对农村基础设施项目进行捐赠，为农村基础设施建设服务。

五、加强规划实施保障

（一）加强组织领导。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，由各级党委、政府实施乡村振兴战略工作领导小组抓乡村基础设施建设，将本地区农村基础设施建设进展情况作为推进实施乡村振兴战略的重要内容，每年向省委省政府报告。农村基础设施建设实行“省负总责、市级统筹、县抓落实”的工作机制。省委、省政府对全省农村基础设施建设工作负总责，制定专项规划、落实工作任务、加强监督管理。市（州）党委和政府负责上下衔接、域内协调和督促检查等工作。县级党委、政府是责任主体，将农村基础设施建设纳入本级实施乡村振兴战略工作领导小组职责范畴，制定本地区工作方案，对各项目标任务进行分解落实，做好统筹规划、项目落地、组织实施、资金安排、建立环境治理依效付费制度等工作，对实施效果负责。乡镇党委和政府要配合做好有关基础设施建设和日常运行等工作，落实专人负责。村委会应组织动员村民，修订完善村规民约，做好管护运营等工作。

（二）落实部门责任。省直各相关部门根据职责分工，围绕目标任务，出台支持政策，制订工作标准，加强监督指导。各部门要密切配合，推动形成统一目标、统一计划、统一行动、统筹资金的工作合力。省实施乡村振兴战略工作领导小组要发挥统筹协调、整体推进、督导落实作用。省委农

办、省农业农村厅牵头负责全省农村人居环境整治工作的调查研究、综合协调、组织推动、督促检查。并牵头负责提升村庄公共环境整治；推进村内道路硬化；推进农村户用卫生厕所改造。省委宣传部牵头负责农村人居环境整治舆论宣传等工作。加大宣传力度，讲好吉林乡村振兴故事，宣传各地推进农村人居环境整治的丰富实践，总结推广先进典型，振奋干部群众精神，努力营造全社会关心支持农村人居环境整治的良好氛围。省发展和改革委员会牵头负责有关项目国家投资争取、农村人居环境整治相关收费政策制定等工作。省省财政厅负责中央和省级农村基础设施方面资金的筹措拨付工作。省住房城乡建设厅牵头负责加强乡村建筑风貌引导；加快农村危房改造；推进较大规模的生活垃圾非正规垃圾堆放点整治，建立健全生活垃圾收运处置体系；推进农村公共厕所建设；为农户厕所改造提供技术支撑；推进重点镇、辽河等重点流域乡镇生活污水处理设施建设，实现稳定运行等工作。省自然资源厅负责村庄规划编制工作。省生态环境厅牵头负责农村环境污染治理，加强工业固体废物违法违规转移监管和打击力度，防控工业污染“上山下乡”；以房前屋后河塘沟渠、排水沟为重点实施清淤疏浚，采取综合措施，恢复水生态，逐步消除农村黑臭水体等工作。省卫生健康委牵头负责推进卫生县城、卫生乡镇等卫生创建工作，深入开展城乡环境卫生整洁行动等工作。省畜牧业管理局牵头负责

畜禽养殖废弃物综合利用的指导和服务等工作。省交通厅负责推动农村道路建设等工作。优化完善村庄路网，加快推进通村组道路建设。省文化和旅游厅牵头负责旅游厕所建设等工作。重点推进A级乡村旅游经营单位和集中连片发展乡村旅游的村（屯）旅游厕所建设。省水利厅牵头负责“垃圾围坝”整治，将农村水环境治理纳入河长制、湖长制管理等工作。省林业和草原局牵头负责实施乡村绿化美化行动等工作。省能源局牵头负责推进农村清洁能源开发利用等工作。宜气则气，宜电则电，提高农村清洁用能比重。省档案局牵头负责监督指导农村人居环境整治各项工作中形成的各类文件材料的收集和档案管理工作。其他有关部门要按照各自的职能分工，积极支持和参与农村基础设施建设工作。

（三）建立推进机制。建立健全农村基础设施建设五大推进机制。实行目标管理机制，省政府对全省农村基础设施建设工作负总责，统筹安排总体规划编制、方案制定、监督管理与目标考核等工作；市（州）、县（市、区）政府是责任主体，研究制定具体实施意见，在对各项建设任务进行分解的同时整合各类资源，实施项目建设，保障日常运行。实行科学决策机制，发挥科技引领作用，成立行业专家委员会，指导农村生态、环保、节能等适用技术的推广和使用，并为政府决策提供依据。加强农村人居环境各项工作中形成的文字、图片、声像等文件材料的收集和档案管理。实行督

促检查机制，每年开展一至两次督查，年终按照考核细则进行年度工作检查验收。实行情况调度机制，按季度统计调度各项任务指标完成情况。实行考核评价机制，将农村基础设施建设工作纳入各级党政干部政绩考核的重要内容。对于成效突出的县（市、区）、乡（镇）、村等，按照国家和省里有关规定进行表彰；对于工作开展不力、成效不明显的，提出批评。问题严重的跟踪问责。

（四）强化技术指导。各有关部门要结合各自职责，切实做好技术指导和服务工作。交通运输部门要加强农村公路技术标准体系建设，制定符合我省农村公路特点的《吉林省农村公路建设与养护技术指南》，水利、住建、环保、农业农村等部门要按职责分工制定符合我省东中西部特点的农田水利、卫生厕所、垃圾污水收集处理、农村新能源等技术标准，根据不同规模设施的功能定位，明确差异化技术要求，大力推广低成本、操作简单的标准化建设和养护技术，进一步充实专业技术力量，指导和推动农村基础设施建管养运更加规范化、标准化、专业化。

（五）注重示范引领。广泛开展“四好农村路”示范县、水生态文明城市、农村能源革命示范区、“百兆乡村”示范、农村生活垃圾分类和资源化利用示范县、农村生活污水治理示范县、绿色能源示范县、美丽乡村、美丽庭院、干净人家等典型示范创建活动。按照“好中选好、优中选优”和“经

验突出、可推广、可复制”的原则，制定各类示范县标准、申报程序和激励政策，每年推出一批示范县，充分调动县级人民政府的积极性，全面营造比学赶超氛围，以点带面，全面推进。加大宣传力度，讲好吉林乡村振兴基础设施建设故事，宣传各地区各部门推进农村基础设施建设的丰富实践，振奋基层干部群众精神，营造全社会关心、支持、参与落实乡村振兴战略的浓厚氛围。

吉林省农村公共服务专项规划

为全面贯彻党的十九大精神，加快建设健全高效的农村公共服务体系，促进城乡一体化发展，实现农业稳定发展、农民持续增收和农村全面进步，全面建成小康社会。依据国家《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》《吉林省乡村振兴战略规划（2018—2022年）》《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》等相关政策精神，特制定本规划。

一、发展现状

（一）发展基础。

——**农村教育资源均衡化配置不断加强**。实施“全面改薄”项目，新建、改扩建农村义务教育薄弱学校校舍近300万平方米，对275所农村学校实施取暖改造，基本办学条件得到明显改善。60个县（市、区）全部通过国家义务教育基本均衡发展评估认定，我省成为中西部第一个、全国第八个实现基本均衡的省份。高中阶段毛入学率保持在95%左右，基本普及高中阶段教育。职业教育结构布局加快优化，现代职业教育体系框架初步形成。农村劳动力实现转移就业230.48万人。推进了农村义务教育阶段学生营养改善试点计划，所有中心校以上试点学校实现食堂供餐，为15个贫

困县（市、区）在编在岗乡村教师发放生活补助。城乡、区域、校际教育发展差距不断缩小。出台了农村义务教育公办学校教师优惠政策，实施义务教育学校特岗教师计划和免费师范毕业生就业安置计划，推进义务教育学校校长教师交流，农村教师队伍薄弱状况得到改善。

——**农村公共卫生服务水平显著提高**。全省村卫生室标准化建设及健康小屋、预防接种门诊建设全面完成，基层机构设施条件明显改善，初步形成“明确功能定位，评估服务能力，确定诊疗病种，医保差别支付”的分级诊疗模式，基层医疗卫生服务功能得到强化。全省43个县（市）分两个批次启动县级公立医院综合改革，取得“三医一降两回归”的改革成效。深化拓展政府主导的多层次医联体建设，公立医疗机构参与率达到100%，专科联盟已达160家，每个地市已建成一个有明显成效的医联体，基本实现优质医疗资源和工作重心“双下沉”。出台了《推进家庭医生签约服务实施方案》《吉林省家庭医生签约服务内容与签约服务费等有关意见（试行）》《吉林省基本医疗保险家庭医生签约服务付费暂行办法》，组建服务团队6929个，重点人群签约率达71.34%。实施了远程医疗会诊服务。建设了全省医疗远程会诊平台，横向贯通省级5大医联体，纵向链接43家县级医院，同步延伸到355家乡镇卫生院，促进医疗卫生服务公平可及。基本公共卫生服务基本覆盖全生命周期。通过加大

药品供应保障力度，国家基本药物制度全面覆盖公办基层医疗卫生机构，基本实现了公立医院和公办基层医疗卫生机构配备使用的所有药品全部通过省级药品采购平台集中采购。

——**城乡统筹的社会保障体系日益健全。**覆盖城乡的基本医保、大病保险、医疗救助、大病救治基金、社会慈善救助和疾病应急救助相结合的多层次医疗保障体系基本建成。城乡居民医保参保率稳步提高，新农合政策范围内住院费用报销比例保持在75%以上。社会救助制度体系进一步完善，在全省建立健全了城乡居民最低生活保障、困难群众重特大疾病救助、临时救助等制度，开展了农村低保“补差式”救助试点，农村特困人员供养水平稳步提高，全省共落实农村特困人员供养经费3.766亿元，保障供养对象12.1万人，集中和分散供养标准分别由年人均2700元和1700元提高到4200元和2800元。全省336所农村社会福利服务中心完成维修改造任务。脱贫攻坚扎实推进，2017年，实现10.2万农村建档立卡贫困人口脱贫，实现539个建档立卡贫困村退出。

——**农村养老服务能力全面提升。**启动实施了农村社会福利服务中心3年整合改造计划，组建了区域性福利服务中心，整合改造20个农村社会福利服务中心。支持农村社会福利服务中心采取委托管理、合作经营等方式，交由社会力量运营，实施社会化改革，实行市场化运作。农村社会福利

中心与城市公办养老机构建立了对口支援机制，与乡镇卫生院签订合作协议，定期为入住老人进行体检，开展送医送药服务。农村养老服务大院达到4070个，占行政村总数的43.6%。紧密结合相关部门开展的支农下乡活动，完善养老服务大院的服务项目和功能，优先保障经济生活困难老年人，面向全体老年人提供服务，养老服务大院年服务老人达到120万人次。积极推进农村互助养老，发挥基层老年协会、志愿者组织和个人的积极作用，开展了邻里互助和志愿帮扶，以更加灵活的形式满足不同类型老年人服务需求。

——**农村防灾减灾救灾建设持续推进。**健全自然灾害应急救助资金分级负担和拨付机制，形成省级救灾物资分区域联储代储和紧急运输机制，提高了应急物资保障能力。全省建立了省、市、县、乡、村五级灾害信息员队伍1.8万人，注册气象信息员1.92万人。建立了汛期24小时救灾应急值守制度，创建“全国综合减灾示范社区”366个，“全省综合减灾示范社区”300个。水利、气象、地震、卫生计生、环保、林业等部门监测预警能力加强，共建立水文山洪监测点9596个、气象观测站点1457个、地震监测台站63个、卫生事件报告机构1474个、水质和空气监测站78个、林业测报点168个。开展了老龙口水利枢纽、哈达山水利枢纽、引嫩入白供水、大安灌区等水利工程建设，除险加固病险水库827座。实施中小学安全工程建设项目6294个，农村危

房改造34.4万户，提升了工程防御能力。支持白山、通化、延边、白城、松原5个省级救灾物资区域性代储库存的救灾物资储备库项目建设，采购、储备了5000万元的应急救灾物资，为18个县配备救灾车辆，切实提升了救灾备灾能力。

（二）存在问题。

1. 农村公共服务供给与农村发展需求存在差距。十九大报告指出，我国社会主要矛盾已转变为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，农民们正在追求高品质生活，然而目前的农村公共服务供给无法满足农民这一需求，存在供给规模不足、质量不高、发展不均衡等短板，并且尚不成体系，满足不了广大农民需求。

2. 公共服务供给城乡区域间资源配置不均衡。在农村公共服务水平普遍偏低的情况下，城乡内部发展也存在巨大差异，农村公共服务供给状况明显落后于城市，呈现出严重的城乡二元结构，城乡在公共卫生、教育、社会保障等诸多方面存在巨大差距，城乡割裂的问题较为突出。

3. 农村公共服务主体单一，权责不清。目前，为农村提供公共服务的非政府组织还很不健全、数量较少、力量有限，集体经济的社会服务功能比较薄弱；政府公共服务机构职责不清，重管理，轻服务、轻运营的情况依然存在。

4. 资金短缺，转移支付资金利用效率低。农村公共服务资金管理和分配上，尚存在管理层次和管理人员过多过

滥、效率低下的问题。上级部门下拨的支农资金，最终能够到达农村并用于农村公共服务建设的较少，很多涉农项目都要求有县乡的配套资金支持，在县乡财政困难的情况下，配套资金难以跟上，导致项目建设困难。

二、指导思想和发展目标

（一）**指导思想**。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，全面落实习近平总书记关于实施乡村振兴“七条道路”、推进“五大振兴”重要论述，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，深入落实省十一次党代会精神，加快实施“三个五”发展战略。坚持统筹城乡发展方略，以普惠性、保基本、均等化、可持续为方向，建立城乡融合发展的公共服务体制机制，健全农村公共服务体系，完善服务项目和基本标准，强化公共资源投入保障，提高共建能力和共享水平，努力提升农民群众的获得感、公平感、安全感和幸福感，确保乡村同城镇共同迈入全面小康社会。

（二）**基本原则**。

——**坚持城乡统筹、协调发展**。建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，统筹运用各领域各层级公共资源，推进科学布局、均衡配置和优化整合。加大农村基本公共服务投入力度，向贫困地区、薄弱环节、重点人群倾斜，推动公

共资源城乡居民均等享有和协调发展。

——**坚持因地制宜、分类指导**。科学把握乡村的差异性，注重中东西部不同特征，坚持分类指导、因地制宜、因情施策，农村公共服务建设要与农村现实发展条件相结合，彰显农村特色。注重规划先行、分类施策、突出重点、典型带动。既尽力而为，又量力而行，不搞形式主义，不搞一刀切。

——**坚持总体规划、分步实施**。把发展农村公共服务作为乡村振兴战略实施的长期任务，明确不同阶段和不同地区的目标任务，区分轻重缓急，合理确定公共服务项目覆盖农村的次序，从农民群众最关心、最迫切、最直接的事项抓起，形成与经济社会发展水平相适应的农村公共服务发展格局。

——**坚持政府主导、多元供给**。强化政府的公共服务职能，不断加大公共财政对农村公共服务体系建设的投入。合理界定各级政府的公共服务职责，建立健全农村公共服务投资的分级负担机制。积极引导社会力量参与农村公共服务供给，形成政府主导、社会参与的公共服务多元供给格局。

（三）发展目标。

到 2020 年，基本公共服务体系更加完善，体制机制更加健全，在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养等方面持续取得新进展，基本公共服务均等化总体实现。

到2022年，全省基本建成以县城和中心镇为支撑，以中心村为依托，城乡有效衔接、功能完备、布局合理、覆盖全面、保障有力，能够基本满足农业农村发展需要的农村公共服务体系，让农民群众能较为充分地享受到与当地城市居民相当的基本公共服务。

三、优先发展农村教育事业

（一）推进基础教育巩固提高。强化义务教育在国民教育体系中的基础性地位，优化教育资源配置，加快缩小区域、城乡、校际差距，积极推进义务教育优质均衡发展。

1. 推进乡村学前教育发展。充分考虑人口变化因素和城镇化发展趋势，结合乡村振兴战略，以县（市、区）为单位编制幼儿园布局规划。着力构建以普惠性为主的学前教育体系。实施好学前教育行动计划，大力发展公办幼儿园，充分利用空置厂房、中小学闲置校舍等资源举办公办幼儿园，鼓励支持街道、村集体、有实力的国有企事业单位特别是高等师范院校和开设学前教育专业的高等学校采取自主举办或与地方政府、部门合作方式举办公办幼儿园。规范发展民办幼儿园，研究制定民办幼儿园分类管理实施办法，明确分类管理政策。进一步完善普惠性民办幼儿园认定标准、补助标准及扶持政策，引导和支持民办幼儿园提供普惠性服务。健全学前教育管理机构和专业化管理队伍，加强幼儿园质量监管与业务指导，完善年检及备案公示制度，强化对幼儿园教

职工资质和配备、收费行为、安全防护、卫生保健、保教质量等方面的动态监管。

2. 推进乡村义务教育发展。加快县域内城乡义务教育一体化发展。全面落实县域内城乡义务教育学校建设标准、教师编制标准、生均公用经费基准定额、基本装备配置标准统一。推动各地综合考虑城镇化发展和实施乡村振兴战略需要，统筹规划学校布局，保障学校建设用地，严格学校建设标准，合理有序扩大城镇学校学位供给，到2020年底，以县（市、区）为单位，标准班额达到95%以上。统筹县域内公办民办义务教育协调发展，合理控制民办义务教育办学规模。坚持分类施策，重视乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设，逐县逐校建立义务教育学校标准化建设台账，乡村小规模学校、乡镇寄宿制学校办学条件达到省定基本办学标准。强化结对帮扶，加快扩大优质教育资源覆盖面，继续深化“大学区”管理改革，在农村进一步完善乡镇中心校对村小、教学点一体化管理评价制度，积极建立“大学区”对口支援乡镇中心校制度，到2022年基本实现对口支援全覆盖。坚持义务教育学校免试就近入学，进一步规范义务教育学校招生秩序。以提升质量为核心，深化内涵发展，全面实施义务教育质量提升行动，贯彻落实深化教育教学改革提高义务教育质量的意见，大力推进义务教育学校管理标准达标建设，到2019年底，全省义务教育学校基本成为《义务教育

学校管理标准》达标校。推动各地不断提高均衡发展水平，到2022年全省优质均衡县比例基本达到国家平均水平。

3. 加快高中阶段教育普及。全面实施吉林省高中阶段教育普及攻坚计划。根据人口变化趋势、新型城镇化和吉林省产业发展需求，督促和推动地方新建、改扩建一批学校，扩大教育资源。统筹普通高中和中等职业教育协调发展，以市（州）为单位建立高中阶段教育统一招生录取平台，逐步提高中等职业教育招生比例，拓宽生源渠道，逐步扩大中等职业学校办学规模。继续支持普通高中改善办学条件，落实好国家修订完善的普通高中学校校舍建设标准和装备配备标准。定期组织开展普及高中阶段教育评估验收。落实普通高中育人方式改革指导意见、普通高中课程方案和课程标准，启动实施新课程、使用新教材工作，构建具有吉林特色的普通高中课程、教学、考试评价体系。推动普通高中多样化特色发展，重点扶持具有鲜明特色的普通高中探索多样化、特色化发展的基本规律和发展路径，形成“办学体制灵活多样，特色普通高中布局合理”的发展新格局。

4. 保障特殊群体受教育权利。坚持以流入地政府和公办学校接收为主，将常住人口纳入区域教育发展规划、将义务教育阶段随迁子女教育纳入财政保障范围。健全农村留守儿童关爱保护服务体系，建立工作台账，创新关爱与教育形式，加强心理辅导、法治教育和安全教育，寄宿制学校优先

保障农村留守儿童寄宿需求。落实好军人子女教育优待政策。实施特殊教育提升计划，完善特殊教育体系。支持普通幼儿园接收残疾儿童、特殊教育学校开设幼儿园。以随班就读为主体、以特殊教育学校为骨干、以送教上门和远程教育为补充，全面推进融合教育，努力实现义务教育阶段残疾适龄儿童入学零拒绝、全覆盖。加快发展残疾人高中阶段教育。

（二）深化职业教育产教融合。推动职业教育办学由政府举办为主向政府统筹管理、社会多元办学转变，发展方式由注重规模扩张向提高质量转变，办学模式由参照普通教育向产教深度融合的类型教育转变。

1. 构建产业人才培养培训新体系。完善吉林特色现代职业教育和培训体系，优化学校布局，改善办学条件，提高职业教育发展水平。实施省级特色高水平高职学校和专业建设计划，建设 8 所特色高水平高职院校、130 个特色高水平专业（群）。实施县级职教中心质量提升工程，建设 10 所服务乡村振兴战略、作用发挥明显的县级职教中心。建立紧密对接吉林省现代产业体系的专业（群），加快培养学前教育、护理、养老服务等领域专业人才。按照育训结合、长短结合、内外结合的要求，面向在校学生和全体社会成员广泛开展高质量职业培训。支持职业院校开展企业职工在岗教育培训，承接退役军人教育培训，面向广大农村培养以新型职业

农民为主体的农村实用人才。培育一批社会培训组织品牌，保障智能制造、生物医药、大数据、通用航空等职业技能人才需要。

2. 推动职业教育高质量发展。落实学校设置、专业教学、教师队伍、学生实习、经费投入、信息化建设等系列制度和标准。完善职业教育质量评价机制，建立教学工作诊断与改进制度。逐步提高高等学校招收有工作实践经历人员的比例。扩大对初中毕业生实行中高职贯通培养的招生规模。实施技能大师进校园计划，支持建设一批示范性技能大师工作室。加强职业教育在线开放精品课程开发建设，支持企业参与课程标准建设和教材开发。支持职业院校面向行业企业聘请能工巧匠入校任教带徒。树立一批培育和践行社会主义核心价值观、大力弘扬精益求精工匠精神的院校典型。注重拓展学生知识面，加大实习实训比重，加强学生的生产实习和社会实践。普遍实行1＋X证书制度（学历证书＋若干职业技能等级证书），鼓励职业院校学生在取得学历证书同时，取得职业技能等级证书。建立吉林省职业教育工作联席会议制度。

3. 补强薄弱地区教师短板。深入实施乡村教师支持计划。巩固完善以“特岗计划”为主的乡村教师补充长效机制，每年补充约3000名特岗教师，重点倾斜薄弱地区和薄弱学科。继续实施省属高校师范生公费教育项目，每年培养

约500名省属公费师范生。依托省属高校优质教育资源，采取定向招生、定向培养、定期服务等方式，逐步扩大“一专多能”的卓越小学全科教师培养规模。实施银龄讲学计划，招募一批优秀退休教师到贫困地区乡村和基层学校支教讲学。落实建设乡村教师周转宿舍政策，帮助边远艰苦地区乡村教师解决住房难问题。鼓励各地按规定将符合条件的乡村教师纳入当地住房保障范围，让乡村教师住有所居。

（三）统筹推进教育脱贫攻坚和乡村振兴战略。深入贯彻落实国家和吉林省关于打赢脱贫攻坚战三年行动的决策部署，保障家庭经济困难学生就学，稳步提升贫困地区教育基本公共服务水平。实施乡村振兴战略教育行动，全面提高教育对乡村振兴的贡献度，努力构建具有吉林特色、适应乡村振兴战略要求的人才培养体系。

