

# 西安市乡村振兴战略实施规划 2018—2022 年

西安市发展和改革委员会



# 目 录

## 前 言

<b>第一章 规划背景</b> .....	3
一、重大意义.....	3
（一）实施乡村振兴战略是新时代指导“三农”工作的行动纲领.....	3
（二）实施乡村振兴战略是解决城乡发展不平衡的迫切要求.....	3
（三）实施乡村振兴战略是深入践行“两山”理论的重要举措.....	4
（四）实施乡村振兴战略是顺利实现“三步走”战略的现实需要.....	4
（五）实施乡村振兴战略是实现国际化大都市建设目标的必然要求.....	4
二、现实基础.....	5
（一）城乡一体化建设全面推进.....	5
（二）农村综合改革走在全省前列.....	6
（三）都市型农业园区体系初步形成.....	6
（四）休闲农业成为农民增收新渠道.....	7
（五）产业扶贫脱贫走出新路子.....	7
三、发展趋势.....	8
（一）顺应生态文明新时代到来的新趋势.....	8
（二）顺应新型城镇化和逆城镇化新趋势.....	8
（三）顺应经济大发展、文化大繁荣新趋势.....	9
（四）顺应人民对美好生活追求的新趋势.....	10

四、问题与机会.....	10
<b>第二章 指导思想、基本原则与目标任务.....</b>	<b>12</b>
一、指导思想.....	13
二、基本原则.....	13
（一）坚持党管农村，加强党的领导.....	13
（二）坚持农民主体地位，发挥农民主体作用.....	14
（三）坚持因地制宜，遵循乡村发展规律.....	14
（四）坚持城乡融合，促进同步互动发展.....	14
三、目标任务.....	15
（一）实现乡村振兴“三步走”目标.....	15
（二）乡村振兴战略规划主要指标.....	17
（三）乡村振兴战略目标实现途径.....	19
<b>第三章 统筹城乡发展规划 构建乡村振兴新格局.....</b>	<b>22</b>
一、统筹城乡发展空间布局.....	22
（一）推进城乡规划并重并行.....	22
（二）规范乡村建设用地审批管理.....	23
（三）规范运用增减挂钩指标.....	23
（四）完善设施农用地政策.....	24
二、引导城乡要素合理流动.....	25
（一）形成城乡要素双向流动的有效机制.....	25
（二）鼓励工商资本下乡.....	25

(三) 以农业产业小镇助推城乡融合发展.....	26
三、依据资源禀赋推进村庄分类建设.....	26
(一) 加快发展集聚提升类村庄.....	26
(二) 借力提升城郊融合类村庄.....	27
(三) 合理开发特色保护类村庄.....	27
(四) 有序实施搬迁撤并类村庄.....	28
四、坚决打赢乡村脱贫攻坚战.....	28
(一) 深入实施精准脱贫.....	29
(二) 巩固脱贫攻坚成果.....	30
<b>第四章 构建现代农业体系 夯实乡村振兴基石.....</b>	<b>32</b>
一、构建现代农业产业体系.....	32
(一) 夯实粮食生产结构.....	32
(二) 发展都市型现代农业.....	34
(三) 推进农业集聚发展.....	36
二、完善现代农业生产体系.....	39
(一) 推进农业绿色发展.....	39
(二) 强化农业科技支撑.....	39
(三) 提升现代农业园区示范辐射能力.....	41
(四) 完善农业支持保护制度.....	42
三、健全现代农业经营体系.....	44
(一) 加快推进农业品牌化.....	44

(二) 培育新型农业经营主体.....	46
(三) 大力发展农村电商.....	48
(四) 推进农业对外开放.....	49
<b>第五章 培育引导新型业态 擘画产业兴旺版图.....</b>	<b>51</b>
一、构筑乡村旅游发展基础.....	52
(一) 搭建智慧乡村旅游服务平台.....	52
(二) 加大乡村旅游服务设施建设.....	53
二、孵化培育乡愁产业.....	54
(一) 编制乡愁产业发展规划.....	54
(二) 推进乡愁产业标准化、产业化.....	55
(三) 打造乡愁产业重点品牌.....	57
(四) 引导乡愁产业多元化发展.....	57
三、推进农旅融合激活美丽经济.....	58
(一) 推进农旅融合示范引领项目建设.....	58
(二) 推进民宿业成为乡村经济增长新动能.....	60
(三) 构建乡村大健康产业体系.....	62
(四) 培育发展乡村主体产业.....	64
<b>第六章 实施美丽乡村建设行动 创建生态宜居乡村.....</b>	<b>68</b>
一、全面开展美丽乡村建设.....	68
(一) 美丽乡村建设基本要求.....	68
(二) 美丽乡村建设重点任务.....	69