1. 坚决打赢教育脱贫攻坚战。着力实施教育脱贫攻坚行动，以保障义务教育为核心，全面落实和完善教育扶贫政策，稳步提升贫困地区特别是深度贫困地区、民族地区义务教育质量。加强控辍保学工作，切实提高义务教育巩固水平。落实各级政府、有关部门、学校及家长的责任，保障适龄儿童少年接受并完成义务教育，避免因学习困难或厌学、贫困、上学不便而辍学。完善覆盖各级各类教育的学生资助政策体系，实现建档立卡贫困家庭学生应助尽助，确保适龄儿童少年不因家庭贫困失学辍学。深入实施农村义务教育学

生营养改善计划，巩固学校食堂供餐比例。支持贫困地区加快推进“幼有所育”，帮助农村贫困家庭幼儿就近接受学前教育。落实国家职业教育东西部协作计划、贫困地区定向招生专项计划，拓宽贫困地区学生接受职业教育和高等教育的通道。加大贫困地区推广普及国家通用语言文字工作力度。

2. 实施乡村振兴战略教育行动。实施中等职业教育质量提升工程，推进校企合作、校村合作、校校合作，提升农村职业教育人才培养质量，服务农业、农村、农民，助力乡村振兴。推动各县（市、区）加强域内职业教育资源统筹和整合，把职业培训和继续教育作为县级职教中心发展新的增长点和突破口。加快培养新型职业农民，提升农村人力资源开发水平。推动各地统筹规划城乡职业教育发展责任，加大对农村职业教育的投入。推动一批县（市、区）在农村职业教育和成人教育改革发展方面发挥示范作用。支持高等学校、职业院校加强涉农学科专业和课程建设，推进实施农民工学历与能力提升行动计划，加快乡村振兴急需紧缺人才培养。在具备条件的地区设立农村职业教育改革创新试验园区，探索职教园区建设与乡村振兴相融合。推进涉农科技成果转化，培育乡村发展新动能。鼓励和支持乡村学校挖掘利用乡土文化资源，推动学校融入乡村振兴发展。

四、加强农村卫生健康工作

（一）加强农村基层医疗卫生服务网络建设。以健康中

国战略为指导，全面推进健康吉林建设，优化医疗卫生资源配置，构建与我省经济和社会发展水平相适应、与人民群众多层次医疗卫生服务需求相匹配，形成布局合理、上下联动、体系完整、分工明确、功能互补、密切协作的整合型医疗卫生服务体系，促进医疗卫生资源向基层、农村流动。

1. 明确基层医疗卫生机构功能定位。基层医疗卫生机构的主要职责是提供预防、保健、健康教育、计划生育等基本公共卫生服务和常见病、多发病的诊疗服务以及部分疾病的康复、护理服务，向医院转诊超出自身服务能力的常见病、多发病及危急和疑难重症病人。乡镇卫生院承担辖区内的公共卫生管理工作，负责对村卫生室的综合管理、技术指导和乡村医生的培训等。中心乡镇卫生院除具备一般乡镇卫生院的服务功能外，还应开展普通常见手术等，着重强化医疗服务能力并承担对周边区域内一般乡镇卫生院的技术指导工作。

2. 调整完善农村基层医疗卫生机构规划建设。在每个乡镇办好 1 所标准化乡镇卫生院。全面提升乡镇卫生院服务能力和水平，综合考虑城镇化、地理位置、人口聚集程度等因素，选择 1/3 左右的乡镇卫生院提升服务能力和水平，建设中心乡镇卫生院。有条件的中心乡镇卫生院可以建设成为县办医院分院，人口较多的乡镇可适当设卫生院分院。根据乡镇卫生院覆盖情况以及服务半径、服务人口等因素，合理

确定村卫生室的配置数量和布局设置。原则上每个行政村应当设置1个村卫生室，乡镇卫生院所在村不再设置村卫生室。

3. 加强基层医疗卫生机构标准化建设。继续加强乡镇卫生院和村卫生室标准化建设，完善基础设施，提高设备装备水平，基层医疗卫生机构标准化建设达标率达到100%。要按照《全民健康保障工程建设规划》明确的地方事权，进一步落实地方政府办医职责，从业务用房标准化、科室设置标准化、设备配置标准化、人员配备标准化、管理制度标准化等五个方面，组织实施基层医疗卫生机构标准化建设工作。在乡镇卫生院和村卫生室开展“厕所革命”，把实施乡村医疗卫生机构厕所改造作为推动我省农村人居环境整治的有效载体，有效解决乡村医疗卫生机构厕所的入室、水冲等问题，努力补齐影响群众就医环境的短板。各地要结合实际，加强“厕所革命”研究论证，科学制定工作目标和阶段性任务，明确时间表和路线图，科学确定建设重点、路径方法和改造标准，建立长效运行管护机制，确保长期稳定运行。

（二）加强农村地区公共卫生服务。建立专业公共卫生机构与医疗机构、基层医疗卫生机构分工协作机制，健全基本公共卫生服务项目和重大公共卫生服务项目划分机制。推进政府购买公共卫生服务，完善公共卫生服务项目经费分配

方式以及效果评价和激励约束机制，发挥专业公共卫生机构和医疗机构对项目实施的指导和考核作用。

1. 加强重大疾病防治。实施慢性病综合防控战略，完善政府主导的慢性病综合防控协调机制，加强全省慢性病综合防控示范区建设。强化慢性病筛查和早期发现，针对高发地区重点癌症开展早诊早治工作，推动癌症、脑卒中、冠心病等慢性病的机会性筛查。基本实现高血压、糖尿病患者管理干预全覆盖，逐步将符合条件的癌症、脑卒中等重大慢性病早诊早治适宜技术纳入诊疗常规。

2. 加强重大传染病防控。加强传染病监测预警。落实扩大国家免疫规划，按照国家要求和我省实际适时调整免疫规划疫苗种类，维持无脊灰状态，适龄儿童国家免疫规划疫苗接种率继续维持在较高水平，探索建立预防接种异常反应补偿保险机制。加强艾滋病检测、抗病毒治疗和随访管理，全面落实临床用血核酸检测和预防艾滋病母婴传播，疫情保持在低流行水平。建立结核病防治综合服务模式，加强耐多药肺结核筛查和监测，规范肺结核诊疗管理，全省肺结核疫情持续下降。有效应对流感、手足口病、麻疹等重点传染病疫情。加强突发急性传染病防治，积极防范输入性突发急性传染病，加强鼠疫等传统烈性传染病的防控，加强主要人畜共患病防控，强化动物源性传染病的源头治理。

3. 加强农村优生优育及妇幼保健服务。强化农村妇幼

健康服务建设和管理，逐步建立覆盖城乡，涵盖孕前、孕期、新生儿各阶段的出生缺陷防治服务制度，提高出生人口素质。加大妇女常见病防治力度，妇女常见病定期筛查率达到80%以上，逐步扩大妇女“两癌”检查项目覆盖范围，提高宫颈癌、乳腺癌早诊早治率。强化托幼机构卫生保健工作，加大托幼机构卫生保健指导力度。实施全面两孩政策，继续实施农村部分计划生育家庭奖励扶助制度和计划生育家庭特别扶助制度，实行扶助标准动态调整。

4. 促进基本公共卫生服务均等化。继续实施国家基本公共卫生服务项目和重大公共卫生服务项目，对城乡居民主要健康问题实施有效干预，减少主要健康危害因素，使城乡居民享有均等化的基本公共卫生服务。逐步提高国家基本公共卫生服务人均政府补助标准，稳步拓展服务项目。加强基层医疗卫生机构能力建设，提供防治结合的健康管理服务。建立基层医疗卫生机构与其他医疗卫生机构之间的转诊服务机制，实现服务对象连续、动态、综合的健康管理。

（三）提升农村医疗服务水平。创新医疗卫生服务供给模式，建立信息共享、互联互通机制，推进慢性病防、治、管整体融合发展，实现医防结合。建立不同层级、不同类别、不同举办主体医疗机构间目标明确、权责清晰的分工协作机制，不断完善服务网络、运行机制和激励机制，基层普遍具备居民健康守门人的能力。

1. 持续加强基层人才队伍建设。遵循医疗卫生行业人才成长规律，建设一支政治坚定、技术优良、品德高尚的队伍。实施基层卫生人才能力提升培训项目，继续开展乡村全科执业助理医师资格考试，深入推进住院医师规范化培训，加快全科医生培养。深入落实省委关于支持贫困县农村教育卫生人才发展实施意见，继续组织实施全科医生特岗计划，优先安排贫困县、边境县公立医院和基层医疗卫生机构特设岗位。落实《关于改革完善基层医疗机构卫生专业技术人员职称评审和岗位管理制度的实施意见（吉政办发〔2018〕57号)》，改革基层职称评审条件和办法，完善岗位管理和聘用制度，实行城市医生服务基层职称评聘政策。

2. 开展优质服务基层行活动。组织全省乡镇卫生院对照《乡镇卫生院服务能力标准》开展自评自建，重点提升基本医疗服务能力。有针对性的加强本地区常见病、多发病的咨询、诊断和治疗能力；提升急诊急救能力，加强急诊、院前急救、应急能力建设；加强住院能力建设，开展与机构人员资质、技术准入、设施设备相适应的住院、手术、分娩等服务；提升中医药和康复服务能力，加强中医科、中药房和康复科建设；提高检验检查服务能力，合理配置和更新必要的设施设备，开展常规检验、心电、超声、X线摄片等检查服务。规范业务管理，按照医疗质量管理办法、诊疗规范、操作常规、技术标准、服务指南等规定，开展疾病防治，加

强医院感染管理和抗菌药物管理，规范处置医疗废物，促进合理用药，保障医疗安全，持续改善医疗卫生服务。

3. 推进家庭医生签约服务。加强全科医生队伍建设，实行以全科医生为核心，包括护士和预防保健人员在内的团队服务模式。逐步实现每个家庭医生团队都有能够提供中医药服务的医师或乡村医生，可吸收药师、健康管理师、心理咨询师、社（义）工等加入团队。逐步提高签约服务覆盖率，形成长期稳定的契约服务关系。重点提高签约服务质量，结合开展“优质服务基层行”活动，加强门诊、急诊、住院、中医中药、康复服务等能力建设，让家庭医生“能看病、看好病”，增强群众信任度与安全感。要保障对重点人群、重点病种提供签约服务，做到签约一人、履约一人、做实一人。

4. 构建更加成熟定型的分级诊疗制度。完善政府主导的多层次医疗联合体等分工协作模式，提高服务体系整体绩效。从医疗服务体系、资源布局和功能调整完善入手，有效盘活存量，引导优质资源下沉，引导患者有序就医。着力做到四个分开。在农村地区重点是以县域综合医改为抓手，做到城乡分开。县要强，提升县医院服务能力，发挥“龙头”作用；乡要活，调动基层医务人员积极性，坚持公共卫生服务和基本医疗并重；村要稳，村医可以承担国家基本公共卫生服务项目、常见病多发病诊治和健康促进工作。要多渠道

提高村医收入待遇，妥善解决村医养老问题。

5. 发展智慧医疗。逐步完善省—地市—县—乡—村五级远程医疗服务网络，推动远程医疗服务覆盖所有医联体。重点发展面向边远、贫困地区的远程医疗协作网，确保实现对口帮扶贫困县县级医院远程医疗全覆盖。充分利用远程医疗、远程教学等信息化手段下沉优质医疗资源，提升基层医疗服务能力，提高优质医疗资源可及性。到2022年，实现远程医疗服务覆盖100%的县（市）。鼓励医疗机构利用在本机构注册的医师，通过互联网开展常见病、慢性病复诊和“互联网＋”家庭医生签约服务。

（四）坚决打好打赢健康扶贫攻坚战。深入贯彻党的十九大精神和党中央、国务院、省委、省政府脱贫攻坚决策部署，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持目标标准，坚持问题导向，聚焦深度贫困地区和卫生健康服务薄弱环节，加强政策供给和投入支持力度，坚决打赢健康扶贫攻坚战，保障贫困人口享有基本医疗卫生服务，防止因病致贫因病返贫。

1. 加强贫困地区基层医疗卫生机构能力建设。加大乡镇卫生院基础设施设备建设投入，确保2020年前全部达标；组织三级医院对口帮扶国家级贫困县医院工作，加强人才综合培养，继续实施全科医生特岗计划和卫生适宜技术推广，确保村卫生室有合格的村医。

2. 深入实施贫困人口大病和慢病精准救治攻坚行动。按照百姓看病“120”（“1”即定点医疗机构住院费用自付不超10%，“2”即定点医疗机构慢病门诊费用自付不超20%，“0”即县域内定点医疗机构住院先诊疗后付费，押金0预付。）、服务“111”（“1”即一户一个家庭医生团队，“1”即一人一策疾病分类救治，“1”即一站式结算。）和“三个一批”要求，适当扩大贫困人口大病集中救治病种，持续推进“万名医师巡回医疗”活动。继续做好大病兜底保障政策落实工作，把贫困人口医疗费用自付比例控制在可承受范围。

3. 加强贫困地区疾病防控和健康促进工作。加大传染病、地方病、慢性病防控力度，继续实施农村妇女“两癌”筛查、贫困地区儿童营养改善项目，贫困县实现全覆盖。实施贫困地区健康促进攻坚行动，与实施乡村振兴战略相结合，广泛开展爱国卫生运动，开展好人居环境整治行动。继续开展健康扶贫调研督导工作，确保各项政策落实到位。

五、加强农村社会保障体系建设

（一）完善农村社会保障制度体系。

1. 完善统一的城乡居民基本医疗保险制度。加快推进城乡居民基本医疗保险覆盖范围、筹资政策、保障待遇、医保目录、定点管理、基金管理“六统一”制度。完善医保缴费参保政策，厘清政府、单位、个人缴费责任，逐步建立同经济社会发展水平、各方承受能力相适应的基本医保稳定可

持续筹资机制。逐步建立城乡居民医保个人缴费标准与居民收入相挂钩的动态筹资机制。到2022年，新农合参合率保持在95%以上。深化医保支付方式改革，健全医保支付机制和利益调控机制，全面推行按病种付费为主，按人头、按床日、总额预付等多种付费方式相结合的复合型付费方式，鼓励实行按临床路径、疾病诊断相关分组付费（DRGs）方式。建立结余留用、合理超支分担的激励约束机制。继续落实对中医药服务的支持政策，逐步扩大纳入医保支付的医疗机构中药制剂和针灸、治疗性推拿等中医非药物诊疗技术范围，探索符合中医药服务特点的支付方式，鼓励提供和使用适宜的中医药服务。到2022年，逐步将医保支付方式改革覆盖所有医疗机构和医疗服务，普遍实施适应不同疾病、不同服务特点的多元复合式医保支付方式，按项目付费占比明显下降。

2. 完善重特大疾病保障机制。做好农民重特大疾病救助工作，在做好低保对象、特困人员等医疗救助基础上，将低收入家庭的老年人、未成年人、重度残疾人、重病患者等低收入救助对象，以及因病致贫家庭重病患者纳入救助范围，发挥托底保障作用。健全医疗救助与基本医疗保险、城乡居民大病保险及相关保障的衔接机制，巩固城乡居民医保全国异地就医联网结算。完善城乡居民大病保险资金管理、贫困人口动态管理及信息认证等配套管理办法。逐步形成医

疗卫生机构与医保经办机构间数据共享的机制，推动基本医保、大病保险、医疗救助、疾病应急救助、商业健康保险有效衔接，全面提供“一站式”服务。

3. 完善城乡居民基本养老保险制度。进一步完善城乡居民基本养老保险制度，贯彻落实城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制，强化长缴多得、多缴多得等制度激励机制，逐步提高城乡居民基本养老保险待遇水平。积极引导和鼓励在城乡之间流动就业和居住的农民参加职工社会保险，并持续缴费。到 2022 年，建成公平、统一、规范的城乡居民养老保险制度，鼓励村集体经济组织对参保人缴费给予补助。

（二）完善农村社会救助制度。实现各项社会救助制度之间的有效衔接，完善低保对象认定办法，建立健全低保标准动态调整机制，确保农村低保标准不低于国家扶贫标准。全面落实重特大疾病医疗救助制度，深入实施临时救助制度，全面开展“救急难”工作，确保应保尽保、应救尽救，力争 2022 年在社会救助管理方面取得突破性进展。

1. 推进社会救助城乡一体化建设。建立按居住证申请低保制度和低保认定量化评审制度，逐步推进保障标准、保障内容、保障资金、保障管理服务的城乡统筹。探索制定区域性城乡低保标准，在全省全面实行农村低保“补差式”救助。健全完善社会救助和保障标准与经济社会发展水平相适

应、与政府财力状况相匹配、与物价上涨挂钩联动的调整机制。

2. 实施脱贫攻坚低保支持计划。每年按照省确定的最低指导标准确定各地城乡低保标准，确保农村低保标准不低于扶贫标准，实现“两线合一”，符合条件的困难群众应保尽保。

3. 健全完善医疗救助制度。坚持资助困难群众参保参合与住院救助、门诊救助和重特大疾病救助同步实施、共同落实，逐步建立完善贫困人口医疗救助政策，对贫困人口参加新农合个人缴费部分由财政给予补贴，将贫困人口全部纳入重特大疾病救助。

4. 完善灾害救助政策和保障机制。扩大社会力量参与，增强受灾群众恢复重建能力。

5. 全面开展临时救助工作。加强对遭遇突发性、临时性和紧迫性基本生活困难的低保家庭或其他居民家庭的救助。发挥综合临时救助的作用，健全完善“一门受理、协同办理”、主动发现和快速反应机制，有效开展困难群众急难救助，确保困难群众求助有门、受助及时，基本生活得到有效保障。全面推行“救急难”工作，避免发生冲击社会道德和心理底线的极端事件。

6. 推进慈善事业规范健康发展。不断完善各级各类慈善组织，到2022年，实现省到村的“五级”慈善组织网络

全覆盖。逐步建立募集善款总量与国民经济同步增长机制，慈善救助与社会救助衔接更加紧密，困难群体救助及时有力。注重提高救助资金使用效率，实现救助资源有效统筹。健全监管体系，实行慈善信息动态监测和管理。

7. 进一步落实好学生资助政策。完善义务教育阶段农村家庭经济困难寄宿学生生活费补助政策，继续落实好学前教育幼儿资助、普通高中建档立卡家庭经济困难学生免除学杂费、中职免学费和普通高中、中职学校、高等学校国家资助政策。推动建立国家助学贷款还款救助机制。

（三）加强农村社会保障服务能力建设。加强农村养老服务体系、残疾人康复和供养托养设施建设，关爱“三留守”人员。将残疾人普遍纳入社会保障体系，支持发展残疾人康复、托养、特殊教育、就业创业。建立健全困境儿童福利保障和未成年人社会保护制度，切实维护未成年人合法权益。

1. 建立孤儿基本生活费自然增长机制。县（市、区）建立儿童福利指导中心、乡镇（街道办事处）建立儿童福利站、村（社区）建立儿童之家（活动中心），建成布局合理、功能完备、管理规范的基层儿童福利机构。推动建立困境儿童分类保障制度。探索资助困境儿童参加基本医疗保险，逐步提高医疗保障水平。拓展“明天计划”工作，把资助对象从机构内孤儿向社会散居孤儿延伸，资助范围从手术救助、

脑瘫康复向医疗救助和综合康复延伸，逐步扩大救治病种。

2. 完善困难残疾人生活补贴制度和重度残疾人护理补贴制度。制定重度残疾人集中或社会化照料护理服务政策。继续推动精神卫生社会福利机构建设，支持现有精神卫生社会福利机构进行改扩建。开展精神障碍社区康复服务试点，鼓励有条件的地区新建、改扩建一批政府投资的精神障碍社区康复机构。

3. 建立健全农村留守老年人关爱服务体系。强化家庭和子女在赡养、扶养农村留守老年人中的主体责任，支持家庭成员与老年人共同居住生活。落实村（居）民委员会关爱服务的基础作用，建立农村留守老年人关爱巡视探访制度，增强农村老年协会关爱服务能力建设，以农村经济困难家庭的高龄、失能留守老年人为重点对象，督促各方履行关爱职责，防止冲击社会道德底线的问题发生。落实农村留守老年人信息平台定期更新制度。发挥村规民约的辅助作用，积极探索有效管用的农村留守老年人关爱服务政策措施与实践模式。

六、提升农村养老服务能力

加快建立以居家为基础，社区为依托、机构为补充的多层次农村养老服务体系。充分依托农村基层党组织、自治组织和社会组织等，开展基层联络人登记，加强对农村留守、困难、失能等老年人的关爱帮扶和心理疏导。引导乡村卫生

服务机构为老年人提供医疗保健服务，支持城市公办养老机构与农村社会福利服务中心建立对口支援和合作机制。

（一）强化农村居家养老基础作用。充分发挥家庭子女在农村家庭养老中的作用，巩固家庭养老的基础地位。发挥村委会、基层老年协会作用，大力推行“以孝治村”，通过将法定赡养义务和德孝理念纳入村规民约、推树孝星典型、修建“德孝墙”等途径，大力弘扬“孝老敬亲”的传统美德，督促引导农村老年人子女定期带父母洗理，定期帮父母清扫居所，定期给父母报平安，定期陪父母参加文体活动，并在老年人患病住院治疗期、康复期、临终关怀期返回家庭照料老人。完善家庭养老支持政策，通过金融手段、服务支撑和技能培训等方式，为老年人子女赡养照料父母提供便利。探索利用“互联网＋物流”、引进银行授信等手段，创新农村养老服务收费方式、供给方式，推动形成农村老人消费、子女付费的养老服务模式。对于返回家庭照料老年人子女给予免费照护知识和技能培训，探索对专职照护经济困难失能老人的子女给予适当支持。加大公共预算资金和福彩公益金投入，每个县（市、区）至少安排1—2个政府购买居家养老服务项目。

（二）构建农村区域养老服务联合体。按照“分级分类、功能互补”思路，统筹发挥基层公办养老机构、乡镇养老照料中心、社会办养老机构和驿站集中照料、专业照护平台等

服务功能。明确各类农村养老服务机构在农村养老服务体系中的职责定位和相互关系。构建以县（市）社会福利院、乡镇福利中心、村级养老服务大院和互助养老站点为载体，城乡互动、功能互补的农村养老服务体系。

综合考虑区域人口规模、老年人分布状况、养老服务需求及机构可持续发展等因素，从区域整体谋划调整农村养老服务设施布局。完善基层公办养老机构分类协作机制，合理选择区域定点公办养老机构，对区域老年人口集中的基层公办养老机构要加大建设资助力度，对空置率高、区域有效养老需求不足的实行关停并转。实施养老照料中心常态化建设支持政策，支持应建未建空白区的社会办养老机构改造成为乡镇养老照料中心。统筹规划驿站建设，在选址布局上力求选择老年人相对集中、公共服务设施集中、邻近村医务室的区域。加快现有散小养老服务设施规范化整顿，对托老所及小型养老服务设施转型升级，符合条件的改造成为农村幸福晚年驿站。

实施农村社会福利服务中心提升计划，按照“新建一批、改造一批、撤并一批、转型一批”的原则，优化结构布局，改善设施条件，全面提升福利中心综合供养能力。支持各地采取“多镇合一”“城乡一体”等多种方式跨乡镇整合福利中心，打造农村区域性养老服务中心。全面提升福利中心设施条件，参照《特困人员供养服务设施（敬老院）建设

标准》（建标 184—2017）要求，实施“助浴”“助行”和安全防范等改造项目，以县（市）为单位制定改造方案，确定统一的建设标准，缩小福利中心的设施差距，为老年人提供更加便捷舒适的居住环境。2020 年末，全省农村社会福利服务中心 100％符合《养老机构服务质量基本规范》基本要求，床位利用率达到 70％以上，委托社会力量运营管理的达到 40％以上。

有效衔接农村危房改造、扶贫开发等政策，统筹利用集体存量建设用地，积极推进农村养老服务设施建设。整合农村发展政策和资金，加快推进农村养老服务设施建设。强化基层公办养老机构的托底保障作用，进一步调动发挥公办民营养老机构、街乡镇养老照料中心、社会办养老机构的专业平台作用。拓展和强化各类养老机构居家养老服务功能，在乡镇政府的统筹协调下，加强对农村幸福晚年驿站的服务指导，充分发挥养老机构辐射居家社区和专业后台支持作用。

（三）创新农村养老服务模式。结合区域特点和乡情、村情，充分利用农村闲置校舍、公共用房和自有房产等资源，建设农村养老服务大院、老年人集中居住区、邻里互助点等自助式、互助式养老服务设施。积极推广长春市、松原市、延边州等地互助养老模式，优先解决农村留守、困难、鳏寡、独居等老年人的养老困境，探索更加灵活的互助养老形式，满足不同类型老年人服务需求。支持农村老年协会运

营管理互助养老场所，倡导各类为老服务志愿组织开展帮扶活动，鼓励农村留守妇女和低龄健康老年人积极参与本村邻里互助。

提倡村民以自家居住地为中心开展邻里互助，通过日常巡视、巡查，为高龄、独居、空巢、失能老年人提供代买代缴、寻医送药、春种秋收等服务；支持以老人自愿为前提，将分散供养的特困人员、空巢独居老人的自有住宅改造成为小型幸福院，由村委会委派专人提供做饭、精神关怀等基本服务；倡导有意愿共同居住的分散老人实施集中养老，实现农村老年人互相帮扶、抱团取暖。广泛开展志愿助老服务，支持成立以农村妇女、低龄老年人为主体的互助养老或志愿服务队伍，秉承“助人自助”理念，为老年人提供志愿服务。加大养老服务组织支持力度，符合条件的注册登记为社会组织。鼓励农村养老服务大院、邻里互助点服务人员、志愿服务人员加入公益为老服务组织，共同参与助老服务。加强农村养老服务人才教育培训，采取集中培训、送教上门、远程培训等多种方式对农村幸福晚年驿站、邻里互助点服务人员进行培训，努力提升农村养老照护能力。到2020年末，全省70%以上的行政村建有养老服务大院，50%以上的行政村开展各具特色的互助养老服务，有条件的提供全托、日托等集中托养场所。

（四）完善农村养老扶持政策。强化政府部门在农村养

老工作中的主导作用，整合政府资源和社会资源，增强农村养老服务供给能力。实施基础养老金、福利养老金正常调整机制。统筹城乡居民医疗保险制度，完善重特大疾病保障机制，进一步提高农村医疗保障水平，减轻农村老年人养老自付压力。建立特困人员供养服务机构经费保障机制，提升集中供养人员保障水平。按照“村民自营、政府扶助”原则，明确各方权责，通过给予内部改造、设施设备购置、运营扶持、医疗支撑等方面支持，鼓励村民以自有住宅和闲置房兴办农村幸福晚年驿站。认真落实《志愿服务条例》，通过政府购买服务等方式，重点从开展服务必需的成本等方面，对互助养老、志愿服务给予资助支持。探索采取“农户＋合作社＋公司（社会组织)”经营模式，盘活利用农村闲置房屋发展休闲养老，引导社会力量参与管理运营，促进农民增收。加大养老服务单位餐饮服务的食品安全监管力度，保障用餐人员饮食安全。

（五）提升农村健康养老医疗服务能力。推进农村地区医养结合，支持养老机构根据服务需求和自身能力，按相关规定申请开办相应的医疗机构。对于不具备条件设置医疗机构的养老机构，鼓励与周边医疗机构签订合作协议，为入住老年人提供基本医疗服务，建立绿色通道，优先提供巡诊、接诊转诊、康复指导、远程支持等服务，满足老年人医疗护理需求。合理布局村级医疗卫生服务机构，鼓励农村幸福晚

年驿站与村卫生室就近设置，将符合条件的村卫生室纳入医保定点机构。支持医疗机构执业医师到农村幸福晚年驿站、村民家庭巡诊，实现各类老年群体医疗服务的全覆盖。综合考虑城乡布局、区域人口数量、服务半径、交通状况和院内医疗急救机构分布情况、接诊能力等因素，完善院前医疗急救服务网络建设。探索邻里互助方式解决山区急救用车问题，让患病老年人得到及时救治。利用互联网等现代信息技术，鼓励有实力的城镇医疗机构面向农村养老机构内设的医疗机构以及养老机构引入的医疗分支机构开展远程医疗试点，在城区形成支持农村医养结合的远程医疗服务中心，重点在应急急救、慢病干预、健康指导等方面为农村地区提供支持，促进优质医疗资源的城乡流动，让村民更便捷地享有优质医疗服务。加强乡村医生队伍建设，多渠道选聘乡村医生岗位人员，提高乡村医生岗位吸引力，进一步发挥乡村医生作用。推进长期护理保险制度，探索建立多渠道动态筹资机制，推动解决失能老人基本生活和与基本生活密切相关医疗护理等所需费用问题。

七、加强乡村公共文化建设

推动城乡公共文化服务体系融合发展，增加优秀乡村文化产品和服务供给，活跃繁荣农村文化市场，为广大农民提供高质量的精神营养。实施创建文明村镇五年行动计划，开展文明村镇、星级文明户、文明家庭等群众性精神文明创建

活动，到2022年，全省50%以上的村镇达到县级以上文明村镇标准。

（一）健全公共文化服务体系。打破城乡公共文化壁垒，逐步实现城乡基本公共文化服务均等化。进一步完善公共文化设施建设网络，实现乡村两级公共文化服务全覆盖，为全省60个县（市、区）级文化馆、55个县（市、区）级图书馆分别配送流动文化车和流动图书车，实现流动服务常态化。完善农村新闻出版、数字广播电视、体育健身等公共服务全覆盖。加强贫困地区、民族地区、边境地区的公共文化服务体系建设，利用3年时间对全省1493个贫困村的村综合性文化服务中心进行设施配备和更新改造，在此基础上，统筹推动基层综合文化服务中心建设。深入实施文化扶贫项目，全力推进文化精准扶贫、精准脱贫。统筹实施吉林省文化信息资源共享工程、数字图书馆推广工程。实施好边疆万里数字文化长廊、文化志愿者边疆行等项目，提升边境县数字化公共文化服务能力。

（二）加强公共文化产品生产和服务供给。探索“菜单式”公共文化服务新模式，建立农民群众文化需求反馈机制，提供农民群众喜闻乐见的公共文化产品和服务。举办“吉林省农民文化节”“文化惠农直通车”“健康生活　悦动吉林”“送演出下基层”“农村电影放映工程”“书香吉林　全民阅读”“基层科普行动计划”“全民健身”等文化惠民活

动，吸引广大农民群众参与。坚持普惠与特惠相结合，保障不同群体的基本公共文化权益和实际文化需求。支持和加强“三农”题材文化产品创作，发挥朝鲜族、满族等少数民族及长白山等特色文化资源优势，创造反映农民群众生产生活尤其是乡村振兴实践的书画、影视、戏曲、曲艺、文学等优秀作品。每3年遴选1—2个县、乡参选“中国民间文化艺术之乡”。促进戏曲艺术在农村地区的传播普及和传承发展，争取到2020年戏曲进乡村制度化、常态化、普及化。加强农村科普工作，推动全民阅读进农村、进家庭，提高农民科学文化素养。

（三）开展多种形式群众文化活动。开展“深入生活、扎根人民”主题实践活动，组织文化艺术单位深入基层开展采风创作、结对帮扶等活动。以传统节日和重大节庆为节点，鼓励农民群众开展自办文化活动，培育和打造农民文化活动品牌。建强基层宣传文化队伍，培养乡土文化能人、民族民间文化传承人和各类文化活动骨干，引导社会各类人员投身乡村文化建设，形成一股新的农村文化建设力量。传承和发展朝鲜族跳板、荡秋千，蒙古族哈日靶、摔跤等传统民间体育活动，积极举办少数民族传统体育运动会，广泛开展形式多样的农民群众性体育活动。鼓励开展群众性节日民俗活动。活跃繁荣农村文化市场，丰富农村文化业态，加强农村文化市场监管。

八、加强农村防灾减灾救灾能力建设

（一）健全农村防灾减灾救灾体制机制。建立健全监测预警预报、群防群测、信息共享、应急联动、灾后救助、财政投入和征用补偿等长效机制。完善灾害保险制度，进一步拓宽农业保险、农房保险、城乡居民住宅地震巨灾保险等险种的覆盖范围。全面推进自然灾害应急救助信息平台、救助物资储备体系、应急避难场所、防灾减灾宣传教育与科普四个重大项目建设。完善农村防灾减灾基础设施建设、基本生活保障、物资装备储备等方面的财政投入机制，健全恢复重建资金筹措和应急征用补偿等机制。

（二）加强灾害监测预报预警和风险防范能力建设。坚持以防为主、防抗救相结合，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，全面提高抵御各种灾害的综合防范能力。积极推进省市县三级突发事件预警信息发布体系建设，推动预警信息服务重心向乡村延伸，加强农村自然灾害监测预报预警。

加强气象、水文、山洪、地震、地质、测绘地理信息、海洋、农业、林业、草原等灾害监测系统建设，提高地面站网监测密度和精度。整合已有的气象、地震、水文、山洪、测绘地理信息、农作物病虫害等方面灾害预警监测系统，充分发挥信息共享、协调协作等方面的积极作用，加强多灾种和灾害链综合监测，提高自然灾害早期识别能力，显著提高灾害预警信息发布的准确性、时效性和社会公众覆盖率。

（三）加强灾害工程防御能力建设。加强防汛抗旱、防震抗震、防寒抗冻、防风防雹、卫生防疫、森林草原防火、病虫害防治、野生动物疫病疫源防控等防灾减灾基础工程建设，提高自然灾害工程防御能力。推进防灾减灾设施提档升级，推进实施自然灾害高风险区、地震高发地区的农村危房与土坯房改造。全面深化森林、草原火灾防控治理，加强农林业有害生物防控工作。大力推进农村公共消防设施、消防力量和消防安全管理组织建设，改善农村消防安全条件。

（四）加强灾害应急处置和灾后恢复重建能力建设。建成省、市、县三级救灾物资储备体系，确保自然灾害发生12小时内受灾人员基本生活得到有效救助。新建或改扩建社区应急避难场所，开展灾害应急预案编制和演练，加强社区救灾应急物资储备和“一队多能”的队伍建设。鼓励和支持以家庭为单元储备灾害应急物品，提升家庭和邻里自救互救能力。

九、保障措施

（一）加快建设公共服务型政府。加快推进政府管理体制改革，强化政府的社会管理和公共服务职能，充分发挥政府在农村公共服务方面的主导作用。科学界定政府公共服务的领域和范围，明确各级政府在公共服务上的职责，建立与事权相一致的财权。以深化农村综合改革为契机，大力推进乡镇管理体制改革，增强乡镇政府的公共服务能力，发挥好

乡镇尤其是中心镇在农村公共服务体系中的重要作用。进一步强化政府的社会管理职能，建立决策透明、信息公开、阳光操作的电子政务服务体系，探索让社会组织和公民参与政府公共事务决策和评价的机制，形成社会主义市场经济条件下政府、社会、企业的良性互动格局，切实增强政府处理公共事务的能力，提高政府的社会公信力。进一步深化行政管理体制改革，提高政府部门的工作效率，加快部门工作重心的下移。采取政府购买服务的方式，建立健全农村公共服务的“第三方”供给机制，提高公共投资和公共服务的效率。

（二）形成与农村公共服务体系相适应的规划体系。把农村公共服务体系建设纳入当地经济社会发展规划，制定农村公共服务体系建设规划。加强农村公共服务体系建设规划与产业发展、社会事业发展、基础设施建设等规划的衔接，增强规划的系统性、全局性、配套性和可操作性。在县（市）国土空间规划的指导下，编制乡（镇）国土空间规划和村庄规划，优化人口和生产力布局，节约公共服务投资，提高公共服务的地域共享性和人口覆盖率。坚持分类供给，以中心镇和中心村为重点，加快城市公共服务向中心镇、中心村延伸，把中心镇建设成为农村公共服务的综合平台和辐射中心，把中心村建设成为基本公共服务功能完备的基础平台。坚持分步供给，建立与区域发展水平相适应的农村公共服务分步供给机制。坚持分批供给，建立健全农民群众民主

参与的公共服务供给的决策机制和监督机制，从农民群众最关心、最迫切、最直接的事项抓起，形成与经济社会发展水平相适应的农村公共服务发展格局。

（三）建立农村公共服务体系建设财政支撑体系。进一步深化财政体制改革，按照建立城乡平等的国民收入分配体系和以工促农、以城带乡机制的要求，建立健全公共财政投资重点向农村转移的机制。

积极调整财政支出结构。按照存量调整、增量倾斜的原则，建立健全各级财政对农村公共服务体系建设投入的稳定增长机制，推动建立城乡统筹的基本公共服务经费投入机制，完善农村基本公共服务标准。进一步加大省级财力对经济欠发达地区的财政转移支付力度，健全和完善生态补偿机制，帮助解决财政薄弱地区农村公共服务设施建设困难问题。

充分发挥财政资金投入的导向作用。通过财政杠杆撬动整合社会资金投资农村公共服务体系建设。积极引导工商资本投资农村公共服务体系建设，组织开展“村企结对”活动，鼓励有责任感的企业和先富群体通过结对帮扶等方式，为乡村建设出资出力，鼓励大专院校、科研单位科技人员赴农村开展结对活动。

（四）发挥社会力量在农村公共服务中的重要作用。破除各类行政性体制安排和垄断经营，把政府提供公共服务与

市场化有机结合起来，着力扩大农村公共服务的供给规模，提高农村公共服务体系的运作效率。

积极鼓励市场主体投资农村公共服务领域。放宽市场准入，允许非公有资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其它行业和领域。

充分发挥各类社会团体在农村公共服务供给上的作用。社区合作经济组织、供销社、信用社等非政府组织和社会各界人士是提供农村公共服务的重要力量。引导各类社团组织和个人通过社会捐赠或开展结对帮扶活动，为加快农村基础设施建设和社会事业发展提供服务，为农民提供技术指导、救济救助、产品信息、市场竞争、农资采购等服务和各类志愿服务。

充分发挥村级组织提供社区公共服务上的作用。加大对村级集体经济发展扶持力度，增强集体经济组织服务功能，增强基层组织的凝聚力和战斗力。鼓励和支持村委会组织动员村民开展邻里互助等群众性自我服务活动，为农村优抚对象、残疾人、体弱多病者、居家养老者、特困群体提供应急、救助服务。完善村级“一事一议”筹资筹劳办法，由农民群众自己决定社区公共服务建设的内容和质量，逐步完善村级基础设施尤其是公益性服务设施。培育和管理农村志愿者服务组织、慈善组织、群众文体组织、科普组织、残疾人协会、老年人等非营利性组织，为特定对象提供高质量服

务。积极推进跨区域设置的公共服务组织建设，探索公共产品协调使用的机制。

（五）健全农村公共服务体系长效运营机制。明确各级政府、村级组织在农村公共服务设施建设与养护中的基本职责。建立健全政府服务项目的财政保障机制，不断扩大农村公共服务的供给数量，确保农村公共服务的正常运转。对于供给数量已经基本达标的公共服务项目，将既有的资金重点转向维护和保养环节。不断发展壮大村级集体经济，扩大农村公共服务设施的运转与养护的资金来源。放活经营性服务设施的使用权，引进市场机制，让专业公司、协会团体或个人来经营维护，保障设施充分利用和持续利用，实现经济效益和社会效益的统一。

吉林省乡村生态振兴专项规划

为深入贯彻落实习近平总书记关于乡村振兴的重要指示精神，切实改善我省农村人居环境，补齐乡村生态短板，推进乡村生态振兴，依据《中共中央国务院关于印发〈乡村振兴战略规划（2018—2022年）〉的通知》、《中共吉林省委吉林省人民政府关于实施乡村振兴战略的意见》、《中共吉林省委吉林省人民政府关于印发〈吉林省乡村振兴战略规划(2018—2022年)〉的通知》、《吉林省农村人居环境整治三年行动方案》等文件精神制定本专项规划。

一、规划背景

（一）重大意义。乡村振兴战略是党的十九大提出的重大战略，是党中央、国务院的重大战略部署，也是我国到2050年建成社会主义现代化强国的重要支撑。乡村生态振兴是吉林省实现乡村振兴的重要组成部分，是认真落实习近平总书记关于“三农”工作重要指示和视察吉林时的重要讲话精神的必然要求；是牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山、冰天雪地也是金山银山”发展理念的具体实践；是建设“美丽吉林”“绿色吉林”的重要抓手。有利于统筹山水林田湖草系统治理，推行乡村绿色发展方式，改善农村人居

环境，实现人与自然和谐共生；有利于充分保护和利用吉林省生态优势，落实绿色发展理念，实现资源节约、环境友好、生态保育和质量安全，促进农业供给侧结构性改革；有利于承载“乡愁”、留住人口，事关吉林乡村振兴发展全局，事关吉林“三农”创新发展，具有重大的现实和历史意义。

（二）振兴基础。党的十八大以来，省委省政府认真落实习近平总书记关于“三农”工作重要指示和视察吉林时的重要讲话精神，实施了一系列生态文明重要工程。人居环境整治三年行动扎实推进，全面开展农村垃圾整治、污水治理和畜禽粪污无害化处理等重点工作，大力推进“厕所革命”。大面积应用秸秆还田覆盖免耕等新技术，秸秆露天禁烧工作取得明显成效，2018 年还田面积超过 500 万亩，长春市九台区秸秆综合利用新模式向全国推广，农作物秸秆、养殖废弃物综合利用率分别达到 79%、67%。第二个十年绿化美化吉林大地行动硕果累累，森林生态系统得到有效保护和修护，全省森林覆盖率达到 44.2%，湿地保护率达到 43%。农业面源污染治理初见成效，化肥施用量实现零增长、农药施用量实现负增长。长白山区山水林田湖草生态保护修复国家试点项目全面启动实施。吉林省乡村生态建设所取得的成就以及生态特色突出的优势为绿色发展、低碳发展、循环发展的乡村生态振兴奠定了良好基础。

（三）机遇与挑战。推进乡村生态振兴，农业农村将迎

来绿色发展的大好时机。改革开放40年，是生态环境保护法律法规体系不断健全、政策制度体系不断完善、治理水平稳步提升、执法督察力度逐步加大的40年，为吉林省发挥生态优势，抢占生态制高点，发展生态经济提供了政策机遇；绿色发展引领生态产业，统筹山水林田湖草系统治理，增加生态产品和服务供给，确保食品安全，解决农村突出的环境污染问题，实现百姓富、生态美的有机统一已成为共识，为吉林乡村生态振兴提供了有利条件；消费结构加快升级，中高端、多元化、个性化消费需求快速增长，农业的主要矛盾由总量矛盾转变为结构性矛盾，增产导向转变为提质导向，生产功能逐步向提供更多生态产品和服务的“三生功能”转变，激发了生态振兴的内生动力；“绿水青山就是金山银山、冰天雪地也是金山银山”的理念已深入人心，为吉林实现绿色发展和跨越式发展带来了难得的契机。

在推进乡村生态振兴过程中，也面临着严峻的挑战：吉林省部分地区少雨干旱，生态环境脆弱；有利于发展生态经济、促进科学发展的体制机制尚未建全；农业资源环境约束趋紧，面临着保供给与提质量、增收入、优生态协调发展的问题；现代城市生活方式向农村渗透，但农村环保基础设施建设滞后，垃圾污水处理压力较大；农村空心化、老龄化、凋敝化问题日益突出，延续乡村文化血脉、保留乡村乡愁记忆、完善乡村治理体系的任务十分艰巨。要走生态发展的振

兴之路，需要我们付出艰辛的努力。

二、总体要求

（一）**指导思想**。高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜，深入落实习近平总书记关于实施乡村振兴重要讲话精神，贯彻落实中央农村工作会议精神，走好中国特色社会主义乡村振兴道路，让农业强起来、农村美起来、农民富起来！按照吉林省乡村振兴规划中生态宜居的总要求，统筹山水林田湖草系统治理，统筹生产生活生态功能。以生态文明建设为主题，以建设美丽宜居村庄为导向，以农村垃圾、污水治理、厕所改造和村容村貌提升为主攻方向，以体制机制和政策创新为动力。坚持保护优先、发展优化，着力修复生态和保护环境；坚持科学规划，广泛动员，整合资源，强化措施，着力推行乡村绿色发展方式；坚持完善环境整治、生态保护的体制机制和政策体系，着力推进乡村自然资源加快增值；坚持走吉林特色乡村生态振兴道路，构建人与自然和谐共生的乡村发展新格局，让乡村成为守望绿水青山、留住乡愁记忆、宜居宜业、令人向往的美丽家园。

（二）**基本原则**。

——**坚持保护优先，协调发展**。按照节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，尊重、顺应和保护自然，着力恢复生态原貌，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生态振兴。遵循生态经济发展理

念，把握开发时序和开发强度，切实防止一哄而上、脱离实际。坚决杜绝形象工程、政绩工程。坚持先易后难，先示范后推开。通过试点示范，探索符合本地实际、易于操作的生态振兴模式，推动经济社会发展与资源节约、生态环境保护相互协调、共同促进。

——坚持以人为本，绿色发展。以保障和改善民生为重点，创新生态补偿机制，推进农业经济向生态经济转变；以绿色发展为导向培养地力，储存地力，改善人居条件，推进生产、生活和生态安全发展，让生态经济区建设成果惠及广大人民群众，实现生态富民，促进社会和谐进步。加强生态教育，提升农民生态文明意识、生态伦理意识、生态责任意识、生态保护意识、生态法律意识、生态审美意识；引导村民自觉实践自然、环保、节俭、健康的生活方式，减少生产生活中污染物的产生，维护乡村良好的生态环境，形成尊重自然、顺应自然、保护自然的绿色生产生活方式。

——坚持因地制宜，统筹发展。发挥吉林地沃、林密、草茂、物丰等资源环境优势，因地制宜，宜农则农、宜草则草、宜林则林、宜居则居，统筹发展。实施区域发展统筹规划、生态资源统筹管理，科学确定生态振兴目标任务，集中力量解决突出问题。有序推进农村人居环境治理，防止大拆大建；注重乡土味道，突出地域文化特点，保护乡情美景，促进人与自然和谐共生。