(三) 实施美丽乡村精品示范.....	73
(四) 推进乡村环境综合整治.....	74
(五) 建立健全整治长效机制.....	75
二、实施乡村生态综合治理与保护修复.....	77
(一) 建设绿色田园生态系统.....	77
(二) 践行绿色生产生活理念.....	78
(三) 实施生态修复重大工程.....	79
(四) 发展秦岭沿线生态经济.....	79
<b>第七章 繁荣乡村文化 实现乡风文明.....</b>	<b>81</b>
一、培育乡村文明新风尚.....	82
(一) 培养文明新农民.....	82
(二) 创建文明新乡村.....	83
(三) 培育文明新乡风.....	83
二、传承乡村优秀传统文化.....	84
(一) 实施乡村优秀传统文化保护振兴工程.....	84
(二) 培育关中特色乡村文化.....	85
三、大力推进乡村文化建设.....	86
(一) 建立健全公共文化服务体系.....	86
(二) 加强公共文化产品和服务供给.....	87
(三) 加强农村文化骨干队伍建设.....	88
<b>第八章 强化乡村基层建设 建构有效治理体系.....</b>	<b>90</b>

一、全面加强乡村基层党组织建设.....	90
（一）健全以党组织为核心的组织体系.....	90
（二）加强党组织带头人和党员队伍建设.....	91
（三）强化党组织建设责任与保障.....	92
二、促进乡村自治法治德治有机结合.....	92
（一）深化村民自治实践.....	93
（二）推进乡村法治建设.....	94
（三）提升乡村德治水平.....	96
三、夯实乡村基层政权.....	97
（一）加强基层政权建设.....	97
（二）推进基层管理服务创新.....	97
（三）健全乡村基层服务体系.....	98
<b>第九章 保障改善民生 提升乡村富裕水平.....</b>	<b>100</b>
一、加强农村基础设施建设.....	100
（一）加强农村交通物流设施建设.....	100
（二）加强农村水利设施建设.....	101
（三）实施数字乡村战略.....	101
（四）加快农村能源革命.....	102
（五）加强农村防灾减灾救灾体系建设.....	102
二、提升农民就业质量.....	103
（一）拓宽农民就业渠道.....	103



(二) 强化乡村就业服务.....	103
(三) 完善就业创业支持政策.....	104
三、增加农村公共服务供给.....	105
(一) 优先发展农村教育事业.....	105
(二) 推进健康卫生农村建设.....	105
(三) 完善农村社保体系建设.....	106
(四) 推进养老救助城乡统筹.....	107
<b>第十章 完善城乡融合政策体系 强化资源要素保障.....</b>	<b>110</b>
一、巩固深化农村土地制度改革.....	110
(一) 坚持农村土地基本经营制度.....	110
(二) 进一步规范土地征收制度.....	111
(三) 丰富土地高效经营机制.....	111
(四) 探索建立现代农村土地产权制度.....	111
(五) 完善农村产权交易服务平台.....	112
二、强化乡村振兴财政金融保障.....	112
(一) 加大乡村振兴财政投入.....	112
(二) 改善农村金融服务环境.....	113
三、创新机制强化乡村人才集聚.....	114
(一) 打造一支过硬的“三农”工作队伍.....	114
(二) 依托院校资源培训乡村各类专业人才.....	115
(三) 大力培养新型职业农民.....	116

(四) 积极营造引才用才的良好机制和氛围.....	116
四、改革优化农村集体经济经营机制.....	117
(一) 盘活乡村沉睡资产.....	117
(二) 促进集体经济增收.....	118
(三) 创新乡村经营理念.....	118
五、强化乡村集体资产监管.....	119
(一) 强化乡村集体经济组织职能.....	119
(二) 完善乡村集体资产财务管理.....	119
(三) 建立乡村集体资产监管体系.....	119
(四) 强化乡村产权制度改革法律保障.....	120
<b>第十一章 强化推进保障措施 统筹推进战略实施.....</b>	<b>121</b>
一、建立完善领导体制机制.....	122
二、建立完善推进体系.....	122
三、建立完善监测评价体系.....	124
四、加强“三农”工作队伍建设.....	124
五、积极动员全社会参与.....	125
六、注重对接有序推进.....	126
七、聚焦重点任务和重大项目.....	126
<b>附件 1 西安市农业产业集群发展布局图.....</b>	<b>128</b>
<b>附件 2.....</b>	<b>130</b>