——**坚持依法治理，创新发展。**着力构建有利于高效生态经济发展的体制机制，创新生态移民、退耕退牧、耕地占补平衡指标交易等政策机制，探索和建立农村环保设施长效运行机制，确保农村环境综合整治取得实效；建立完善的生态建设组织体系，重视农村基层组织建设在生态建设中的重要位置。引导有思想、有能力、有技术的乡贤以各种形式参与生态村庄的建设和投资，发挥其对于乡村经济发展和生态文明建设的带动作用，把“绿水青山”转化为实实在在的“金山银山”，实现农民富、生态美的和谐统一。

（三）**发展目标。**全面推进农村生态文明建设，着力构建乡村生态空间规划体系，生态系统修复体系，生态经济产业体系，生态安全制度体系，生态建设科技服务体系，生态文化体系。稳步推进《吉林省农村人居环境整治三年行动方案》，到2022年基本形成良好的生态发展空间，安全的生态屏障，高效的生态经济，繁荣的生态文化，人与自然更加和谐、互为依托、协调发展的乡村生态格局，为美丽吉林建设提供基础支撑。使全省农村生态环境明显改善，乡风文明不断提升，农民获得感和幸福感显著增强。

——**提高农业绿色发展能力。**建立以绿色生态为导向的制度体系，努力实现耕地数量不减少、耕地质量不降低、地下水不超采，化肥、农药使用量零增长，秸秆、畜禽粪污、农膜再利用，实现农业可持续发展、农民生活更加富裕、农

村更加美丽宜居。到2022年，主要农作物肥料和农药有效利用率达到40%以上。秸秆综合利用率达到87%以上。有效灌溉面积达到所需灌溉面积的65%以上。

——**推进农村人居环境整治。**到2020年，90%以上的行政村生活垃圾得到治理。300户以上村庄规划建设公共厕所或村委会厕所向群众开放。A级乡村旅游经营单位和集中连片发展乡村旅游的村（屯）建设旅游厕所。新改造80万户农村卫生厕所。

——**加强生态保护与修复。**基本实现预防保护，基本具备可持续发展能力，城乡环境质量大幅改善，自然生态系统进一步优化。到2020年，完成西部重要湿地退耕还湿工程规划任务3000公顷。到2022年，全省森林保有量达到851万公顷，森林覆盖率达到45%。

——**实现生态资源价值提升。**充分利用吉林省的生态优势，优化乡村发展形态，升级乡村经营业态，发展文旅农融合、乡村休闲、观光、体验等新兴生态产业。赋予乡村生态新的价值和功能，把乡村生态、生活、教育等价值转变成财富资源。实现乡村生态资源价值提升。

三、空间布局

贯彻吉林省中东西“三大板块”协调发展战略，落实主体功能区战略，建立与资源环境承载能力相匹配的生态空间开发保护格局，优化乡村生产生活生态空间，将吉林省建设

成为地美天蓝、山清水秀的生态大省。

（一）优化生态空间发展格局。以东部绿色屏障长白山、中部肥沃广袤黑土地、西部开阔平坦大草原为基本布局，以松花江、东辽河流域为生态廊道，以东部生态保护带和西部草原湿地恢复带为骨架，以向海、莫莫格等重要湿地为基础，打造山水林田湖草相协调、人与自然和谐共生的生态保护与建设体系。

——黑土地重点保护区。位于吉林省中部，地处双带交汇之地，包括长春市所辖县（市、区），通化市所辖的辉南县、柳河县、梅河口市，松原市所辖的宁江区、前郭县、长岭县、扶余市。该区域是吉林省重要粮食主产区，是创新转型核心区。要重点打造成黑土地保护核心区、国家级可持续发展示范区和种养循环生态农业示范区。率先推动生态环境总体改善。

——特色山地保护区。地处全省东部长白山区，包括延吉市、白山市全部，以及通化市南部等共计16个县（市、区）。东部山地特色突出，是吉林省重要的山地特色农业区，人参、林蛙、食（药）用菌、中药材、林产品等特色资源潜力巨大。吉林长白山黑木耳、香菇、灵芝获国家地理标志认证。该区域要坚持绿色转型，挖掘优势，壮大和保护特色资源，将生态优势转化为产业优势，发展生态旅游等产业，提升生态价值空间。重点打造成全省山地特色绿色食品生产加

工区、现代中药材产业发展集中区、吉林省特色知名农业品牌培育发展集聚区。

——**西部生态修复区。**地处吉林省西部生态脆弱区，包括白城市全部，以及松原大部分地区共计9个县（市、区）。西部自然资源比较丰富，草原湿地、平整耕地等农牧业资源优势突出，葵花、绿豆、燕麦、辣椒等农产品已经获得国家地理标志认证，“二马泡”大米、泥林杂粮已经注册为有机生态环保食品。该区域要以“三脉五地”为重点，建立江河湖（三脉）、草地、湿地、碱地、沙地、耕地（五地）全覆盖的生态环境保护体制，强化宏观管理和综合协调，统筹“三脉五地”的生态修复和环境保护，恢复生态功能，提高环境容量，力争实现西部5A级景区“0”的突破，全面增强区域可持续发展能力。

——**种养循环示范区。**地处102沿线带由北向南涵盖扶余市、榆树市、德惠市、长春市区、公主岭市、梨树县等主要县（市、区），以交通为支撑，以产品为载体，充分发挥沿线交通区位和产业基础等优势，在现有各类园区基础上，打造一批种养循环示范、科技研发与成果转化、绿色生产生活方式的重要示范平台。

——**生态精品示范园区。**地处302沿线带由西向东涵盖洮南市、白城市洮北区、大安市、前郭县、农安县、长吉新区、永吉县、蛟河市、敦化市、安图县、龙井市、延吉市和

图们市等县（市、区），以交通为支撑，以资源为依托，充分发挥交通和资源特色优势，建设产业发展循环低碳核心示范区、高效规模化的生态精品示范园、环境生态和谐的居住社区。

（二）合理利用生产生活生态空间。结合地形地貌、山林植被、河湖水系、人文传统等条件，科学确定镇村等级、空间布局、发展类型、建设规模，建立村庄建设空间减量规划的激励机制。

——统筹利用生产空间。合理安排农田保护、产业集聚、村落分布、生态涵养等空间布局，解决乡村规划缺位问题，保护永久基本农田，提升乡村非农产业发展空间的利用效率。在空间形态上使乡村更像乡村，搞升级版的乡村，不搞缩小版的城市，要给未来留下足够的发展机会和空间。

——合理布局生活空间。生活空间和生产空间结合，体现农业和农村特点。生活空间和农村人口流动状况结合，合理进行资源配置。划定乡村居民点管控边界，保障合理适度的宅基地。严格执行一户一宅政策，管控新建住宅的面积，腾退宅基地的复垦利用应优先满足生态建设和乡村产业发展需要。

——严格保护生态空间。重点针对地处科尔沁草原和松辽平原交汇地带，毗邻大兴安岭林区的西部生态经济区，细化落实尚未规划确定的本区域生态空间、功能定位和生态保

护红线，保护生态本底。

（三）推进生态移民搬迁工程。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，并保障搬迁对象的合法权益。加快对迁出区25度以上坡耕地实施退耕。对迁出区宅基地等建设用地，以及腾退、废弃土地进行复垦，适宜耕作的优先用于补充耕地资源。

四、重点任务

根据《吉林省乡村振兴战略规划（2018—2022年）》提出的坚持农业现代化和农村现代化一体设计、一并推进，加快补齐农业农村短板，不断缩小城乡差距，实现农业大省向农业强省跨越目标要求。围绕推进农业绿色生态发展、改善农村人居环境、保护修复乡村生态、推动实现生态资源价值四方面，重点推进17项任务。

（一）推进农业绿色生态发展。“乡村生态振兴”要实现突破，必须以绿色发展为导向，推进投入品减量化、生产清洁化、废弃物资源化、产业模式生态化，走出一条产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的可持续发展道路。

1. 开展农业循环经济试点示范工程。

——秸秆循环再利用。深入实施秸秆禁烧制度和全量化

综合利用，提高秸秆肥料化、饲料化、燃料化、原料化、基料化利用水平。选择一批重点县（市），开展秸秆综合利用试点，突出推广以秸秆还田为重点的秸秆肥料化利用，兼顾推广应用其它秸秆综合利用模式，加快秸秆利用和处理能力建设，到2022年秸秆综合利用率达到87%。

——资源回收再利用。运行以畜禽养殖废弃物回收利用为主的农牧结合循环模式，推广以沼气、堆肥为主要处理利用方向，支持规模养殖场建设改造粪污处理设施，集成推广资源化利用技术模式；在畜牧大县实施畜禽粪污资源化利用项目，提高养殖粪污处理能力；将农副产品加工过程中产生的大量有机副产品最大限度上进行资源回收再利用，达到资源消耗及污染物排放的减少；建立规模养殖场废弃物资源化处理制度，合理安排并保障畜禽粪污资源化利用项目用地。完善病死畜禽无害化处理体系建设，引导病死畜禽集中处理。实现农业废弃物全量资源化利用。打造建设种养结合、生态循环、环境优美的田园生态系统。到2022年，全省畜禽粪污综合利用率达到75%以上，规模养殖场粪污处理设施装备配套率达到95%以上。以松源、辽源等地为试点建设3个工农复合型循环经济示范区。

——农田残膜回收再利用。推动建立以旧换新、收集上交、加工回收的回收再利用机制。积极推动探索地膜生产企业责任延伸制度，由地膜生产企业统一供膜、统一回收、统

一综合利用。支持废旧地膜回收企业建立储运点，加大残膜回收站及相关配套设施建设，健全农田残膜收储运网络体系，提高农田残膜回收利用能力。

2. 实施农业节水工程。加强灌溉试验站网建设和灌溉试验，制定不同区域、不同作物灌溉用水定额。强化农艺节水和工程节水措施的衔接配套，培育推广抗旱农作物品种，大力普及培肥改土、水肥一体化、深耕深松、保护性耕作等农业高效节水技术。构建有利于农业节水的政策、工程、技术、管理、机制体系。加强节水灌溉工程与农艺、农机、生物、管理等措施的集成与融合，支持节水灌溉关键核心技术和装备研发攻关，强化灌溉试验和科技成果的转化应用。实行水资源消耗总量和强度双控行动。集约高效地利用水、土地、能源资源，合理开发利用可再生资源和能源，推动资源开发及利用的绿色化改造，建设资源节约型的新农村。到2022年，全省旱田节水灌溉面积达到2000万亩，有效灌溉面积达到所需灌溉面积的65%以上。

3. 黑土地保护治理工程。严格执行《吉林省黑土地保护条例》，重点保护中部地区耕地中的黑土地、东部地区耕地林地中的黑土地、西部地区耕地草地湿地中的黑土地、沿江河流域对冲积形成的黑土地。实施重点保护类黑土地农艺调控措施，推广测土配方施肥、水肥一体化、机械深施等模式，保持和提高土壤肥力，防止水土流失、黑土层变薄和土

壤质量退化。优先将黑土地划为粮食生产功能区和重要农产品生产保护区，扩大黑土地保护利用试点。抓好公主岭市、宁江区2个整县推进和前郭县、梨树县等7个县份国家级黑土地保护利用试点。

4. 维护绿色生产环境。健全耕地草原森林河流湖泊休养生息制度，分类有序退出超载的边际产能。落实好国家耕地轮作休耕制度试点，降低耕地利用强度，以绿色生产和市场需求为导向，在稳定粮食产能和农民收入稳定增长的前提下，科学安排粮豆轮作、粮经轮作等，大力推广保护性耕作技术，促进耕地用养结合，保护耕地质量不下降。实施耕地质量监测和等级评价，提高经营者耕地保护责任意识。科学划定养殖区域，全面落实养殖水域滩涂规划制度。继续清理整治“绝户网”和涉渔“三无”船舶，实施珍稀濒危物种拯救行动，建立形成主要江河湖泊水生生物养护体系。统筹开展农村地区建设用地整理和土地复垦，优化农村土地利用格局，提高农村土地利用效率。到2020年，基本形成农村土地综合整治制度体系。

5. 推行绿色生产生活方式。发展以水稻为核心的稻田养鸭、稻田养蟹、稻田养鱼等水田立体模式。发展以果树、牧草、畜禽、沼气为基础的生态果园模式。发展“以虫治虫”“以菌治虫”“以菌治病”作为常用方法的有害生物防治模式。推行能够协调农业经济效益、社会效益和生态效益的

绿色生产生活方式。强化绿色消费教育，推进农村传统生活方式与现代文明生活方式的融合，形成尊重自然、顺应自然、保护自然的绿色生产生活方式。

（二）改善农村人居环境。改善农村人居环境是现阶段乡村建设的主要抓手，是实施乡村振兴战略必须打好的第一场硬仗，必须统筹推进。开展“百村引领、千村示范、万村整治”主题示范工程，全面落实《吉林省农村人居环境整治三年行动方案》各项任务目标，以垃圾污水治理、改厕和村容村貌提升为重点，着力补齐短板，加快建设怡情村貌、乐享民心的美丽家园。

1. 开展农村清污工程。

——垃圾处理。建立健全村庄保洁体系，因地制宜确定农村生活垃圾处理模式。在交通便利且转运距离较近的村庄，推行“户分类、村收集、镇运转、县处理”模式，其他村庄可就近分散处理。总结推广农村生活垃圾分类和资源化利用示范经验。建立完善农村生活垃圾处理市场化运作、减量化处理、资源化利用、数字化管理、法治化保障的工作机制。推进抚松县、东辽县等国家级农村生活垃圾分类和资源化利用试点县建设。开展非正规垃圾堆放点排查整治，加快清理公路边、铁路边、河边、山边，特别是村庄内外积存的建筑和生产生活垃圾，重点整治垃圾山、垃圾围村、垃圾围坝等问题。到 2019 年完成 19 个县（市）农村生活垃圾治理

达标验收，完成70%非正规垃圾堆放点整治任务。到2020年，完成所有县（市）验收，全省90%以上村庄的生活垃圾得到有效治理。

——厕所粪污治理。重点推进城市（含县城）近郊区、水源地保护区、污染较严重流域以及民俗旅游村改厕和粪污治理。引导农村新建住房配套建设卫生厕所，300户以上村庄，规划建设公共厕所或村委会厕所向群众开放，A级乡村旅游经营单位和集中连片发展乡村旅游的村（屯）应建设旅游厕所。开展厕所粪污、畜禽养殖废弃物资源化利用。到2020年，新改造80万户农村卫生厕所。同步推进现有卫生厕所提标，改善卫生条件。

——梯次推进污水治理，开展农村生活污水治理示范县建设。鼓励各地因地制宜，采用工程措施与生态措施相结合、集中与分散相结合的污水处理模式和处理工艺。鼓励城市管网向周边农村延伸，着力推进重点镇、辽河等重点流域乡镇生活污水处理设施建设，实现稳定运行。将农村水环境治理纳入河湖长制管理，以房前屋后河塘沟渠为重点实施清淤疏浚，恢复水生态。到2022年，自来水普及率达83%以上。全省114个重点镇和重点流域常住人口1万人以上乡镇生活污水得到治理，基本消除农村黑臭水体。

2. 开展乡村风貌整治行动。

——加强农村建筑风貌管控。引导建筑师下乡开展农房

设计指导，塑造村容与生态环境相适宜、风格与地域文化相协调的吉林乡村建筑风貌。加大历史文化名村名镇和传统村落保护力度，推进少数民族特色村镇建设。注重农房单体个性和乡村整体风格统筹设计，注重体现关东地域特色、朝满蒙等民族建筑特质，结合中东西不同地域条件和环境特点，创意设计一批富含乡土气息、东北韵味的村居民舍建筑范本。

——整治公共空间和庭院环境。治理私搭乱建、乱堆乱放，开展乡村环境卫生整洁行动，推进“文明村屯、干净人家”创建活动。引导社会资本多元化投入，健全美丽乡村建设成果共享机制。到2022年，自然屯通硬化路率达到80%以上，完成农村危房改造任务。

——建立环境整治长效机制。发挥村民主体作用，健全农村人居环境建设和管护机制，探索建立垃圾污水处理农户付费制度，完善财政补贴和农户付费合理分担机制。规范推广政府和社会资本合作模式，鼓励专业化市场主体参与乡村环境的建设和运行管护，健全服务绩效评价考核机制。依法简化农村人居环境整治建设项目审批程序和招投标程序，降低建设成本，确保工程质量。

3. 优化绿色能源结构。大力发展太阳能、浅层地热能、生物质能等，因地制宜开发水能和风能。继续实施“气化吉林”工程，推动供气设施向农村延伸。推广农村绿色节能建

筑和农用节能技术、产品。大力发展“互联网＋”智慧能源，探索建设农村新能源革命示范区。到2022年，农村电网供电可靠率达到99.8%，综合电压合格率达到97.9%，户均配变容量不低于2.0千伏安，天然气基础设施覆盖面和通达度显著提高。基本实现行政村家庭宽带网络接入能力达到50M—100M，在部分地区推进“百兆乡村”示范及配套支撑工程。完善乡（镇）驻地家庭用户光纤接入覆盖，大力推进城域网优化扩容。

（三）保护修复乡村生态。健全耕地草原森林河流湖泊休养生息制度，分类有序退出超载的边际产能；加强湿地保护和恢复、天然林保护、草原生态保护和生物多样性保护；荒漠化、石漠化、水土流失综合治理。划定江河湖海限捕、禁捕区域，保护和修复水生生态；加强人工影响天气作业能力建设，实施生态修复性人工影响天气作业。健全生态保护补偿机制，稳步改善乡村自然生态系统功能，进一步增强生态产品供给能力。

1. 开展国土绿化工程。把绿色植被作为乡村生态发展的重要环境条件，坚持因地制宜、适地适树、功能多样原则，实现绿植与乡村有机融合，人与自然和谐共生。以公路、铁路、江河堤防和库区绿化美化为主线，推进绿色通道工程；以农村“四旁”绿化为主攻方向，推进乡村绿化美化工程。继续实施长白山森林生态修复工程和兴林富民行动，

在东部地区推进木材战略储备基地建设，培育高质量森林。到2022年，完成村屯绿化美化面积10000公顷，90%以上的村屯绿化覆盖率达到30%以上。县级以上公路绿化率达到90%以上，乡级公路绿化率达到60%以上。全省森林保有量达到851万公顷，森林覆盖率达到45%。

2. 推进草原生态保护与修复。认真贯彻落实《中华人民共和国草原法》规定的基本草原保护、草畜平衡，禁牧休牧等制度。继续推进退牧还草、草原防灾减灾、鼠虫草害防治、严重退化沙化草原治理、中西部农牧交错带复垦草原治理等重大工程。加强人工草地建设，推进河湖泡沼生态补水。落实草原生态保护补助奖励政策，健全草原产权制度，探索建立全民所有草原资源有偿使用和分级行使所有权制度。利用围栏封育、人工种草、飞播牧草、羊草移栽、草原改良、碱地治理、棚圈建设等配套措施对草原进行综合治理，快速提高植被覆盖度与优质牧草生产力。提高降水与过境洪水资源利用率，配套草原补充灌溉设施，逐步改善草场用水。在沙地和沙漠边缘以草治沙，大力种植旱生、超旱生牧草与灌木，倡导草、灌结合，提高植被覆盖度。加强优良牧草繁育体系建设，提高良种的供应能力。

3. 开展重要湿地保护工程。加强向海、莫莫格等重要湿地的保护与修复工程建设。对于可以自我恢复的湿地，实施生物治理工程，在自然保护区、野生动物栖息地开展生物

多样性保护，逐步恢复退化湿地的生态系统功能。对于难以自然恢复的湿地，开展退耕还湿工程、完善湿地保护体系，扩大保护范围。划定湿地生态红线，推进湿地自然保护区核心区和缓冲区生态移民，禁止从事与保护湿地生态系统不符的生产活动。到2020年，完成西部重要湿地退耕还湿工程规划任务3000公顷。到2022年，全省湿地总面积不低于100万公顷，生物多样性保护取得初步成效。

4. 开展荒漠化、石漠化、水土流失综合治理。持续推进防沙治沙和荒漠化防治，建立农田防护林，多措并举增加地表植被覆盖，增强防风固沙能力、抵御风旱自然灾害能力、土壤肥力和土壤抗蚀能力。加强黑土区侵蚀沟水土流失综合防治。对现有防护林开展封育保护。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。完善调查评价、监测预警、综合治理、应急防治等地质灾害防治体系。继续推进绿色小水电改造工程；推进农用地和低效建设用地整理以及历史遗迹损毁土地复垦；扩大实施退耕还林、退牧还草、退耕还湿。到2022年，累计治理侵蚀沟573条，治理与控制水土流失面积145平方公里。

5. 实施退耕还果还林。坚持因地制宜，宜林则林、宜果则果、宜花则花、宜草则草，大力推行林果、林药、林草、林菌等立体种植模式，提高综合效益。对25度以上陡

坡耕地、严重沙化土地、重要水源地、严重污染的耕地等实施退耕还果还林，建设一批高标准名特优新林果生产加工基地，提高名优林果产品的生产供给能力，带动农民就业增收。

6. 加强重点流域环境综合治理。保护和恢复乡村河湖水系的行蓄能力。加强对查干湖、向海、月亮湖等具有重要生态功能的水质良好湖泊的生态保护；加快推进松花江、辽河、图们江等流域重点流域水污染防治和综合治理；对现状水质达到或优于三类的湖库水体开展生态环境安全评估，强化湖泊生态环境保护，加强重点湖库蓝藻水华防控。重点加快中部城市引松供水、西部河湖连通工程建设，加强地表水饮用水源地保护工程建设，优先保障安全饮水和生态用水的需要。确保松花江、嫩江水质稳定达到水域功能标准，西辽河水质逐年改善。严格地下水管理和保护，防止农业灌溉打井污染地下水，加强地下水超采区治理和监测。实现河长制、湖长制全覆盖，严格落实国家公园、自然保护区、风景名胜区、地质遗迹等保护地保护制度，支持有条件的地方在保护核心区实施生态搬迁试点。

（四）实现生态资源价值提升。进一步健全生态保护补偿机制，提高自然资源的科学利用水平，提高生态保护与修复综合效益，发展休闲农业、康养农业、旅游农业等多种绿色生态产业形式，推动乡村生态资产加快增值，让保护生态

环境得到实实在在的收益。

1. 拓展生态资源有序利用途径。建立健全生态资源保护引领开发的制度框架，允许集体经济组织灵活利用现有生产服务设施用地适度开展相关经营活动；对集中连片实施生态保护与修复工程、且达到一定规模的经营主体，在其符合相关规划与政策法规、依法履行建设用地报批程序、坚持节约集约用地的前置条件下，允许其利用1—3%的治理面积从事旅游、康养、体育、设施农业等相关产业开发。集约高效地利用水、土地、能源资源，合理开发利用可再生资源和能源，大力推动资源开发及利用的绿色化改造，倡导循环型的农牧业生产方式，建设资源节约型的新农村。完善生态资源管护机制，通过购买服务、专项补助等方式，优先安排当地有劳动能力的贫困人口及群众转为护林员参与服务和管理。

2. 推动乡村生态资产加快增值。

——开发生态经济优势，将乡村生态优势转化为发展生态经济的优势，提供更多更好的绿色生态产品和服务，促进生态和经济良性循环。利用生态生产出满足人们绿色消费的新型生态产品，优化配置生态资产达到共生增值。