## 前 言

实施乡村振兴战略，是以习近平同志为核心的党中央作出的重大决策部署，是立足做好新时期“三农”工作的总抓手，是精准脱贫、决胜2020年全面建成小康社会的重要组成部分，是解决新时代我国社会主要矛盾、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的必然要求，具有重大现实意义和深远历史意义。

实施乡村振兴战略，是贯彻落实习近平总书记对陕西省提出的“追赶超越”定位和“五个扎实”要求的重要举措，为推动西安“三农”工作取得新成效、新时代农业农村大发展提供了基本方略。

按照中央战略部署，在市委、市政府的坚强领导下，加快实施乡村振兴战略，聚焦“三步走”目标，强化顶层设计，抓好“八个工程”，加快“五个美丽”建设，推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，奋力谱写新时代乡村振兴的西安篇章。

本规划依据中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》《陕西省乡村振兴战略实施规划（2018—2022年）》和《中共西安市委西安市人民政府关于实施乡村振兴战略谱写新时代大西安“三农”发展新篇章的实施意见》，按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总体要

求，对西安市乡村振兴战略做出了阶段性的谋划，明确目标任务、细化工作重点、落实重大计划与行动，为有序推进乡村振兴工作提供决策依据和工作指导。

## 第一章 规划背景

乡村振兴战略的实施将把如何解决好“三农”问题提到全党工作重中之重的位置，广大干部群众要充分研判乡村演变态势，统一思想，抓住机遇，深入贯彻党的十九大精神，通过科学编制乡村振兴战略规划，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进实施乡村振兴战略。

### 一、重大意义

（一）实施乡村振兴战略是新时代指导“三农”工作的行动纲领

党的十九大作出实施乡村振兴战略的重大部署，顺应了亿万农民的新期盼和农业农村发展的新需求，意义重大、影响深远。习近平总书记对乡村振兴战略高度重视、寄予厚望，明确提出“农业强、农村美、农民富”的乡村全面振兴总目标。这是我们党“三农”理论创新的最新成果，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，也是西安市加快农业农村发展、做好新时代“三农”工作的行动纲领。

（二）实施乡村振兴战略是解决城乡发展不平衡的迫切要求

“当前我国最大的发展不平衡是城乡发展不平衡，最大的发展不充分是农村发展不充分”，这个科学判断尤为符合西安市情，城乡发展差距的扩大严重制约着西安的可持续发展。实施乡村振

兴战略，坚定不移地贯彻“统筹”“协调”发展理念，开创性地将“乡村振兴”提高到现代化经济体系有机组成部分的战略高度，明确新时代城乡关系是一种双向互促的有机关系，为西安市城镇发展、农业发展和农村现代化发展指明了方向。

（三）实施乡村振兴战略是深入践行“两山”理论的重要举措。党的十九大将“坚持人与自然和谐共生”作为基本方略之一，对生态文明建设提出了总体要求。乡村振兴战略的实施，引领西安践行习近平生态文明思想，实现人与自然和谐共生，注重在严格保护好农业生态安全和农产品供给安全的前提下，探索绿色低碳发展新模式，促进西安在更高层次上实现经济社会发展与生态环境保护、民生改善相统一，使绿水青山能真正转化成为造福老百姓的“金山银山”。

（四）实施乡村振兴战略是顺利实现“三步走”战略的现实需要

实施乡村振兴战略，坚持农业农村优先发展，筑牢产业发展基础，改善基本公共服务，共享改革发展成果，有效提升“三农”发展的协同性、关联性、整体性，使全市人民享有更多获得感、幸福感、安全感。为实现大西安“三步走”战略，全力以赴、精准施策，坚决打好精准扶贫、精准脱贫攻坚战，为实现“两个一百年”奋斗目标奠定坚实基础。

（五）实施乡村振兴战略是实现国际化大都市建设目标的必然要求

西安是我国十三朝古都，由于历史原因和西安发展基础、条件的限制，今日的西安在国际化大都市建设方面的任务依然繁重，距离国际化标准仍有较大距离，乡村建设的短板制约尤为明显。通过实施乡村振兴战略，城乡同频共振、融合发展、互为依托，实现资源要素无障碍流动、农产品跨区域流通、乡村旅游全域带动，必将形成区域磁吸效应，为乡村文化、经济发展带来大量跨国资本和人流，从而快速提升西安城市化率，提高西安国际化水平，努力成为中华民族伟大复兴的区域鲜活样本。