——开发生态产业功能，推进区域生态环境治理，提升生态资产质量及其社会服务能力。加快发展森林旅游、河湖生态观光、冰雪运动等产业，积极开发观光农业、游憩休

闲、健康养生、生态教育等服务。大力发展“生态＋”产业，实施原生态保护，创建一批特色生态旅游示范村和精品线路，打造绿色生态环保的乡村生态旅游产业链。

——开发生态产品资源，建设一批林下经济、特色林果、木本油料、苗木花卉等标准化生产基地，增加优质绿色生态林产品供给。建设一批森林公园、观光果园等田园综合体。加快开发森林旅游、森林康养、森林体验和森林新资源食品、森林生物能源、森林生物制药、林业新技术新材料等新产业新业态。积极开发林业碳汇项目，鼓励支持碳汇交易。探索开展集体森林资源资产化经营。

五、支撑保障

坚持党的统一领导，更好履行各级政府职责，强化责任落实，完善资金支持体系，建立健全体制机制，构建绿色生态政策环境，加强宣传引导，真正把实施乡村生态振兴摆在优先位置，形成乡村生态振兴强大合力，扎实有序推进乡村振兴。

（一）加强组织领导。毫不动摇地坚持和加强党对“三农”工作的领导，完善党委统一领导、政府负责、党委农村工作部门统筹协调的乡村生态振兴领导体制，按照职责分工抓好落实，建立齐抓共管的工作机制，密切协作配合，形成工作合力。强化农村基层党组织领导核心地位，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，确保乡村社会充满活

力、和谐有序。将乡村生态振兴作为领导干部任期内的考核指标，考核结果作为各级党政干部年度评价、选拔任用的重要依据，确保各项目标任务的完成落实。省、市、县三级要建立督导机制，逐级建立乡村生态振兴台账，每季度汇总工作进展情况。

（二）加大财政支持力度。强化财政政策支持，健全乡村生态振兴财政投入保障机制。统筹政府性基金预算、加强涉农资金统筹整合力度等措施，更大力度向乡村生态倾斜，为乡村生态振兴提供政策和资金保障。发挥财政资金引导作用，撬动各类资本助力乡村生态振兴。市县政府统筹安排的政府土地出让收益、涉农资金等相关渠道资金，重点用于乡村生态振兴。对城乡建设用地增减挂钩节余指标有偿调剂使用所获土地增值收益以及村庄整治增加耕地获得的占补平衡指标收益，市县政府要确定具体比例，通过支出预算统筹安排重点支持乡村生态振兴重点工程；完善金融政策措施，提高乡村振兴金融服务水平。拓宽绿色融资渠道，优化财政支农支出结构，转换资金投入方式，提高财政支农的效能。为绿色农业、循环农业、农村环保设施提供金融服务。建立起更加平等的要素交换关系，让利益更多地留在农村、留给农民，改革收益优先分配给农民，公共产品优先供给农民。

（三）完善生态振兴的制度机制。落实国家和省推进生态文明建设和环境保护治理的法规、政策，研究制订符合吉

林实际的相关法规和规章制度。建立农业生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度，对领导干部进行自然资源离任审计。健全自然资源产权制度及农业资源环境管控制度，完善农业资源环境生态价值和代际补偿的有偿使用制度和农业生态补偿制度，强化准入管理和底线约束。健全自然资源有偿使用制度，落实国家关于资源税改革要求。进一步落实农业功能区制度，加大重点生态功能区转移支付力度，完善生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制。健全松花江等重要流域上下游横向生态补偿机制，在重点生态区推行商品林赎买制度，探索建立生态产品购买、森林碳汇等市场化补偿制度。推广以工代赈实施生态建设和保护的有效经验，提供更多生态公益岗位。

（四）建立生态监测体系。重点监测耕地、草地、渔业水域、外来物种、产地环境和农业面源污染，定期发布监测预警报告。坚持控肥、控药、控添加剂，推进减量化绿色生产。严格农业投入品监管，加快农产品质量安全追溯体系建设，实现“从田头到餐桌”全程可追溯。建立政府部门与公众、企业有效沟通的协调机制，切实保障公众环境知情权、参与权和监督权，营造绿色发展的舆论氛围。

（五）宣传引导全民参与。加强生态宣传教育，提升农民生态文明意识，引导村民自觉实践乡村绿色生活，减少生产生活中污染物的产生，维护乡村良好的生态环境。引导农

民从古老的农耕文化中吸取养分，发扬农耕文化种养结合、生产与生活循环的低碳生活传统，建立崇尚自然尊重自然保护生态的精神准则、文化修养、道德标准和行为规范。提高农民参与生态振兴的自觉性、积极性、主动性。充分运用广播、电视、报刊、网络等多种媒体，大力宣传生态振兴的理念、政策、路径和成果，及时总结推广生态振兴和农业绿色发展的先进经验、典型事迹和技术模式，倡导农业绿色生产生活方式，努力营造全民支持、全民参与乡村生态振兴的良好社会氛围。让美丽乡村核心元素成为农耕文化发展进程中的优势基因，让生态文化成为乡村生态振兴的源动力和智力支撑。

吉林省乡村人才振兴专项规划

为深入贯彻落实习近平总书记关于实施乡村振兴战略的重要指示和党的十九大精神，培养一支懂农业、爱农村、爱农民的乡村振兴人才队伍，破除人才制约瓶颈，强化乡村振兴人才支撑，根据国家《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》和《吉林省乡村振兴战略规划（2018—2022年）》要求，特编制本规划。本规划围绕乡村振兴的战略需求，结合吉林省乡村人才队伍建设现状，明确“三农”工作队伍的数量和结构需求，对乡村振兴所涉及的人才进行科学分类和梳理，明确培育人才、吸引人才、留住人才的具体措施，推进“三农”工作队伍建设走向制度化、规范化、常态化的轨道，确保乡村人才振兴战略顺利实施，是全省各地各部门实施乡村人才振兴的重要依据。

一、发展基础

（一）发展现状。

1. 农村人才发展环境不断优化。近年来，省委省政府陆续制定出台了《关于进一步激发人才活力服务创新驱动发展战略的若干意见》、《吉林省新型职业农民认定管理办法》、《关于做好全省高校毕业生到基层工作的实施意见》、《吉林

省乡土实用性专家选拔管理实施办法》、《关于启动农民工等人员返乡创业工程促进农民增收的实施意见》、《吉林省重大科技项目研发人才团队支持计划实施办法》、《吉林省引进高层次创新创业人才实施办法》等政策文件，基本构建起了农村人才工作领域全面覆盖，各类人才队伍齐头并进的人才工作政策体系。设立了人才开发资金，为人才激励、人才引进、人才培养开发、人才服务保障及人才项目等重点人才工作提供了资金保障。同时，在“硬环境”上加大建设力度，不断完善基础设施和公共配套设施建设，建立了创业孵化基地、培训培育基地、创业园区等多种人才聚集平台，为人才提供了良好的宜居环境和服务环境。

2. 农村人才培育力度不断加大。为适应农业转型升级，促进现代农业发展，解决农村各类人才短缺等问题，吉林省把人才培养作为基础性工程来抓，借助高等院校教学资源，新型职业农民培育示范基地、农村实用人才培训基地、农民田间学校、各级农广校、农技推广中心等各种资源开展培训，实施新型职业农民培育工程、农村实用人才培养工程。依托重大科研项目实施和基层农技推广体系改革，有效推进了农业科技人才培养，农村人才培育力度不断加大。现已建成吉林农业大学等 8 个全国新型职业农民培育示范基地，国信现代农业等 30 个省级新型职业农民实训基地，东福米业等 14 个省级农民田间学校，建成 172 个市、县级培训培育

基地。

3. 农村人才引进举措逐步加强。为解决农村人才瓶颈问题，在挖掘本土资源，注重人才培养的同时，吉林省加强招才引智，促进各类人才投身乡村振兴。鼓励农民工等人员结合自身优势和特长返乡下乡创业，在各方面采取政策措施给予扶持，有效地激发了返乡下乡人员创业激情。实施“三区”人才支持计划，引导教师、医生、科技人员、文化工作者、社会工作者到乡村工作或提供服务。利用“三支一扶”、特岗计划，为农村输送了一批高素质人才。借助高校、科研院所的科研技术力量，加强了对农业问题的研究和农业科技推广，农业科技人才队伍不断壮大。不断加大高层次人才引进力度，引才重点向现代农业领域拓展，为实施乡村振兴战略引进急需紧缺高层次人才奠定了基础。

（二）存在问题。

1. 人才总量不足。乡村振兴战略的实施对于人才的需求越来越大，当前农业农村人才的数量难以满足持续增长的人才需求。由于本地产业发育不足、城市化进程、高校扩招、外出务工等原因，农村劳动力特别是青壮年不断流向发达城市，农业农村人才向非农领域流失现象严重，农村“空巢化”、“老龄化”现象严重。

2. 人才结构不合理。从事种养业人才较多，而从事农产品精深加工及农产品流通管理人才较少；农业农村人才梯

队存在断层，高层次、高素质人才短缺；传统领域人才较多，生产经营、创新创业、社会服务、公共发展以及乡村治理等领域的核心人才匮乏；单一生产型、技术型人才较多，集生产、技术、经营、管理为一体的复合型、创新型人才数量较少。

3. 人才整体素质偏低。农村实用人才文化水平仍然较低，大多数农村实用人才没受过专门的系统全面的教育，大多数未参加技术水平评定，知识面比较窄，视野不够开阔。我省大专及本科学历的农业科技人才中，有一部分是通过函大、电大、业大、自学考试等渠道获得的学历，没有经过系统的正规教育，存在着先天性的“营养不良”，高职称人数少，低职称人数多。

4. 培育机制不健全。目前在组织培训时，由于农村人才技术种类繁多，集中教育培训的课程设置受到影响，课程设置主要还集中在种植、养殖和农技相关知识，没有根据行业和农事生产季节具体需求有针对性制定科学合理的课程，对农村经营管理人才、高技能人才、专业技术人才等各类紧缺人才培养力度不够，培养模式不完善，针对性不强，创新性、灵活性不足。

5. 政策机制不完善。缺乏有效的激励机制，对农村人才的待遇和优惠政策落实不够，不能调动人才的积极性，难以吸引人才；管理机制不完善，对农村人才没有统一的、具

体可行的管理模式，管理服务不到位；扶持机制不健全，农村人才在创业中普遍遇到资金、技术、信息等方面的困难，此类困难又难以得到有效解决，造成人才流失。

二、总体要求

（一）**指导思想**。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和十九届二中、三中全会和省委十一次党代会、省委十一届二次、三次、四次全会精神，紧紧围绕乡村振兴战略部署，把人力资本积累放在首要位置，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，将乡村人才队伍建设与乡村振兴总体规划和各项建设紧密结合，着力破除束缚人才发展的体制机制障碍，推动各类人才形成合力，健全完善乡村引才、育才、用才、留才的配套机制，打造一支强大的懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作人才队伍，为全省实现乡村全面振兴提供强有力的人才支撑和智力保障。

（二）**基本原则**。

——**坚持政府主导**。各级政府要推动顶层设计，拓展工作领域，做到人才资源优先开发、人才结构优先调整、人才投资优先保证、人才制度优先创新，把人才队伍建设作为基础性公益事业，承担起相应的责任和义务，形成全社会共同推进乡村振兴人才工作的整体合力。

——**坚持统筹兼顾**。统筹推进各类各层次农村人才队伍

建设，提升人才资源整体开发水平；要统筹城乡人才发展，培养农村用得上、留得住的人才，吸引城市人才到农村创业兴业；统筹人才梯队建设，提高现有人才的能力和水平，激活人才存量，扩大人才总量；统筹引进培养、使用评价、人才流动、分配激励等重点环节，发挥政府扶持引导作用和市场导向作用，最大限度激发和释放人才活力。

——**坚持立足需求**。引导各地根据经济发展水平和实施乡村振兴战略对人才需求情况，确定人才队伍建设的目标、重点和具体政策措施；围绕本地产业发展实际需求，精准培养视野开阔、思维活跃的农村人才，大力引进农业、规划、交通、旅游等专业的优秀人才；积极与高校、科研院所、企业等开展合作，引入智力支持，将智力优势转换为乡村振兴新动力。

——**坚持培养与引进并重**。围绕现代农业发展需求，要善于利用内外两种人才资源，既要培育和培养本土各类人才，又要大力引进急需紧缺人才，着力构建多层次、全链条的乡村人才队伍，建立城乡、区域、校地之间人才培育引进使用机制，打通促进人才向农村、向基层一线流动的通道。

三、发展目标

（一）**总体目标**。经过五年的努力，切实落实我省实施乡村振兴战略任务分工确定的人才振兴任务，为持续推进乡村振兴战略实施提供人才支撑。到 2020 年，乡村人才发展

体系和工作机制初步形成，人才规模不断扩大，人才的基础性、战略性作用更加凸显，人才素质和结构基本满足全省乡村振兴战略要求。到2022年，培养和造就一批规模宏大、结构优化、布局合理、素质优良的农村人才队伍，构建更加科学规范、开放包容、运行有效的人才政策体系，充分发挥各类人才在吉林省乡村振兴中的支撑作用。

（二）具体目标。

——人才规模不断壮大。乡村人才总量稳步增长，队伍规模不断壮大。到2020年，乡村人才总量达到30万人以上。到2022年，乡村人才总量达到33万人以上，基本满足农村经济社会发展需要。

——人才结构更加合理。到2020年，乡村人才队伍基本满足我省现代农业发展需要，高层次、高技能人才比重稳步提高，各类急需人才不足的状况明显改善。到2022年，乡村人才队伍的区域分布、产业分布、专业结构、层次结构基本合理。

——人才素质进一步提高。到2020年，乡村人才培训取得明显成效，新型职业农民、农业科技推广人员、基层领导干部等科学文化素质和学习能力、实践能力、创新能力有新的提高，乡村人才队伍发展提高到新水平。到2022年，培养造就一大批扎根农村、精于农技、能够致富带富的高标准农村实用人才和学科专业结构合理、整体素质能力较高、

自主创新能力较强的高层次农业科研人才队伍，乡村人才素质全面提高。农业科技人才中具有大专以上文化程度的比例达到85%以上，农村乡土人才中具有中专以上文化程度的比例达到12%以上。

——**人才发展环境日益优化。**到2020年，与农业农村经济发展相适应的人才政策体系、工作体系和服务体系基本健全，人才培养、引进、使用、评价、激励和保障机制进一步完善，人才使用效益明显提高，人才对乡村振兴的支撑作用显著增强。到2022年，市场在人才资源配置中的决定性作用得到充分发挥，人才效能明显提高，人才工作的规范化、制度化、法制化程度明显提高，农村社会环境对人才的吸引力和凝聚力显著增强。

四、主要任务

（一）统筹推进各类人才队伍培养。

1. 加强农业科技人才培养。

——突出培养农业科研人才。采取合作共建等方式，支持省内农业院校根据产业发展需求调整优化学科结构和专业设置，培养一批素质高、业务强的农业科研人才。建立以工作需求为导向的多形式的继续教育机制工作，根据科研人才的成长目标，开展多层次、多专业的短期培训。鼓励农业企业加大科研投入，着力培养企业发展亟需的科研人才。提高培养起点，加强与高校、国家级科研单位的联系，有目的地

选送部分培养对象参加国内专长学科高研班、国家重点开放试验室工作会议和专业学术会议，掌握专业前沿知识和高新技术。实施“农业科研杰出人才培养计划”，充分发挥现代农业产业技术体系、转基因重大专项、行业科研专项等重大项目的重要作用，选拔和培养农业科研杰出人才和创新团队。

——大力培养农业技术推广人才。进一步完善乡镇（区域性）公益性农技推广机构，建设联网省、市、县、乡镇的农业技术推广、动植物疫病防控、农产品质量安全监管等农业公共服务体系。创新农业技术推广体制和机制，大力培育多种成分、多种形式的农业技术服务组织，形成一支留得住、用得上的农业技术骨干队伍，基本满足农业产前、产中、产后技术服务的需要。强化我省高校培养农技推广人才的主体责任，在学科设置、专业学位研究生教育方面进一步拓展，满足高层次农技推广人才的培养需求。鼓励各地开展农技人员继续教育，不断提升能力素质。依托高校、科研院所、农广校、示范基地及网络课堂，建立健全培训体系，加强对农业技术推广专业人才的培训。鼓励农业企业、农民专业合作社、农村专业技术协会组织开展农技推广培训，提高农技推广能力。

2. 促进农村乡土人才培育。

——建立人才网络，形成乡土人才资源库。通过走访、

座谈等形式，定期对农村种养能手、能工巧匠、农民企业家、回乡大中专毕业生、退伍军人等乡土人才进行调查摸底，按照不同类型，分门别类建立乡土人才档案，做到一村一册，一人一档，建立市、县、乡（镇）、村四级梯级乡土人才资源库，实行动态管理。

——开展教育培训，提升乡土人才整体素质。根据乡土人才不同需求，采取“请进来、走出去”的方式，加强乡土人才培训，不断更新乡土人才思想观念，提高科技素质、生产技能和适应市场经济的能力。推行“菜单式”培训，鼓励有资本、技术和管理经验的农村能人大户创办农业产业化龙头企业，领办农民专业合作组织，培育农民企业家；选择一批有文化、能吃苦、懂经营、会管理的能人大户在项目、资金上给予支持，培育农民创业致富带头人；挑选一批村党支部书记、村主任参加干部教育培训，培育优秀村、组干部；实施乡村财会管理“双基提升计划”，培养一批基础管理和财会专业人才；依托龙头企业、各类专业合作社，通过举办市场流通知识培训班和外出考察，培训市场经济知识、金融、法律、公关知识和现代科技知识等，培育产品流通经纪人、贮藏加工经纪人、农业科技经纪人和信息经纪人。

——健全配套机制，调动乡土人才积极性。健全管理机制，进一步健全市、县、乡（镇）、村四级管理网络，形成以市级相关部门抓统筹，县级相关部门抓管理，乡（镇）党

委、村党支部抓落实的管理形式；根据乡土人才的类别和发展需要，鼓励组建专业协会并制定章程，明确权利和义务，促使乡土人才自发形成自我管理机制。健全选拔机制，建立评审委员会，负责农村拔尖乡土人才的选拔工作，明确乡土人才选拔条件，每年选拔一批乡土实用型专家。健全激励机制，鼓励乡土人才建公司、建基地、自己带头致富、带领群众致富，并给予乡土人才政策、资金和技术倾斜；开展优秀乡土人才创评活动，扩大乡土人才的影响力和知名度。

3. 强化农村党组织人才培养。加强对农村党员党的基本理论、基本路线、基本方略和党的宗旨、党性、党纪、党的基本知识教育。利用“两学一做”、“主题党日”、“三会一课”等活动分级分类对村干部重点是村党支部书记开展教育培训。抓好经常性培训，坚持省级示范培训、市级重点培训、县级普遍培训，进一步拓宽党员干部的视野，增强大家的责任感和使命感，着力提升素质能力。加强学历教育培训，开展农村干部学历教育，提高农村干部党员科学文化素质。建立和完善后备干部培养制度，加大在青年农民、外出务工人员、本乡本土大学毕业生、复员退伍军人等群体中选拔干部力度，建立后备人才储备库，从后备人才储备库中选拔、任用党组织领导干部，加强对后备干部的培养工作，强化思想教育和工作能力提升，定期组织考核，切实保障基层干部“下得去、流得动、干得好”。

4. 加强新型职业农民培育。

——精准遴选培育对象，分类施策。各地要深入开展调查摸底工作，全面掌握本地以农业为职业、具有一定的专业技能、收入主要来自农业的现代农业从业人员的基本情况，充实培育对象信息库。实施专业技能和专业服务型职业农民培训、现代青年农场主培养、新型农业经营主体带头人轮训、农业职业经理人培育的“四类协同”培育计划，根据不同产业、不同类型、不同专业新型职业农民从业特点及能力素质要求开展培训，坚持实行生产经营型分产业、专业技能型按工种、专业服务型按岗位的分类培训，科学设置教育培训内容，每年培育新型职业农民3万人左右。

——探索创新培养模式，多措并举。完善教育培训体系，横向上建立起以农广校为主体、农业龙头企业、农业科研院所、农民合作社等各类市场主体广泛参与的“一主多元”的教育培训体系；纵向上建立省、市、县分级分类、分工协作的培训体系。创新培训方式，坚持“课堂教学与基地实训”相配套，“教师主导与学员互动”相配合，“分段培训与生产季节”相衔接，“经营管理与产业融合”相匹配的培训模式。完善并充分利用好“吉云智农”农业科教服务平台软件，开展新型职业农民在线教育培训、移动互联服务、在线信息技术咨询、全程跟踪管理与考核评价等，并在全省普及推广应用。

——明确规范认定办法，科学管理。建立省、市、县三级新型职业农民专业技能评定组织工作体系，遵循《吉林省新型职业农民认定管理办法》实施认定管理工作。在全省选择重点市（县）开展新型职业农民职称评定试点工作，重点考察技术水平、业绩贡献、经济社会效益和示范带动作用。对新型职业农民实施动态管理，进行定期考核，考核合格者，享受相关扶持政策；考核不合格的要进行强化培训，对连续两年考核不合格的，要取消其新型职业农民资格并不再享受相关扶持政策，并纳入重新教育培训和认定管理计划。

——加大跟踪服务力度，定向扶持。针对不同类型不同层次的新型职业农民，充分发挥省师资库的优势，通过网络平台、组织专家讲座、现场指导等多种服务方式进行全方位的跟踪指导。探索建立新型职业农民扶持政策体系，加大财政、金融、保险、就业创业等支持力度。

——强化基础条件建设，提高保障。完善培育基础条件，支持现有培训机构和培训基地充实教学设施设备，改善办学条件，完善信息化教学手段，提升职业教育和培育管理能力。继续加强培训机构认定。加强师资队伍建设，继续完善师资信息库。有计划地开展师资能力提升培训，定期开展师资评定考核，鼓励“双师型”教师任用。开发符合我省农业农村实际的教学培训资源，形成一套完整的新型职业农民教学资源体系。

（二）集聚社会人才投身乡村建设。

1. 引导社会事业人才服务基层。加强城乡教育、医疗、文化、科技等人才采取轮岗交流的形式到农村开展服务。探索实行乡村医务人员“县聘乡用、乡聘村用”，支持执业医师、执业助理医师和医学院校毕业生到村卫生室工作，实施县乡两级特设岗位计划，结合项目需要，研究制定财政定额补助和特殊薪酬政策，实行合同管理，拓宽乡村医生发展空间。继续实施“农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划”，继续依托省内师范院校开展省属公费师范生，推动乡镇校长教师校级交流，创新乡村学校教师队伍补充机制。通过文化系统抽调轮岗、社会招募等方式引导各级优秀文化艺术专业人员到基层文化岗位开展文化服务。引导老党员、老干部、老战士、老模范等新乡贤发挥示范引领作用，通过兼职、聘请、推荐、选用等多种办法，引导乡贤参与基层宣传工作。研究制定管理办法，允许符合要求的公职人员回乡任职。统筹乡村规划、文创、旅游等各类人才，调动相关事业单位、社区、民办社会工作服务机构和高校等专业化社会工作者参与农村基层服务。实施“三区”人才支持计划，有计划地为我省贫困地区输送和培养科教文卫等领域急需紧缺人才。积极组织农业、科技、卫生、文化等领域人才和青年志愿者到村开展志愿服务。

2. 鼓励各界人才返乡下乡。实施“三乡”工程，开展

乡村就业创业促进行动，积极支持农民工、中高等院校毕业生、退役军人、农村能人、工商企业主、科技人员和留学回国人员等返乡下乡就业创业，支持各类主体自主决定方式方法投身乡村建设。引导工商企业向农业农村投资，鼓励引导支持工商企业家、新知识阶层、在外成功人士，通过利用农村空闲农房、土地等闲置资源，在现代生态农业、乡村旅游、农业生产和生产性服务业、农产品加工流通等方面开展全方位、多形式的合作，带动人力、财力、物力以及先进技术、理念、管理投向乡村振兴。打好“乡情牌”“乡愁牌”，感召更多在外的企业家、党政干部、专家学者、医生教师、技能人才等社会各界人士以投资兴业、援建项目、助学助教、捐资捐物、法律服务等多种方式回馈故里、建设乡梓，营造全社会引才聚财的良好氛围。开展青年建功行动，鼓励和引导广大青年立足农村、科技兴农、服务现代农业发展、带领农民群众增收致富。

3. 支持农民工等人员返乡创业。实施农民工等人员返乡创业工程，加大招财引智力度，建立有效激励机制，鼓励更多农民工、大学生、退役军人等人员返乡下乡创业。搭建返乡创业平台，按照政府搭建平台、平台集聚资源、资源服务创业的思路，建设一批返乡创业孵化平台。依托“园区＋基地＋企业（合作社）＋农户”模式，建设一批返乡创业基地、创业孵化基地和综合性创业园区，安排专项资金给予支

持。鼓励高等院校开放科技园等科技企业孵化器和科技创新平台，使返乡创业农民工等人员的创新成果与高校科技成果转化享受同等优惠政策，引导他们运用创新成果创办企业。落实和完善政策措施，降低返乡创业门槛、落实税费减免政策、加大资金支持力度和用地用电倾斜尺度。实施农民工等人员返乡下乡创业培训五年行动计划，利用返乡创业云平台，实施返乡创业精准培训项目。实施农村电子商务培训项目。围绕乡村旅游业发展，组织开展乡村旅游项目及致富带头人创业培训。开展“引凤还巢”创业培训和吉林大姐、巧姐、网姐、乐姐技能培训。

（三）推动科技人才服务乡村。

1. 开展科技人员下乡活动。广泛开展送科技下乡活动，引导农业龙头企业、合作社、家庭农场、种养大户等社会力量广泛参与。调动各级农业技术推广人员和农业高等院校、科研院所、农业专家顾问团、现代农业产业技术体系创新团队等技术力量，建立关键时节主动下乡、抗灾减灾及时下乡、咨询服务随时下乡的长效机制。

2. 鼓励科技人员到乡村挂职兼职。贯彻落实事业单位专业技术人员创新创业有关政策，支持和鼓励高等院校、科研院所等事业单位专业技术人员到农民专业合作社、家庭农场及企业挂职、兼职和离岗创新创业，保障其在职称评定、工资福利、社会保障等方面的权益。实施农业科研杰出人才

计划和杰出青年农业科学家项目，鼓励农业科研院校的科研人员经所在单位批准，带科研项目和成果、保留基本待遇到企业工作或创办企业。鼓励农业科研院校设立一定比例流动岗位，吸引有创新实践经验的企业家和企业科技人才兼职。

3. 创新技术推广服务方式。鼓励和引导高校、职业院校涉农专业毕业生到基层农技推广机构工作。在贫困地区以及其他有需求地区，从农业乡土专家、种养能手、新型农业经营主体技术骨干、科研教学单位一线服务人员中招募一批特聘农技员，帮助贫困农户科学发展特色产业，开展技术指导服务。开展与农业科研机构的合作，发展多元化、社会化农技推广服务组织。鼓励高等学校、科研院所同农技推广机构、新型农业经营主体等共建农业科技试验示范基地，试验、集成、熟化和推广先进适用技术。

（四）推进高校毕业生基层就业。鼓励高校毕业生到基层机关事业单位、中小微企业工作。继续组织实施大学生村官、“三支一扶”计划、农村教师特岗计划等国家岗位计划，围绕基层发展需要和财力状况，编制政策和编制标准适当向基层机关事业单位倾斜。落实干部交流轮岗制度，对工作条件特别艰苦或岗位职责重、压力大的基层高校毕业生，适时组织交流或轮岗。综合运用财政、金融等政策，鼓励中小微企业吸纳高校毕业生到管理型、技术型岗位就业。

支持高校毕业生到基层创新创业。落实国家关于清障减

负各项政策，加快发展众创空间，利用财政、信贷、创投以及社会公益等各类资金为高校毕业生创业创新提供多渠道资金支持。支持高校毕业生以资金入股、技术参股等方式，加入农民专业合作社等经济组织，鼓励其兴办家庭农场，对其中符合扶贫扶持政策、农业补贴政策条件的，按规定给予政策支持。

（五）引领广大妇女贡献巾帼力量。开展乡村振兴“巾帼行动”。大力宣传党中央和省委实施乡村振兴战略的重大意义、目标任务和重大举措，增强广大农村妇女的认同感；帮助农村妇女及时了解、掌握和运用强农惠农富农政策，动员妇女群众广泛参与。促进农村妇女素质提升，支持开展“吉林三姐”和吉林妇女农家乐乡村休闲旅游等妇女创业就业项目培训，在农村一二三产业融合发展中不断拓宽妇女创业致富渠道。激发农村妇女的活力和创造潜力，引领农村妇女共建共享生态宜居家园，引导农村妇女培育涵养良好家训家风，带领农村妇女脱贫致富带富。引导和鼓励女大学生、女农民工等群体返乡下乡创业，在更广阔领域、更深层次参与农业农村现代化建设。推动基层妇联执委、农村致富女带头人和女企业家等与贫困妇女结对帮扶，助力脱贫攻坚。充分发挥妇联系统130个网站及新媒体平台、1万多个姐妹微信群、1.2万个城乡社区“妇女之家”的传播力，大力宣传工作中涌现出的先进典型和创新实践，为广大妇女发展进步

营造良好环境和氛围。

（六）促进高层次领军人才引进。实施高层次人才发展五年计划，通过全职和柔性引进相结合的方式，引进一批覆盖我省重点产业领域的高层次专业技术人才。跟踪支持一批省内高端人才，扩大海外高层次科技人才引进规模。面向重点高校，搭建优秀博士基层历练成才通道，及时补充到县级领导班子任职。组织申报新建一批院士专家农业企业工作站，面向种子种苗等企业，开展部分工作站阶段性考核验收。围绕特色产业精准扶贫，组织开展“院士专家农业企业行”活动。鼓励基层开展差异化政策创新探索，根据人才队伍建设需要，先行先试突破性人才政策。

五、优化乡村人才发展环境

（一）培养开发机制。建立以实现乡村振兴需求为导向，以素质提升和创新能力建设为核心，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才培养开发机制。充分发挥教育在人才培养中的基础性作用，综合利用各种教育培训资源，依托高校、科研院所、网络平台以及各类农民教育培训项目，建立“层次分明、结构合理、布局科学、规模适度、开放有序”的人才教育培训体系。建立人才培养结构与我省现代农业发展需求相适应的动态调控机制，引导涉农高校和职业学校调整专业设置，改革教学内容、课程体系和教学方法，采取扩大招生范围、降低

门槛、定向培养等招生措施，以及设立专项奖学金、落实好中职涉农专业学生免学费政策和国家助学金政策等助学措施，大力培养乡村人才。充分发挥产业项目、重大工程和经营组织在人才培养中的重要作用，注重在实践中发现、培养、造就人才。鼓励高校和职业院校毕业生到农村创业服务，推进高校和农业科研单位开展农业技术推广服务，鼓励城乡、区域、院地之间加强人才培养合作与交流，调动各种社会力量参与人才培养。加大高层次人才引进力度，建立高层次人才服务乡村制度，引进乡村发展急需紧缺人才。

（二）评价发现机制。根据人才各自的特点和工作实际，建立评价标准，改进人才评价方式，在生产实践中发现人才，以贡献大小评价人才，采取灵活、务实的评价方式，开展农村实用人才评价认定工作。深入贯彻落实《关于激发人才活力支持人才创新创业的若干意见》（吉发〔2018〕4号）精神，制定出台配套政策和文件，释放更多、更实的人才政策改革红利；深入实施“吉人回乡”项目，依托我省驻外办事机构、商会、校友会等平台和载体，深度开展“吉人回乡”宣传、推介、对接活动，继续推进在北京、天津、广州等地设立“工作站”和“联络站”，吸引更多吉人回乡就业创业。为乡村振兴提供人才支撑。

（三）激励保障机制。完善各类人才薪酬制度，加强对收入分配的宏观管理，建立健全与社会主义市场经济体制相

适应、与工作业绩紧密联系、鼓励人才创新创造的分配制度。研究和出台以知识、技术、管理、技能等要素按贡献参与分配的激励办法；健全科研单位分配激励机制，重点向关键岗位和优秀拔尖人才倾斜；完善事业单位岗位绩效工资制度；落实好绩效工资、艰苦边远地区津贴、乡镇工作补贴等待遇政策。加强以职务激励、选拔激励、培训激励为主的物质激励方式，改进以薪酬激励、持股激励、奖金激励为主的金钱激励方式，完善以荣誉激励、情感激励、信任激励为主的精神激励方式。加强基础设施和公共服务设施建设，改善人才的工作生活条件。支持用人单位为各类人才建立补充养老、医疗保险，扩大人才社会保障范围，提高社会保障水平。扶持农村人才创业兴业，在进修培训、注册登记、投资准入、土地使用、金融支持、项目贴息、税费减免等方面给予优惠；完善人才奖励机制，对作出突出贡献的乡土人才、科技人才等，按照有关规定优先给予表彰奖励。

（四）引才聚才平台。引导有条件的地方建立创业孵化基地、创业就业空间、创业园区，打造创业平台，探索实施“以资源招才”、“以项目引才”、“以产业聚才”、“以感情留才”等引才模式，吸引创新人才入园创业，引进一大批创新项目入园孵化，促进各类高层次人才向园区集聚，并在基础设施建设、项目开发、房屋租赁等方面给予政策倾斜和资金补助。坚持走校企联合、企所联合、地校共建、产学研一体

化路子，建设院士专家工作站、创新团队、技术研发中心等科研平台。支持农业科研院校在粮食生产功能区、特色农产品优势区、现代农业产业园等各类园区，建设一批集科研试验、技术示范和推广、人才培养于一体的农业科技试验示范基地，引进高层次人才，形成校（院）地（企）合作研发、合作推广、合作育人的长效机制；支持有条件的市（县）建设院士专家工作站，通过“专家＋园区＋基地＋培养”模式，加速农业科技成果和实用技术转化，促进当地产业发展。坚持政府引导，完善资金补助政策，建立实践平台，鼓励企业建立高校毕业生实践基地，吸引高校毕业生到基层实习，为引进人才、留住人才铺路搭桥。

（五）服务保障水平。各级党委政府要把乡村人才振兴作为一项重要政治任务和战略工程，纳入人才工作目标责任制考核的重要内容，高度重视，加强领导。优化人才服务环境，提高人才服务保障水平。全面推进基层平台“互联网＋人社”行动计划，加快信息网络建设，形成“一号一窗一网一卡”的人力资源社会保障“互联网＋政务服务”的新格局。街道（乡镇）和社区（村）服务站点要实现与省、市(州)、县（市、区）三级人力资源和社会保障部门的业务联网，实现全省公共服务信息网络的全覆盖，乡镇依托人力资源社会保障服务平台建立人才工作站，为乡村人才提供项目申报、政策咨询、职称申报、融资对接、业务办理等服务，

扩宽服务渠道，简化服务流程，为乡村人才提供优质高效便捷服务。建立联系服务乡村人才制度，畅通建言献策渠道，定期开展慰问考察等活动。切实改善乡村人才医疗、住房、子女就学、家属随迁、文化需求等条件，解决乡村人才的后顾之忧。

六、保障措施

（一）加强组织领导。乡村人才振兴工作由省人才工作领导小组统一领导，建立组织部门牵头抓总、农业部门具体负责，发展改革、财政、教育、人力资源和社会保障、妇联、文化、商务等部门各司其职、协调配合、广泛参与的工作机制，努力形成社会各方面力量培养农业农村人才、开发农业农村人才的工作新格局，为乡村人才振兴提供坚强组织保证。各级党委、政府要抓好乡村人才振兴的各项工作，结合本规划制定具体实施方案，切实抓好落实。各地教育行政部门要明确责任分工，细化落实方案，并与有关方面积极协调、密切配合，形成乡村人才振兴工作的强大合力。各有关高校和职业院校要充分认识服务乡村振兴的重要意义，结合自身实际，做好相关工作的部署。

（二）加强督导考评。将乡村人才振兴重点任务分解到省人才工作领导小组有关成员单位，要坚持“一把手”抓“第一资源”，完善乡村人才振兴工作督查落实机制，健全乡村人才振兴工作目标责任制。各级党委政府在落实乡村振兴

战略规划的过程中，要将乡村人才振兴工作作为重要指标，列入各地区国民经济和社会发展规划、农业农村经济发展规划，纳入各相关部门年度绩效考核范围，建立健全乡村人才振兴工作目标责任制和考核制度，将乡村人才振兴工作成效列为市、县、乡（镇）党政领导班子政绩考核的重要内容，明确人才工作的年度考核项目、考核办法和奖惩措施，加强对规划实施情况的监测评估和督促检查。建立健全乡村人才振兴工作联席会议制度，定期研究和解决乡村人才振兴工作中的重大问题。

（三）加大投入力度。健全投入保障机制，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化投入格局。把乡村人才振兴放在公共财政优先支持的位置，确保公共财政更大力度向乡村人才振兴工作倾斜。各地要积极争取财政支持，有条件的地区设立农业农村人才队伍建设专项资金。整合各类人才培养和开发资金，提高资金使用效益，突出投入重点，将人才开发资金向高层次创新创业人才、高技能人才和农村实用人才倾斜，向欠发达地区、乡镇农村基层和重点建设项目倾斜，向提高特殊人才待遇、实施重点人才引进、强化政策激励奖励等重点环节倾斜。通过种养基地、行业协会引导企业资金、民间资金、社会资金投入现代农业和特色产业，带动乡村人才队伍建设。落实和完善融资贷款、配套设施建设补助、税费减免等扶持政策，鼓励、引导

和动员各种社会力量参与农业农村人才队伍建设。

（四）加强宣传引导。加强对优秀人才的宣传表彰，定期开展全省农村优秀人表彰活动，做好农业科研杰出人才、青年农业科学家、乡土实用型专家等人才的推荐选拔工作，鼓励各地及时总结好经验、好做法，充分利用报纸、网络、广播电视、各种新媒体平台等媒介，宣传优秀人才的典型事迹，大力弘扬人才发展正能量。广泛宣传中央和我省关于乡村人才振兴工作的方针政策和我省人才工作动态，加大对各领域领军人才、拔尖人才、特色产业人才的宣传力度，不断吸引激发各类人才投身我省乡村建设，在全省上下营造“尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造”良好的社会氛围。

吉林省农村基层组织建设专项规划

为认真贯彻落实党中央关于实施乡村振兴战略的重大决策部署，根据《中国共产党支部工作条例（试行）》、《中国共产党农村基层组织工作条例》、《吉林省乡村振兴战略规划(2018—2022年)》，编制吉林省农村基层组织建设规划。

一、总体要求

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，深入贯彻全国全省组织工作会议精神，贯彻新时代党的建设总要求和新时代党的组织路线，以组织体系建设为重点，以抓党建促乡村振兴为抓手，以提高党的农村基层组织建设质量为目标，在实施乡村振兴战略中，全面加强党的领导、全过程体现党的领导，突出政治功能，着力提升农村基层党组织的组织力，推动农村基层组织全面进步、全面过硬，为新时代吉林乡村全面振兴提供坚强的政治保证和组织保证。

二、建设目标

——**农村基层党的领导全面加强**。毫不动摇地坚持和加强党对农村工作的全面领导，党管农村工作的领导体制机制和党内法规更加健全，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。毫不动摇地坚持村党组织领导隶属本村的各类组织和各项工作，农村基层党组织创造力、凝聚力和战斗力有效提升，党在农村基层的执政根基更加牢固。

——**农村基层党组织坚强有力**。坚持支部建在村上，党在农村的基本队伍、基本活动、基本阵地、基本制度、基本保障健全完善，党的组织有效嵌入、党的工作有效覆盖农村各类组织和群体，党组织的组织优势、组织功能、组织力量充分发挥，既保证党中央决策部署落实落地、又在完成任务过程中使自身得到加强，不断提高威信、提升影响。农村基层党组织带头人队伍建设全面加强、整体素质全面提升，农村党组织领导班子结构进一步优化，农村党员先锋模范作用充分发挥，农村基层党组织成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒。

——**农村基层党组织体系更加完备**。系统构建新时代吉林农村基层党组织建设质量标准体系，推动农村基层党建实现全面进步、全面过硬。以“支部联支部、支部带支部、支部帮支部”为主要内容的支部联建工作全面开展，村党组织的组织力明显增强。中心村党委应建尽建，村企联建全面推行，党的组织和党的工作实现全覆盖，党组织的整合和带动能力进一步提升。

——**农村集体经济不断发展壮大**。农村集体经济组织章

程健全、治理机制完善，在村党组织领导下依法代表成员行使集体资产所有权，履行集体资产管理运营职能。盘活集体资产、资源要素，扎实推进农村产权制度改革，通过资源变资产、资金变股金、农民变股东，建立符合市场经济发展要求和乡村振兴需要的集体经济运行新机制，村党组织自我发展、自我保障、自我服务能力得到提高。农民专业合作社发展稳健规范，成为提供农业产前产后服务、引导农民进入市场的重要桥梁。村级集体经济收益分配管理更加规范，集体资产实现保值增值，确保农民受益。

——**党领导下的乡村治理体系更加完善**。村级民主选举、民主监督和民主管理得到改进和加强，符合条件的村党组织书记应当通过法定程序担任村委会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人。以村党组织为核心的基层组织配套建设不断完善，党的工作有形覆盖、有效覆盖，党建带群建工作有力推进，培育建立一批服务性、公益性、互助性农村社会组织和群众活动团队，联系服务群众的桥梁纽带作用发挥到位。乡村法治建设水平得到提升，乡风文明程度有效提高，农村黑恶势力滋生土壤全面铲除，有效构建现代乡村社会治理体制。

三、重点任务

（一）打造政治过硬农村党支部。深入推进“两学一做”学习教育常态化制度化，扎实开展“不忘初心、牢记使命”

主题教育，教育引导农村党员干部自觉用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个坚决维护”，不断强化农村基层党组织领导核心地位。加强农村党支部标准化规范化建设，推进实施质量提升工程，全面落实“三会一课”、主题党日、组织生活会、民主评议党员、谈心谈话、无职党员设岗定责等制度，构建新时代吉林农村基层党组织建设质量标准体系。县（市、区）党委结合实际研究制定新时代村级党组织评价指标体系，全面加强基本队伍、基本活动、基本阵地、基本制度、基本保障建设。优化细化星级评定标准和程序，充分发挥星级评定“风向标”“指挥棒”作用，通过定期评定、动态调整、晋位升级，扩量先进支部、提升中间支部、整顿后进支部。

（二）建强农村“三大书记”队伍。抓好《关于进一步加强乡镇党委书记、村党组织书记和第一书记队伍建设的意见》（吉组通字〔2018〕29号）贯彻落实，充分发挥“三大书记”的“主力部队”作用，认真做好选育管用各环节工作。坚持把新时代好干部标准作为选优配强“三大书记”的重要标准，突出政治标准、专业能力和作风表现，把最优秀最合适的干部选拔到乡镇党委书记岗位上来；把优秀农村外出务工经商人员、大学毕业生、退休公职人员、转业退伍军人和乡村医生、乡村教师等选拔为村党组织书记；建立选派

第一书记长效机制，全面向贫困村和软弱涣散村党组织派出第一书记。实施村党组织带头人整体优化提升行动，2020年村“两委”换届后，村党组织书记兼任村委会主任的村不低于总数的81%。加大“三大书记”教育培训特别是政治培训力度，省市县三级每年有计划地对“三大书记”开展全覆盖轮训，分级建立实训基地和师资库，提高培训质量。从严监督管理，落实各级党委主体责任，严格执行乡镇党委书记由市州党委组织部备案管理和村党组织书记由县级党委组织部备案管理等制度，推进日常考核和专项考核相结合，强化考核结果运用，把考核结果作为评先奖优、兑现报酬的重要依据。抓好人才储备，各县（市、区）择优遴选储备一批优秀年轻干部作为乡镇党委书记培养对象，按照一职两备的比例储备一批村党组织书记接班人。突出政治上的关心，符合条件的优秀“三大书记”予以优先提拔使用。注重工作上的支持，确保基层减负和待遇福利的落实。

（三）实施“一抓双促”工程。突出党建引领，把抓党建促脱贫攻坚作为抓党建促乡村振兴的优先任务，作为补齐短板、全面建成小康社会的关键任务，推动抓党建促脱贫攻坚、促乡村振兴有机结合相互促进。持续加大干部人才支持力度，脱贫攻坚期内坚决保持贫困县乡党政正职稳定，表现特别优秀的、实绩特别突出的可提拔担任上一级领导职务，但仍要继续兼任现职，并把主要精力放在脱贫工作上。把脱

贫攻坚一线作为培养锻炼优秀年轻干部的主战场，每年选调100名左右高层次选调生，200名左右乡镇机关选调生（大学生村官），优先派往贫困地区，加强跟踪培养和教育管理。加大人才智力扶贫工作力度，通过“科技特派员计划”“院士专家行服务计划”，为脱贫攻坚提供人才支撑。全面加强驻村干部驻村工作，推动县乡主体责任落实。持续开展“第一书记代言”活动，丰富代言方式方法、加大宣传力度，打造一批销售量大、有影响力的品牌，培养一批优秀第一书记代言人。落实部门包保帮扶责任，加大产业扶贫力度，强化帮扶成效考核，不断激发扶贫对象的内生动力。

（四）健全农村基层组织体系。围绕适应新时代农村经济社会发展需要，不断健全完善农村基层组织体系。依法规范加强村民委员会换届选举工作，完善村民委员会换届选举操作规程，以县为单位组织修订和完善村民自治章程、村规民约，对不服从党组织领导、违反法律法规、履职不到位、群众反映强烈的村民自治组织和集体经济组织负责人，探索建立动态调整机制。进一步建立健全村务监督委员会，加强村务监督委员会组织建设，明确职责权限，规范运行机制，提高村务监督工作实效。创新党组织设置形式，开展以“支部联支部、支部带支部、支部帮支部”为主要内容的支部联建工作，强村带弱村、大村带小村、富村带穷村、中心村带周边村，探索建立中心村党委，全面提升村党组织的组织