## 二、现实基础

### （一）城乡一体化建设全面推进

2017年以来，全市深入推进新型城镇化和城乡发展一体化工作，以关中农业产业链为纽带，构建了“以工促农”“以城带乡”的长效发展机制，大大促进了西安市农业农村的发展。截至2017年底，已有24个镇（街）启动镇区环境整治和亮化、美化、绿化项目建设。全市启动实施美丽宜居村建设168个、生态村建设481个、清洁村建设798个。全市农村危房改造开工5000户，累计完成83个城中村整村拆除，城镇化率提高到75%。全面推进城乡环境整治，有效改善了镇容村貌。其中，临潼区成立农村生活垃圾治理、农村生活污水处理、农村卫生改厕、农村饮用水安全巩固提升等九个专项工作组，全面发力改善人居环境，实现了“全区50%以上村庄建成清洁村，30%以上村庄建成生态村，10%以上村庄建成美丽宜居村”的工作目标。农村片区化中心社区项目已完成

主体建设任务 123 个，37 个项目村成立集体经济组织并完成清产核资和身份界定，36 个项目村完成股权量化，28 个村完成资金拨付，30 个村完成资金整合。申报“幸福新农村示范村”的 27 个项目村已全部完成项目评审、清产核资、成员身份界定和村集体经济组织组建工作。

### （二）农村综合改革走在全省前列

2017 年以来，全市深入推进农村综合改革，通过确权加快土地流转，流转面积 126.68 万亩，流转率达 31.7%。截至 2017 年末，全市产权制度改革累计完成清产核资 860 个村，完成集体经济组织成员身份界定 352 个村，完成集体经济组织股权量化设置 232 个村，成立村级股份合作社 307 家，改革工作走在全省前列。全市农民专业合作社总数达 4092 家，覆盖 90%以上行政村，家庭农场总数达 567 家。农村常住居民人均可支配收入 16522 元，位列全省第一，比上年名义增长 8.8%，实现“十四连快”，连续 8 年超过城镇居民收入增速。农业适度规模经营取得新突破，农村改革和规模经营激活乡村潜能。

### （三）都市型农业园区体系初步形成

2017 年，全市农业增加值首次突破 300 亿元大关，达到 312.46 亿元，增长 4.8%，总量居全省第二。全市以“一区三带七板块”都市型现代农业新格局为依托，通过土地流转、聚点成块、扩线成带，以及生产要素的科学配置，引导特色产业向优势产区集聚，形成连片发展。周至猕猴桃板块已成为全球最大集中产区，临潼



番茄制种成为全国最大制种基地，灞桥樱桃、户县葡萄成为西北最大集中产区，周至、鄠邑、临潼分别被评为“中国猕猴桃之乡”“中国户太葡萄之乡”“中国石榴之乡”，蓝田被授予“白皮松之乡”的称号。全市累计建成各级各类现代农业园区409个，园区面积48.20万亩，总产值51.45亿元，分别较2014年末增加72个、9.8万亩和9.65亿元，初步形成了层次分明、功能互补的都市型农业园区体系。

#### （四）休闲农业成为农民增收新渠道

长安和蓝田被农业部评为全国休闲农业和乡村旅游示范区（县），蓝田县簸箕掌村被农业部评为“中国美丽休闲乡村”，创建省级休闲农业示范点6个、市级休闲农业园区达69个。休闲农业的快速发展带动游客数量持续增长，全市休闲农业接待游客数量从2014年的1390万人次上升到2017年的2350万人次，经营收入达24.1亿元，成为农民增收致富的新渠道。

#### （五）产业扶贫脱贫走出新路子

全市不断拓宽脱贫攻坚思路，持续加大精准扶贫力度，强力推进“十百千万”产业扶贫工程，扶持苗木花卉、乡村旅游、中蜂养殖等十个扶贫主导产业，培育100家以上新型农业经营主体和现代农业园区，发展1000户以上增收示范户，带动10000户以上有产业需求的贫困户脱贫增收，实现从“温饱型”扶贫向“发展型”脱贫转变。截至2017年末，全市已下达产业扶贫资金5000万元，设立了产业扶贫投资基金，参与扶贫的新型经营主体和现