力。加大在农民专业合作组织、农业社会化服务组织等农村新型经济组织和社会组织中建立党组织的力度。坚持问题导向，着力补齐短板，县级党委组织部门每年结合星级评定，按照不低于10%的比例倒排位次确定软弱涣散村党组织整顿对象，采取领导干部包保、部门帮扶、下派第一书记等方式，促进软弱涣散村党组织转化升级。加强边境地区基层党组织建设，深化拓展军警地基层党组织联建共创，推行边防部队军（警）官到驻地乡镇、村党组织兼职。全省每个边境乡镇至少有1名以上边防部队党员干部兼任党委委员。每个边境村至少有1名以上边防部队党员干部或优秀士官党员兼任村党组织委员、副书记或村委会主任助理。

（五）切实加强乡镇领导班子建设。有计划地选派省市县党政机关有发展潜力的年轻干部到乡镇任职。加大从优秀选调生、优秀村干部中选拔乡镇领导班子成员力度。乡镇党委要突出抓好村党组织书记队伍建设、发展壮大村级集体经济、整顿软弱涣散村党组织、加强农村基层党员干部教育培训、村级组织规范化服务建设、村级组织运转经费和村干部报酬待遇落实等基层党建重点任务。乡镇党委书记要增强首责主业意识，真正把工作重心放在实施乡村振兴战略上，把乡村振兴各项政策落实到村，推动农村基层党组织在重大任务中发挥作用。乡镇领导班子成员要把党建工作摆在突出位置，牢牢抓在手上，推进抓党建促乡村振兴各项工作任务落

细落实。大力加强乡镇党建工作办公室建设，配齐配强乡镇专职党务干部，有针对性地加强培养和锻炼，整体提升乡镇党建工作领导水平。加大教育培训力度，注重实战培训，推动优质教育培训资源向乡镇延伸倾斜，提升乡镇领导干部抓乡村振兴的能力。

（六）完善党组织领导下的乡村治理体系。充分发挥农村基层党组织的领导核心作用，全面加强基层党组织和基层政权建设，健全党组织领导下的村级工作运行机制，实现乡村治理与党建工作深度融合，为乡村善治提供坚强的政治保证。坚持农村基层党组织领导核心地位，进一步健全以党的基层组织为核心、村民自治和村务监督组织为基础、集体经济组织和农民合作组织为纽带、各类经济社会组织为补充的农村组织体系和村级组织运行模式。大力推进村党组织书记通过法定程序担任村民委员会主任和集体经济组织、合作经济组织，推行村“两委”班子成员交叉任职。提倡村务监督委员会主任一般由党员担任，可以由非村民委员会成员的村党组织班子成员兼任。村民委员会成员、村民代表中党员应当占一定比例。建立健全农村集体经济组织，构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的集体产权制度。深化群团组织改革，着力推进农村共青团、妇联组织区域化建设，不断发展壮大基层群团组织阵地。支持和鼓励群团组织承接适合于群团组织承担的公共服务职能。全面推行党务村

务财务公开，引导群众在党组织领导下进行自我管理、自我教育、自我服务、自我监督。健全村务档案管理制度，规范村务档案立卷、归档和使用，提高村务档案管理水平。实施村干部能力素质提升行动，定期组织开展业务培训，不断提高村民委员会成员政策水平和工作能力，切实做好基层群众自治组织服务工作。深入开展扫黑除恶专项斗争，依法严厉打击黑恶霸痞等违法犯罪，坚决防止黑恶势力侵蚀扰乱乡村组织。

（七）发展壮大村级集体经济。抓好中组部、财政部、农业农村部联合印发的《关于坚持和加强农村基层党组织领导扶持壮大村级集体经济的通知》（中组发〔2018〕18号）有效贯彻落实，县级党委政府要研究制定村级集体经济发展规划和实施方案，建立符合市场经济发展要求和乡村振兴需要的集体经济运行新机制。健全村党组织领导机制，强化村党组织领导核心地位，加强对本村集体经济组织的领导。健全村集体经济法人治理机制，依法确定村集体经济组织的特殊法人地位，明晰集体产权关系，探索农村集体经济多种有效实现形式。健全村集体经济运营运行机制，积极推动工商资本下乡，大力培育新型农业经营主体，积极推进“三变”改革，切实构建“新型农业经营主体＋村集体＋农户”的利益联结机制，因地制宜发展农村新产业、新业态，拓展集体经济发展途径，让更多农民增

收。健全村集体经济收益分配机制，处理好国家、集体和成员个人的利益关系。健全村集体经济监督管理机制，坚决防止少数人控制和外部资本侵占集体资产。各级党组织要拿出政策、搭建平台，坚持和加强农村基层党组织领导、扶持壮大村级集体经济，带动人力、物力、财力以及先进技术、理念、管理等进入农业农村。

（八）提升农村党员发展教育管理质量。坚持把政治标准放在党员发展工作的首位，拓宽农村发展党员视野，市县两级党委组织部门对建档立卡贫困村、软弱涣散村、三年以上未发展党员的村实行发展党员计划单列，对长期不发展党员的村党组织进行组织整顿。加大在青年农民中发展党员力度，不断优化农村党员队伍结构。全面推行农村党员干部进党校、县级以上党校送学下乡村制度，面向广大农村党员开展多形式、分层次、全覆盖的全员培训。严格党员组织关系管理，用好全国党员管理信息系统，加强对农村流动党员管理。注重发挥无职党员作用。稳妥有序开展不合格党员处置工作。创新党建工作指导方式、组织方式、管理方式和服务方式，通过“新时代e支部”和新时代社会文明实践中心（所、站）等阵地加强农村党员的教育管理，大力宣传党的“三农”工作路线方针政策。通过建立完善农村创业致富带头人选拔培育、转化提升、外力助推等机制，力争把有劳动能力的农村党员全部培养成为党员致富带头人，从政策引

导、教育培训、跟踪服务等多方面提供支持。加强党内激励关怀帮扶，定期走访慰问农村老党员、生活困难党员，帮助解决实际困难。

（九）加强农村基层基础保障。牢固树立大抓基层、夯实基础的鲜明导向，推动人往基层走、钱往基层投、政策往基层倾斜，为农村基层党组织开展工作提供有利条件。持续加大农村基层经费保障力度。健全多元化投入保障机制，建立村级组织运转经费、村级组织服务群众专项经费正常增长机制，保证村干部报酬待遇正常增长，适当提高正常离任村干部生活补贴。县（市、区）要统筹相关经费来源，将农村党建工作经费列入同级预算予以保障，农村群团组织工作经费在农村党建工作经费中列支。持续加大农村基层人才保障力度，通过“乡村振兴实用人才培育计划”“人才特派员助力乡村振兴计划”“乡村人才小高地建设计划”，利用5年时间，培养新型职业农民、创业致富带头人、青年农民党员各1万名左右，从高校、科研院所、企业选派1500名乡村急需紧缺人才，打造100个“乡村人才小高地”，给予10万元至50万元资金支持，筑牢夯实乡村振兴人才支撑。推动乡村两级发挥“新时代乡贤会”作用，通过投资创业、回乡任职、志愿服务、建言献策等方式，为乡村发展建言献策、贡献力量。持续加大农村基层基础设施改善力度，高标准打造村级组织活动场所，实现全省所有村部设置一站式服务大

厅、卫生计生室、文体活动室、多功能会议室和1000平方米以上的文体广场，长期管好、护好、运营好。

（十）丰富乡村振兴实践载体。深化农村外出人员返乡创业回引工作，依托“新时代乡贤会”打好“乡情牌”念好“引才经”，建立定期联系制度，提供创业政策和优质服务，引导更多外出人员返乡创业，为乡村振兴集聚人才力量。不断完善县、乡、村三级为民服务平台建设，统筹整合乡村公共文化服务等资源，依托村级组织活动场所加强村级服务站（点）、电子商务服务站等建设，积极推进村（农村社区）党群服务中心建设，拓展提升村党组织代办领办约办服务功能和水平。依托新时代社会文明实践中心（所、站）开展党员包片联户、设岗定责、承诺践诺、志愿服务等制度，实行服务项目认领制，组织有能力的党员参与志愿服务，引导乡村各类组织主动承担服务事项，形成党组织引领、多方参与的为民服务格局。基层党组织要把农民群众组织起来，加强对乡村振兴重大决策部署和各项政策的宣讲普及，全方位了解群众诉求、收集村情民意，确保各项政策全面落实到位、切实发挥效益，使推动乡村振兴成为各类组织和广大农民群众的自觉行动。引导党员在脱贫攻坚、美丽乡村建设等工作中发挥带头带动作用，把农民群众组织起来，全面参与乡村振兴各项工作。

四、保障措施

（一）压实市县两级党委主体责任。各级党委特别是县级党委要履行抓农村基层党组织建设的主体责任，把乡村振兴工作情况纳入各级党组织书记抓基层党建述职评议考核，推动农村党建责任压紧压实。市（州）党委要加强对农村基层组织建设的研究谋划和组织协调，整合资源力量，推动工作落实。县（市、区）党委要充分发挥“一线指挥部”作用，结合实际研究制定农村基层组织建设实施方案，明确任务目标，细化推进措施，抓好工作落实。加大抓乡促村工作力度，强化对乡镇党委的指导考核，督促乡镇党委聚焦主责主业，抓好农村基层组织建设。加大财政支持力度，稳步提升村级组织运转经费保障水平。完善农村基层党建工作联系点制度，指导农村基层党组织建设，解决存在的实际问题。积极稳妥推进乡镇事业站所管理体制改革，推动管理权限下移，提升服务能力。

（二）发挥乡镇党委“龙头”作用。乡镇党委要履行抓农村基层组织建设的直接责任，做到守土有责、守土负责、守土尽责，引领推动农村各项事业发展。要领导本乡镇各类组织和各项工作，不折不扣贯彻落实上级关于乡村振兴的各项决策部署。大力推进农村基层党组织标准化规范化建设，确保村党组织对农村其他各类组织实施有效领导。加强调度分析，及时发现并解决工作中的突出问题。大力加强农村党员队伍建设，注重发挥乡镇优秀青年农民学校作用，积极为

村党组织储备后备力量。落实乡镇干部入户走访、在村服务制度，乡镇领导班子成员带头分片包村，把乡村振兴各项政策落实到村。加强对农村党员干部的关心关爱，积极开展党内关怀帮扶，不断激发党员履职尽责、担当作为的内生动力。

（三）强化督导考核。建立完善推进农村基层组织建设的实绩考核制度，强化考核结果运用，对实施乡村振兴战略实绩突出、抓农村党建工作成效明显的干部要优先提拔；对推进乡村振兴工作不力、农村基层组织建设问题突出的要进行组织处理；对因落实责任不力、长期打不开局面，导致乡村振兴工作滞后的地方，依规依纪严肃追责问责。加大经常性督促检查和差异化考核力度，通过集中督导、调研指导、观摩交流、抽查暗访等方式，推动各项任务落实。充分发挥巡视巡察作用，及时发现影响和制约农村基层组织建设的突出问题，督促抓好问题整改。

（四）营造浓厚社会氛围。充分发挥农村基层党组织在组织群众、宣传群众、凝聚群众、服务群众等方面的职能优势，依托“新时代e支部”和新时代文明实践中心（所、站）等阵地，大力宣传党的“三农”工作路线方针政策，凝聚推动乡村振兴的共识和力量。县乡村党组织要及时总结经验做法，选树一批先进农村基层党组织和优秀农村基层干部典型，通过各种新闻媒体进行大力宣传推广，营造全社会共同关心和参与乡村振兴的浓厚氛围。

吉林省乡村治理专项规划

党的十九大报告提出新时代乡村振兴的重大战略，为落实党中央和省委省政府的决策部署，指导全省农村社会治理，根据国家和省乡村振兴规划，结合省情实际，制定本规划。

一、规划背景

乡村治理既是国家治理体系的重要组成部分，也是实现乡村振兴战略的基石。全省上下要按照我省实施乡村振兴战略规划总体部署要求，把乡村治理作为夯实基层基础的固本之策，以坚定的决心、着实的举措、积极的作为，全力推动实现乡村振兴战略提出的“治理有效”目标，切实为我省实施乡村振兴战略提供坚强有力保障。

（一）重大意义。

1. 乡村治理是新时代乡村振兴战略的重要组成部分。“治理有效”是乡村振兴战略里提出的“五句话 20 字”总要求之一。乡村治理是实施乡村振兴战略的重要任务，是推进农业农村现代化、建设生态宜居美丽乡村、平安乡村、幸福乡村和满足全省广大农村居民群众日益增长的美好生活需要的有力保障。

2. 乡村治理是我省农村改革发展阶段性变化的客观要求。当前，我省农业农村经济社会发生深刻变化，乡村治理面临着新形势、新任务、新要求。近年来，农村经济不断发展，农村经济关系、管理制度发生深刻变化；城镇化进程日益加快，二元结构体制逐步打破，城乡要素配置、城乡利益关系发生深刻调整；农村劳动力加快转移，农村社会组织结构发生深刻变化；新时代社会主要矛盾发生深刻变化；农村综合改革不断深化和农业供给侧结构性改革深刻调整，带来了农村政策取向、管理制度、农业结构深刻变化。农村改革发展的新业态、新模式、新变化，迫切要求建立健全现代乡村治理体系，提高乡村善治能力和水平。

3. 乡村治理是推进农村社会治理机制创新的必要之举。十九大报告提出，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，是新时代乡村治理体系的重大创新。“三治”结合充分体现了乡村治理制度的全局性和综合性，是推进乡村治理体系和治理能力现代化的基本遵循。建立健全“三治”结合新型治理体系，切实发挥治理主体自治作用，发挥法治保障作用，发挥德治支撑作用，形成多角度、多元化、多层次、全覆盖的“三维治理结构”，为维护全省经济社会和谐稳定、推动新一轮吉林振兴发展提供坚强支持和保障。

（二）治理基础。乡村治理是国家治理的基础工程。党的十八大以来，全省认真学习贯彻习近平总书记治国理政新

思想、新理念、新战略，把乡村治理作为夯实社会治理根基的一项重点工程，积极推动乡村治理机制创新，创新完善农村基层管理服务体系，乡村治理呈现出良好态势，为推动实现基层治理体系和治理能力现代化奠定了坚实基础。

1. 农村基层组织建设得到新提升。全省行政村及各类乡村组织党的建设全覆盖，基层党组织战斗堡垒作用不断加强，农村党员先锋模范作用不断彰显，村干部创业致富引领作用不断凸显；村党组织领导下的村民自治机制不断完善，以自我管理、自我服务、自我教育、自我监督为主要内容的村民自治实践活动不断深化，农村基层民主政治建设不断发展，村民自治机制不断完善，广大农民群众对村级事务管理的知情权、参与权、监督权和决策权得到有效保障；村集体经济组织不断建立健全，在保障村级组织正常运转和发展农村公益事业等方面发挥了基础性作用。

2. 农村社会综合治理实现新常态。普法宣传教育实现常态化，普法依法治理工作的针对性不断增强，工作形式不断创新，贴近农村基层的法制宣传教育活动不断深入开展，广大农民群众民主法制观念和遵纪守法意识明显增强；平安乡村建设持续深入开展，社会治安防控体系建设扎实推进，全省农村社会治安形势持续稳定，广大农民群众安全感始终保持较高水平；扫黑除恶行动全面展开，农村黄赌毒、邪教、村霸恶势力得到全面遏制，基层民主政治生态得到有效

净化，党群干群关系更加融洽，农村社会保持和谐稳定。

3. 农村精神文明建设跨上新境界。“新时代文明实践站”实现行政村全覆盖，深入实施农村社会主义核心价值观提升工程，广泛开展“乡村好人”、星级文明户评选活动。加大传统美德、社会公德、职业道德、家庭美德等公序良俗教育宣传和行为养成，引导农民破除厚葬薄养、大操大办、人情攀比、赌博迷信等陈规陋习，弘扬尊老爱幼、邻里互助、家庭和睦、孝敬父母等优良村风民风家风。农村文化大院丰富多彩，综合文化站实现乡镇全覆盖，全省行政村实现农村文化小广场全覆盖。“吉剧振兴”“吉林印记”“农民文化节”“文化惠农直通车”等一系列文化惠民工程深入开展，“满族渔猎文化”“朝鲜族民俗”等一批文化品牌已成为展示吉林形象的名片。创建国家级休闲农业和乡村旅游示范县13个、全国最美休闲乡村20个，全省休闲农业经营主体达到3700户。

4. 农村社区建设取得新成效。按照我省《关于全面推进农村社区建设的实施意见》要求，各地全力推进农村社区建设。截至2018年12月底，全省有7534个完成了农村社区建设任务，占村总数的80.7%。已完成农村社区建设村，村部面积普遍达到200平米以上，村部文化活动广场面积普遍达到1000平米以上，全部建立了“一站式”服务大厅、多功能室、文体活动室、妇女之家、标准化卫生室等功能场

所，农村社区基础设施实现了提档升级；全面推行村干部下沉式服务，实行坐班制，建立健全了领办、代办等各项服务制度，打通了服务联系群众的“最后一步路”。我省农村社区建设不断完善和加强，有效增强了广大农民群众的认同感、归属感，促进农村社会形成了安居乐业的良好氛围，为乡村治理奠定了坚实基础。

二、总体要求

乡村治理工作必须准确把握中央的部署要求，紧密结合吉林实际，按照我省实施乡村振兴战略总体规划部署，精准谋划近期目标路径，科学描绘远景蓝图，构筑乡村治理制度框架和政策支持体系，推动形成有利于保障乡村振兴战略实施的坚实基础。

（一）**指导思想**。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大、十九届二中、三中全会和省十一次党代会、省委十一届二中全会精神，致力于推动实现国家治理体系和治理能力现代化的总目标和实现“两个百年”的奋斗目标，按照乡村振兴战略提出“五句话 20 字”总要求，对标“治理有效”，切实加强农村基层基础工作，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治理体制，推动自治、法治、德治有机融合，进一步夯实党在农村的执政基础，不断巩固和发展农村基层政权，全力打造安定有序、充满活力、蒸蒸日上、欣欣

向荣的善治乡村新气象、新局面，有效增强广大农民群众幸福感、安全感，为我省实施乡村振兴战略提供重要的基础保障。

（二）基本原则。

——**坚持党建引领**。坚持把党建工作贯穿于乡村治理全过程，充分发挥农村基层党组织的领导核心作用，全面加强基层党组织和基层政权建设，实现乡村治理与党建工作深度融合，以组织振兴增强乡村振兴的内在支撑，为乡村善治提供坚强的政治保证，确保乡村治理工作始终朝着“治理有效”目标扎实推进。

——**坚持自治为基**。坚持以人民为中心的发展思想，牢固确立农民主体地位，加强农村群众性自治组织建设，进一步建立健全村党组领导的充满生机与活力的村民自治机制，不断深化村级民主选举、民主协商、民主管理、民主决策、民主监督实践，激发乡村内生动力，充分调动广大农民群众参与乡村治理的积极性、主动性、创造性。

——**坚持德治为先**。加强乡村德治建设，重视发挥道德在乡村治理中的行为引领和约束作用，用中华优秀传统文化涵养社会主义核心价值观，凝聚强大的精神力量和道德支撑，引导农民群众自觉弘扬公序良俗，提升农村整体道德水平，推动农村社会形成见贤思齐、崇德向善、明德惟馨的良好文明风尚。

——**坚持法治为本**。坚持用法治思维和法治方式推进乡村治理，进一步普及法治宣传引导，强化法治教育监督，完善乡村法律服务体系，增强村民民主法制意识，不断提高广大村民对法律权威的认同感，真正形成遇事找法、办事依法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治型乡村秩序。

——**坚持“三治”融合**。科学把握“三治”之间的内在联系和特点规律，注重系统性、关联性、协同性，着力推进自治、法治、德治相辅相成、相得益彰、相互促进，切实推动形成自治有序、德治有效、法治有力的良好局面，努力打造共建共享共治的新时代乡村治理工作格局。

（三）**战略定位**。坚持从国家治理体系和治理能力现代化建设总体布局和实施乡村振兴战略“五句话 20 字”总要求出发，顺应广大农民群众对美好生活的需要，在省委、省政府坚强领导下，认真贯彻我省实施乡村振兴战略规划部署，立足实现“治理有效”，坚持党政齐抓共管、部门分工协作、社会广泛参与，形成组织推动、上下联动、多元互动的乡村治理新局面。通过持续的努力，把我省农村社会建设成为健康文明、和谐有序、充满活力的善治乡村，全面实现乡村治理体系和治理能力现代化。

（四）**发展目标**。

1. 近期目标。到 2020 年，乡村治理取得重要进展，自治、法治、德治相结合的乡村治理体系基层形成，推进乡村

治理体系和治理能力现代化迈出坚实步伐。以村党组为核心的基层组织建设全面加强，村民自治机制更加完善，农村基层民主深入发展；农村基层政权建设取得显著成效，乡镇政府职能有效转变，服务能力全面增强；农村社区建设实现全覆盖；社会主义核心价值观建设全面提升，道德教化在乡村治理中的引领作用充分发挥，乡村法律服务体系、社会治安综合治理体系更加完善。省市县乡推进乡村治理四级联动机制、部门协作机制有效确立。

到2022年，乡村治理取得阶段性成果，自治、德治、法治相结合的乡村治理体系更加成熟定型，制度性供给作用得到有效发挥，推进乡村治理体系和治理能力现代化取得明显成效。以党组织为核心的农村基层组织建设更加过硬，村民自治机制不断完善，更加充满活力；农村社区在乡村治理中的作用充分发挥；农村基层政权进一步巩固夯实，乡镇政府服务体系更加健全，服务提供更加精准高效；社会主义核心价值观在广大农民心目中进一步确立，农民精神文明风貌和乡村社会文明程度整体提升，法治乡村、平安乡村建设成效更加显著，为农村经济社会发展和谐稳定提供了有力保障。

2. 远景展望。到2035年，乡村治理取得决定性进展，“三治”融合型治理模式不断发展创新，治理效果更加精准全面，治理水平全面提升，基本实现乡村治理体系和治理能

力现代化。

到2050年，我省乡村全面振兴，乡村治理体系和治理能力现代化水平全面提升，实现“治理有效”，为吉林建成现代化强省夯实基础。

三、坚持党建引领，加强农村基层党组织建设

以突出政治功能、提升组织力为重点，扎实推进农村基层党组织建设，着力把农村基层党组织建成宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒。

（一）健全以党组织为核心的组织体系。坚持农村基层党组织领导核心地位，健全以党的基层组织为核心、村民自治和村务监督组织为基础、集体经济组织和农民合作组织为纽带、各种经济社会组织为补充的农村组织体系。大力推进村党组织书记通过法定程序担任村民委员会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人，推行村“两委”班子成员交叉任职；提倡由非村民委员会成员的村党组织班子成员或党员担任村务监督委员会主任；村民委员会成员、村民代表中党员应当占一定比例。在以建制村为基本单元设置党组织的基础上，加大在农民合作社、农村企业、农村社会化服务组织、农民工聚居地中建立党组织力度，及时调整优化合并村组、村改社区等党组织设置和隶属关系，探索适应新型农村社区建设要求的党组织设置。完善第一书记和驻村工作队

制度，扎实做好农村“新时代文明实践站”“第一书记代言”等工作，推动农村基层党组织和党员在脱贫攻坚和乡村振兴中提高威信、提升影响。提升农村新型经济组织和社会组织的党建水平，引导其始终坚持为农民服务的正确方向。