代农业产业园区 523 家，直接带动贫困户 13490 户、37125 人。

### 三、发展趋势

经过建国后近 70 年的发展，如今实施乡村振兴战略所面临的经济基本面，与以往相比已大为不同。未来乡村将成为资本、技术、人才大量涌入的热土，乡村振兴战略与新型城镇化战略双轮驱动，将成为未来我国经济社会发展的常态。顺应城乡发展规律、把握未来乡村发展趋势，以新型城乡关系推进整个社会生产和生活方式的变革，是必然趋势。

#### （一）顺应生态文明新时代到来的新趋势

顺应生态文明新时代到来的新趋势，就是要转变工业文明时代人类期望凌驾于自然之上、主宰和控制自然的思想，对生态文明的认识提升到人类社会发展的一个新高度，以“绿色发展理念”为价值导向，在未来的发展中倡导生态、绿色、低碳、循环的价值理念，坚持走可持续发展的道路。

西安发展要以习近平生态文明思想为指引，切实加强秦岭生态环境保护，把秦岭保护与西安农业农村经济发展相结合，实现人与自然和谐共生，特别是要处理好秦岭保护与沿线村庄发展的矛盾，坚持在保护中利用、在利用中保护，走绿色发展、生态富民、科学跨越的农村发展新路子。建立系统的生态文明制度体系，为生态文明建设提供规范、约束和监督的力量，顺应人民期待，彰显执政担当。

#### （二）顺应新型城镇化和逆城镇化新趋势

顺应新型城镇化和逆城镇化新趋势，就是要牢固树立统筹城乡发展的新理念，切实抓好新型城镇化与农业农村现代化“双轮驱动”，走城乡融合、产业融合、“三生”融合的发展之路。

2018年西安市常住人口的城镇化率已超过75%，按照国际经验，城镇化率超过50%后就会出现逆城镇化趋势。应对城镇化发展新趋势，要继续深入推进户籍制度改革、土地管理制度改革和城镇行政管理体制改革，同时在局部城镇化水平较高区域，高度重视越来越多的城镇居民居住、就业和消费向小城镇及农村扩展的特点，顺势而为，借力发展，促进城乡要素双向流动，带动乡村振兴。

在快速城镇化和逆城镇化同步进行的过程中，既要为农民创造增加收入的机会，使农村聚居点繁荣起来，又要保持乡土田园风光和地方特色。特别要避免农村凋敝、农业衰败和农民利益受损，既要使农民享有同市民相当的生活品质和公共服务，又要使农村保持田园风光，使农村通过逆城镇化的带动真正美丽起来，成为城市的后花园。

### （三）顺应经济大发展、文化大繁荣新趋势

文化大繁荣是衡量一个国家社会文明程度的重要标尺，是民族凝聚力和创造力的重要源泉，是经济发展的重要支撑。乡村振兴战略，是顺应社会经济大发展背景下人民对丰富精神文化生活的迫切愿望、促进物质文明与精神文明协同发展的重要战略，强调文化大繁荣大发展，更好满足人民的精神需求，既要让人民过

上殷实富足的物质生活，又要让人民享有健康丰富的文化生活。

牢固树立以文化软实力提升经济硬实力的新理念，切实发挥西安文化底蕴深厚的优势，走以人文乡村促乡村文化全面振兴的新路子。推动镇（街）、村组公共文化设施合并建设，注重农村社区与学校文化设施共享，实施与西安经济发展相适应的文化强市策略，是顺应经济社会发展新要求、文化发展新趋势、人民精神文化生活新期待的时代需求。

#### （四）顺应人民对美好生活追求的新趋势

实施乡村振兴战略，要顺应人民群众对美好生活更加向往的新趋势，坚持以人民为中心的发展思想，以保障和改善民生为重点，发展各项农村社会事业，切实营造优良生态环境、优美生活环境和优势生产环境，加大收入分配调节力度，打赢脱贫攻坚战，保证人民平等参与、平等发展权利，使改革发展成果更多更公平惠及全市人民。走人民大众创造财富、人民政府创造环境、人民共享发展成果的可持续发展之路。把不断满足人民日益增长的美好生活需要贯穿于实现“两个一百年”奋斗目标和实现中华民族伟大复兴的中国梦之中。

### 四、问题与机会

西安市美丽乡村建设和现代农业建设虽然取得了显著成绩，但仍存在不少问题和短板。普遍存在农业生产模式粗放，农业科技支持不足，特色产业不突出，农产品品质不高、加工业发展滞后，传统农业效益低等问题；农村房屋、土地资产化不充分，农