（二）加强农村基层党组织带头人队伍建设。实施村党组织带头人整体优化提升行动，加大从本村致富能手、外出务工经商人员、本乡本土大学毕业生、复员退伍军人等群体中的培养选拔力度，选优配强村“两委”班子特别是党组织书记。以县为单位，对村党组织书记集中调整优化，全面实行县级备案管理，健全从优秀村党组织书记中选拔乡镇领导干部、考录乡镇公务员、招聘乡镇事业编制人员机制。通过本土人才回引、院校定向培养、县乡统筹招聘等渠道，每个村储备一定数量的村级后备人才，加强干部队伍培训调训工作，提高政治领导素养、组织协调能力和开拓创新本领。全面向贫困村、软弱涣散村、集体经济薄弱村党组织派出第一书记，建立长效机制。全面落实农村基层党组织带头人待遇保障政策。

（三）加强农村党员队伍建设。加强农村党员教育、管理、监督，加强党的基本理论、基本路线、基本方略和党的宗旨、党性、党纪、党的基本知识教育，推进“两学一做”学习教育常态化制度化，教育引导广大党员自觉用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑。严格党的组织生活，

全面落实“三会一课”、主题党日、谈心谈话、民主评议党员、党员联系农户等制度。加强农村流动党员管理。注重发挥无职党员作用。扩大党内基层民主，大力推进党务公开。定期走访慰问农村老党员、生活困难党员，帮助解决实际困难。稳妥有序开展不合格党员组织处置工作。加大在青年农民、外出务工人员、妇女中发展党员力度。健全落实农村党员培训制度，强化知识和技能培训，发挥农村党员在乡村振兴战略实施中的先锋表率作用。重视发现和树立优秀农村基层干部典型，彰显榜样力量。

（四）强化农村基层党组织建设责任与保障。推动全面从严治党向纵深发展、向基层延伸，严格落实各级党委尤其是县级党委主体责任，进一步压实县、乡纪委监督责任，将抓党建促脱贫攻坚、促乡村振兴情况作为每年市县乡党委抓基层党建述职评议考核的重要内容，纳入巡视巡察工作内容，作为领导班子综合评价和选拔任用领导干部的重要依据。坚持抓乡促村，整乡推进、整县提升，加强基本组织、基本队伍、基本制度、基本活动、基本保障建设，持续整顿软弱涣散村党组织。加强农村基层党风廉政建设，强化农村基层干部和党员的日常教育管理监督，加强对《农村基层干部廉洁履行职责若干规定（试行）》执行情况的监督检查，弘扬新风正气，抵制歪风邪气。充分发挥纪检监察机关在督促相关部门抓好政策落实方面的作用，加强对落实情况特别

是涉农资金拨付、物资调配等工作的监督，开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理，严厉打击农村基层黑恶势力和涉黑涉恶腐败及“保护伞”，严肃查处发生在惠农资金、征地拆迁、生态保护和农村“三资”管理领域的违纪违法问题，坚决纠正损害农民利益的行为，严厉整治群众身边腐败问题。全面执行以财政投入为主的稳定的村级组织运转经费保障政策。满怀热情关心关爱农村基层干部，政治上激励、工作上支持、待遇上保障、心理上关怀。

四、坚持自治为基，深化村民自治实践

健全完善村党组织领导下的充满活力的村民自治机制，充分发挥村民自治主体作用，推进以自我管理、自我服务、自我教育、自我监督为主要内容和形式的村民自治实践活动深入开展，提升村民依法自治能力和水平。

（一）加强村民自治组织建设。依法规范和加强村民委员会换届选举工作，逐步完善村民委员会换届选举操作规程，不断提升换届选举工作程序化、规范化水平；坚持选好人、选能人、选强人的鲜明导向，指导各地按照“三高三强”标准，以县（市、区）为单位细化和完善村民委员会成员候选人资格条件，严格落实候选人资格联审机制，坚决把好“人选关”；全面实行由村民选举委员会统一组织候选人与村民见面制度，规范竞职演讲行为，营造良好的竞选秩序。提升村干部能力素质，定期组织开展业务培训，不断提

高村民委员会成员政策水平和工作能力，切实做好基层群众自治组织服务工作。

（二）健全务实管用的村务监督机制。推行村级事务阳光工程，以县（市、区）为单位修订完善村务公开目录，进一步丰富村务公开内容，规范村务公开程序，灵活运用村务公开栏、“两微一端”等进行信息公开，切实保障广大村民对村级事务的知情权、监督权；严格落实村级民主评议制度，严肃民主评议结果运用；进一步建立健全村务监督委员会，加强村务监督委员会组织建设，明确职责权限，规范运行机制，提高村务监督工作实效；认真贯彻落实《村级档案管理办法》，健全村务档案管理制度，规范村务档案立卷、归档和使用，提高村务档案管理水平，确保村民行使民主监督权利需要的重要查证依据完整有效；加强基层纪委对村务监督委员会的联系和指导。

（三）推进村规民约规范化建设。充分发挥村规民约在乡村治理中的积极作用，弘扬公序良俗，促进自治、法治、德治有机融合。全面建立村规民约，保证“一村一规”，到2020年实现村规民约所有行政村全覆盖。规范村规民约制定程序和内容，把社会主义核心价值观、扫黑除恶专项斗争、推动婚丧领域移风易俗、农村人居环境整治、脱贫攻坚等任务要求融入村规民约，帮助村民树立正气，强化自我防范和约束机制。引导村民不断修订和完善提升村规民约，促

使其更加契合法治精神、更加符合现代治理理念、更加顺应广大农民群众弘扬优良传统的需要，有效增强传统村规民约的现代价值。加强优秀村规民约的宣传，发挥好典型示范作用。

（四）深化农村社区协商实践。加强村级议事协商机构建设，全面建立议事协商委员会，强化协商组织保障；以县（市、区）为单位，进一步完善村级议事协商指导性目录和民主议事、民主恳谈、民主咨询、民主听证等相关制度，推进农村社区协商规范化、制度化；创新村民议事形式，完善议事决策主体和程序，保障村民知情权、参与权和决策权；充分发挥村民会议、村民代表会议、村民议事会、村民理事会作用，形成民事民议、民事民办、民事民管的多层次基层协商格局，提升农村社区治理民主化、科学化水平，促进基层矛盾有效化解。探索建立重大事项协商结果报乡镇、街道备案制度。

（五）切实净化基层民主政治生态。以全省开展扫黑除恶专项斗争为契机，深入开展村民自治领域涉黑涉恶问题专项整治工作。依法严厉打击涉黑涉恶人员操纵村民委员会选举，争当村民委员会成员或者扶持“代理人”；插手村级公共事务，垄断农村资源、侵占集体资产，利用家族、宗族势力横行乡里、称霸一方、欺压残害村民等突出问题。畅通监督举报渠道，广泛发动群众参与，深挖严查问题线索，加强

部门联动，及时沟通信息，形成问题线索有效对接、及时移送和同步查处，切实从源头上遏制涉黑涉恶问题滋生蔓延，确保农村基层民主健康有序发展。

五、坚持法治为本，提升乡村法治水平

树立依法治理理念，完善乡村法律服务体系，强化法律在维护农民权益、规范市场运行、农业支持保护、生态环境治理、化解农村社会矛盾等方面的权威地位。

（一）强化法治宣传教育。开展“送法律进农村、维稳定促发展”农村主题法治宣传教育活动，推动社会主义核心价值观融入法治建设。利用农博会、农贸会和农村各种集市，组织法制宣传员、志愿者、人民调解员等进行现场法律咨询，发放宣传资料和普法读物，着重加强土地征收、承包地流转、生态保护、社会救助、劳动和社会保障等方面法律法规的宣传教育；组织法治文艺演出，以农民喜闻乐见的形式把法律送到千家万户，引导干部群众尊法学法守法用法；有针对性地做好流动人口的法治宣传教育，把输入地与输出地的教育培训结合起来，在流动人口集中的聚居区和各类企业设置法治课堂，注重法治宣传教育与法律服务相结合，促进流动人口法治宣传教育经常化、制度化。

（二）推进法治乡村建设。增强基层干部法治观念、法治为民意识，提高依法决策、依法管理、民主管理的能力和水平。加快完善农业农村相关政策规定，健全农村产权保

护、农业市场规范运行、“三农”支持保护等方面制度，把政府各项涉农工作纳入法制化轨道。依法明晰基层政府与村民委员会的权责边界，提高农村“两委”干部运用法律手段管理基层事务、防范和处理矛盾纠纷的能力，促进基层政府与基层群众自治组织有效衔接、良性互动。依法明确村民委员会和农村集体经济组织、农村经济合作组织的特别法人地位和权利。深入推进综合行政执法改革向基层延伸，加强乡村人民调解组织建设，建立健全农村土地承包经营纠纷调解机制。充分发挥农村“法律明白人”在法律咨询和化解矛盾中的积极作用。健全农村公共法律服务体系，加强对农民的法律援助和司法救助。深入开展法治县市、民主法治示范村等创建活动，深化农村基层组织和部门、行业等多层次多领域的依法治理。到2022年，形成覆盖城乡、功能完备、便捷高效的公共法律服务网络体系，力争民主法治示范村创建数量达到全省村总数的70%。

（三）推进平安乡村建设。健全落实社会治安综合治理领导责任制，推进农村社会治安防控体系建设。加强农村群防群治队伍建设，到2020年，全省农村群防群治队伍普及率达到50%，到2022年，达到70%；健全农村人防、物防、技防有机结合的防控网，增加农村集市、商业网点、旅游景点等重点地区治安室与报警点设置，加强农村综治中心规范化建设，完善县、乡、村三级综治中心功

能和运行机制，建立集维稳、综治、信访、民生为一体的网格化服务管理模式。严厉打击农村操纵换届选举、侵蚀基层政权、垄断农村资源、侵吞集体财产、聚众滋事、欺压村民的“黑村官”“黑村恶”、宗族恶势力和黄赌毒盗拐骗等违法犯罪，加快形成涉黑涉恶违法犯罪防范打击长效机制。依法治理农村非法宗教活动，加大对邪教和境外渗透活动的打击力度，依法制止利用宗教干预农村公共事务，继续整治农村乱建寺庙、滥建宗教造像等行为。健全农村公共安全体系和矛盾纠纷多元化解机制，规范乡镇（街道）、村（社区）人民调解委员会建设，在农村社区综治中心推动“一站式”服务窗口或警务室（站）调解矛盾纠纷工作实现衔接，全面推广“枫桥经验”，做到小事不出村、大事不出乡（镇）。加强农村警务、消防、安全生产工作，坚决遏制重特大安全事故。推进农村“雪亮工程”建设，到2020年，乡村重点公共区域视频监控覆盖率达到100%，新建、改建高清摄像机比例达到100%，推动城乡公共安全视频监控图像信息资源联网共享，提高对各类风险隐患的预防预警预测能力。加强乡镇交管站和行政村劝导站、交通安全员和劝导员建设和管理工作，协调、指导村委会治保会参与开展日常工作，实现农村地区道路交通安全管理与治安巡防管理的紧密结合。

六、坚持德治为先，提升乡村德治水平

充分发挥道德教化积极作用，以德治滋养法治、涵养自治，构建教化与引导、激励与约束、自律与他律相结合的长效机制，让德治贯穿乡村治理全过程。

（一）实施贫困村社会主义核心价值观提升项目。从2018年起，利用三年时间实施贫困村社会主义核心价值观提升项目，通过投入经费、过程引导、发挥主体作用等方式，设立人居环境优美、宣传氛围浓厚、典型选树规范、文化生活丰富、村规民约完善、志愿组织健全、制度保障完备等七项建设标准，通过省、市、县三级共建的方式，基本覆盖所有全省建档立卡贫困村，实现扶贫与扶智、扶志相统一。到2020年，实现全省贫困村核心价值观建设全面提升；到2035年，实现农民精神风貌和乡村社会文明程度整体提升，实现繁荣兴盛农村文化，焕发乡村文明新气象的奋斗目标。

（二）深入开展社会主义核心价值观宣传教育。充分发挥新时代文明传习所、村院围栏、农贸市场、文化广场、公共宣传栏等平台和阵地，大力宣传社会主义核心价值观24字内容，宣传国家发展、家乡巨变、民生改善、文明进步等活生生的事例和典型，将社会主义核心价值观的“大主题”转化为“小故事”，把“大道理”寓于广大群众日常生活的经验和感悟之中，增强理论的吸引力、感染力，使基本理念和基本思想进入农民群众的话语系统，潜移默化地融入到农

民群众生产、生活的方方面面，入脑入心，自觉获得理解认同、情感认同和价值认同，激发农民群众的家国情怀。

（三）强化道德教化引领能力。挖掘乡村熟人社会蕴含的道德规范，充分发挥农村老党员、老干部、老战士、老教师、老模范等新乡贤作用，推进社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设。深化“吉林好人引领风尚——培育和践行社会主义核心价值观”实践，广泛开展寻找最美乡村教师、医生、村官、人民调解员等活动，以及好媳妇、好儿女、好公婆等评选表彰活动，凝聚道德力量、传播主流价值。实施公民道德建设工程，推动建立健全道德激励约束机制和长效机制，引导农民实现自我管理、自我服务、自我教育、自我提高。

（四）培育优良家风。努力使价值观教育、道德教育、基础文明教育从家庭起步，引导家长提高素质、以身作则、言传身教，帮助子女树立良好的思想道德品格。广泛开展孝敬教育、勤劳节俭教育，促进家庭和睦，促进亲人相亲相爱，促进下一代健康成长，促进老有所养，让中华民族优秀传统美德在农村家庭中生根、在亲情互动中升华。深入开展“好家风好家训”征集活动，抓好宣传教育、征集评选、展示推广等各个环节，讲好家风故事，传播治家格言，通过家风家训强化农民道德意识、传播正能量。

（五）提升乡风文明建设水平。推进移风易俗，树立文

明新乡风，深入开展婚丧礼俗整治，加强村委会红白理事会建设，切实发挥红白理事会在殡葬改革中的重要作用，坚决遏制大操大办、厚葬薄养、人情攀比、天价彩礼等陈规陋习。深化农村殡葬改革，杜绝违规土葬、散埋乱葬。广泛开展农村科普活动，注重通过互联网等新途径普及信息技术知识、卫生保健常识、法律法规知识等现代生活知识，提高农民科学文化素养。加强对农村社会热点难点问题的应对解读，健全人文关怀和心理疏导机制，培育自尊自信、理性平和、积极向上的农村社会心态。积极推进农村社会诚信体系建设，强化农民的社会责任意识、规则意识、集体意识、主人翁意识，广泛开展农村科普活动，反对封建迷信，坚决依法制止和打击各种农村非法和违法宗教活动。

七、夯实基层政权，强化基本公共服务保障

加强农村基层政权建设，健全职能科学、运转有序、保障有力、服务高效、人民满意的乡镇政府服务管理体制机制，推动基层管理服务体系不断完善，服务能力有效提升，为夯实乡村治理基础提供有效保障。

（一）深化乡镇管理体制改革。按照精简统一效能的要求，合理设置基层政权机构，统筹乡镇党政机构设置，进一步优化整合事业站所和人力资源配置。根据工作需要，整合基层审批、服务、执法等多方面力量，统筹机构编制资源，整合相关职能设立综合性机构，实行扁平化和网格化管理。

推进乡镇行政执法改革，探索乡镇综合执法有效形式。完善乡镇财政管理体制，规范县乡财政事权和支出责任划分，改进乡镇财政预算管理制度。积极推进经济发达镇行政管理体制改革工作。注重加强边境地区、民族地区农村基层政权机构建设，防止非法宗教活动争夺群众、干扰村务、破坏基层政权。

（二）积极创新基层服务机制。强化乡镇政府公共服务职能，以县（市、区）为单位制定乡镇政府公共服务事项目录清单，细化基本公共服务事项，特别是将扶贫开发、扶贫济困等任务列入清单。推动乡村治理重心下移，扩大乡镇政府服务管理权限。优化乡镇基本公共服务资源配置，统筹推进城乡公共服务发展，加快构建覆盖城乡居民的基本公共服务体系，实现城乡公共服务均等化。推进乡镇协商制度化、规范化建设，创新联系服务群众工作方法。推进直接服务民生的公共事业部门改革，改进服务方式，实行乡镇政务服务事项一窗式办理、部门信息系统一平台整合、社会服务管理大数据一口径汇集，提高乡村治理智能化水平。推进政府购买公共服务，加强乡镇政府购买服务公共平台建设，以县（市、区）为单位制定乡镇政府购买服务指导性目录，对适宜采取市场方式提供、社会力量能够承担的公共服务项目，尽可能交由社会力量承担，由花钱养人向花钱办事转变。

（三）健全农村基层服务体系。制定基层政府在村（农

村社区）治理方面的权责清单。整合优化公共服务和行政审批职责，加快农村社区公共服务综合信息平台，实现一号申请、一窗受理、一网通办，强化“一门式”服务模式的社区应用。在乡村普遍设立网上服务站点，逐步形成完善的乡村便民服务体系。实施“互联网＋农村社区”计划，促进互联网与社区治理深度融合。培育服务性、公益性、互助性农村社会组织，积极发展农村社会工作和志愿服务。加强农村社区工作者队伍建设，健全分级培训制度。建立农村合作经济组织、农村各类中介组织参与农村社区管理的配套制度。促进非户籍人口有效参与农村社区公共服务和公益事业的协商，维护外出务工居民在户籍所在地农村社区权利。开展农村基层减负工作。全面推进农村社区建设，完善服务场所和服务设施，增强服务功能，到2020年全省所有村实现农村社区建设全覆盖。

（四）强化基层政权建设组织保障。充分发挥乡镇党委的领导核心作用，加强对乡镇政府的领导和支持，严格落实党建主体责任和第一责任人责任，严肃党组织生活，落实民主评议党员、谈心谈话等制度，严格党员教育管理和监督。加强乡镇领导班子建设，有计划的选派省市县机关部门有发展潜力的年轻干部到乡镇任职、挂职，加大从优秀选调生、乡镇事业编制人员、优秀村干部、大学生村官中选拔乡镇领导班子成员力度。改革创新考评体系，强化以群众满意度为

重点的考核导向。统筹规范针对乡镇的评比表彰、示范创建活动。强化乡镇政府权力运行监督，健全监督体系，加强县级政府对乡镇政府经常性指导和监督，切实发挥乡镇人大依法监督职能和人大代表的主体作用，充分发挥人民团体、社会组织、村（居）民委员会和舆论监督作用，强化纪委监委、审计等专门监督。

八、加强组织保障，确保规划有序实施

在省委、省政府坚强领导下，按照我省乡村振兴战略规划部署实行的省负总责、市（州）和县（市、区）抓落实的乡村振兴工作机制，突出乡村治理在实施乡村振兴战略中的基础地位，坚持党的领导贯穿乡村治理始终，充分发挥各级政府主导作用、政策体系支撑作用、各类主体协同作用、示范典型引领作用和法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，形成有利于推动实现乡村治理有效的强大支持保障体系。

（一）加强党对乡村治理工作的全面领导。发挥党在乡村治理中总揽全局、协调各方的核心领导作用，为乡村治理提供可靠的政治引领和组织保证。坚持党委主导、政府负责、党委农村工作部门协调推进的领导体制，逐级成立由党委、政府和相关部门组成的乡村治理专项工作领导小组，设立领导小组办公室，切实加强对乡村治理工作组织领导和统筹协调。强化党政一把手是“第一责任人”、五级书记抓乡

村振兴的责任意识、政治意识、大局意识，将乡村治理工作作为乡村振兴战略实施的强基固本工程，切实摆上突出位置，纳入重要议事日程，坚持乡村治理重大工程、重大计划、重大行动等重大事项由党组织讨论决定的工作机制，县（市、区）委书记要发挥“一线总指挥”作用，亲自研究谋划、亲自安排部署、亲自督导落实，确保乡村治理各项任务部署到位、推进有序、落地见效。

（二）强化乡村治理工作部署推动。乡村治理作为乡村振兴战略的重要组成部分，是一项长期的系统工程，任务繁重艰巨，需要各个方面齐心协力推进落实。各市（州）、县（市、区）要按照省里乡村振兴战略规划总体部署，紧密结合实际，科学编制本地区乡村治理专项规划或实施方案，进一步明确目标任务和具体措施，增强规划实施的针对性、操作性、实效性；省直相关业务部门要结合乡村治理专项规划确定的任务分工，抓紧研究制定相关政策措施，建立健全部门系统内部上下联动的工作推进机制，切实加强政策支持和工作指导，推动政策有效衔接和工作协调到位，确保乡村治理工作有序推进实施；充分发挥工会、共青团、妇联、科协等群团组织的优势和力量，积极参与乡村治理工作，注重发挥民主党派、工商联、无党派人士等积极作用，为乡村治理工作建言献策，努力营造社会各界关心支持、共同参与、群策群力、共建共享的浓厚工作氛围。

（三）强化乡村治理工作典型培育和宣传。各地要加强乡村治理“三治”融合模式工作研究，积极探索实践自治、德治、法治各方面的有效路径。结合我省开展乡村振兴试验区创建，在有条件、基础好、积极性高的地方重点选树一批率先推进的样板；针对不同地域特点和乡风传统，突出特色，加强指导，积极打造一批乡村治理先进典型；尊重基层在乡村治理中的首创精神，主动挖掘一批典型线索，积极培育引导，使之更加富于实践性和创造性。认真总结乡村治理的经验做法，将好做法、好经验、好事迹上升到乡村治理机制与制度建设层面加以固化，为全省面上工作提供可复制、可推广的经验；通过多种方式广泛开展典型宣传，发挥先进典型的示范引路和辐射带动作用，及时形成以点带面、整体提升的乡村治理工作新局面。

（四）强化乡村治理专项规划实施的法治保障。乡村法治是国家治理现代化的内在要求和必由之路，也是推进全面依法治国总目标的要求。各级党委和政府要善于运用法治思维构建社会行为有效预期、管理过程公开、责任界定明晰的乡村治理制度体系，完善乡村治理法律法规，发挥其在乡村治理中的保障和引领作用。各地可从本地区乡村发展实际需要出发，制定乡村治理方面的地方性法规、地方政府规章，确保乡村治理工作有法可依、有章可循。坚持运用法治方式处理社会问题、化解基层矛盾，注重依法行政与依法治理有

机结合，探索实践基层综合执法有效形式，加强基层执法队伍建设，强化行政执法监督制约，保障各类组织和个人依法依规参与乡村治理，使广大人民群众的合法权益得到有效维护。

（五）强化乡村治理工作跟踪评估考核。把乡村治理工作纳入我省实施乡村振兴战略规划的考核监督体系，加强激励约束。将乡村治理专项规划实施成效纳入各级党委、政府及有关部门的年度绩效考评内容，将考核结果作为各级党政干部年度考核、选拔任用的重要依据，确保各项目标任务的完成落实。本专项规划确定的约束性指标以及重大工程、重大项目、重大政策和重要改革任务，要明确责任主体和进度要求，确保质量和效果。按照我省建立乡村振兴规划实施督促检查和第三方评价机制要求，适时开展中期评估和总结评估。

中共吉林省委实施乡村振兴战略工作领导小组办公室　　2019年8月9日印发