旅融合不足，导致农村融资难、金融下乡难、发展资金短缺；村庄建设普遍缺乏整体规划布局，农房建设凌乱无序，建筑缺乏区域特色；村镇垃圾、污水处理设施建设滞后，河道、地下水和土壤污染问题突出，一些地方“垃圾围村”“污水横流”现象时有发生，水体、土壤等环境污染压力较大；种植业中化肥、农药、地膜、秸秆带来的污染严重，过量的化肥、农药、地膜在土壤和水体中大量残留，成为影响食品安全的严重问题；农村仍存在红白事大操大办、铺张浪费、攀比消费等陋习，这不仅严重阻碍着农村的整体发展，也让老百姓不堪重负，承受着物质和精神的双重困扰；农村人口老龄化、空巢老人数量不断增加，普遍面临养老困境，产生了一系列社会问题；农村大量农房闲置，得不到有效利用，村庄空心化较为严重，普遍缺人气、缺活力、缺生机；农村缺乏有能力的带头人，部分农村基层组织存在软弱涣散现象；村集体经济薄弱，缺乏可持续收入，直接导致村级公共服务能力不足，脱贫攻坚压力依然较大。这些都是实现西安乡村全面振兴面临的薄弱环节和突出问题，与党中央、国务院《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》提出的“到2020年实现全面建成小康社会”目标还有较大差距，要全面贯彻落实习近平总书记关于乡村振兴的重要指示精神，强优势、补短板，统筹谋划、科学推进，聚焦聚力、实现突破。

乡村振兴战略的实施和西安国际化大都市建设为西安城乡融合发展带来了巨大发展机遇，特别是乡村旅游业和健康养生养老

等新业态、新经济的发展，人们的消费方式和人口结构的转变，以及逆城镇化趋势等，将会给西安乡村发展注入巨大活力。在秦岭北麓西安境内，共有50个镇（街）、700多个村庄、77万人口。预计到2020年底，西安市常住人口将达到1500万，按未来城镇化率75%计算，将有400万人生活在农村，1100万城镇人口则成为乡村发展最重要的消费群体，为乡村振兴储备了巨大的市场潜力和广阔的发展空间。

随着城市化水平提升和城乡消费结构优化升级，人民群众对优质农产品、生态产品、乡村旅游等需求更加迫切，城乡发展要素双向流动，城市资本、技术、人才下乡进程不断加快，农业农村开始成为投资兴业的新热土，为乡村振兴战略实施提供了广阔的发展空间。

## 第二章 指导思想、基本原则与目标任务

根据中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》的总体要求，2018年至2022年这5年间，既要在农村实现全面小康，又要为基本实现农业农村现代化开好局、起好步、打好基础。全市干部群众都要紧紧抓住这个难得的机遇，以更大的决心、更明确的目标、更有力的举措，谱写西安市乡村全面振兴的新篇章。

## 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，深入贯彻党的十九大精神，按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”总要求，坚持生态优先、绿色发展、政府主导、农民主体、市场运作、村镇基础、区（县）主场、市级统筹的新思路，把握好“良好的生态环境是最普惠民生福祉”的宗旨，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，统筹推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设，推进乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴，推进西安农业农村在西部率先实现现代化，让农业成为欣欣向荣的产业，让农民成为令人向往的职业，让农村成为安居乐业的美丽家园。

## 二、基本原则

### （一）坚持党管农村，加强党的领导

要站在全市农村经济社会发展全局的战略高度，充分认识实施乡村振兴战略的重要性、长期性、艰巨性，进一步加强党对农村工作的领导，提高全市各级党组织和党员领导干部驾驭农业和农村工作全局的水平，实现农村经济社会全面进步；要自上而下逐级落实市县乡村四级书记抓乡村振兴的责任，让乡村振兴成为全市各级党委、政府和全社会的共同行动；创新党对农村工作的领导方式和方法，深入持久开展党员干部教育，加强农村基层党员干部队伍建设，健全市、区（县）两级党的农村工作领导机构，

确保乡村振兴战略的决策部署真正落到实处。

## （二）坚持农民主体地位，发挥农民主体作用

坚持把实施乡村振兴战略作为新时代“三农”工作的总抓手，坚持农民主体地位不动摇，充分尊重农民意愿，发挥农民在乡村振兴中的主体作用，鼓励引导全市各地农民积极参与农村改革和乡村建设。要把促进农民共同富裕作为出发点和落脚点，不断增强农民教育机会、社会保障及农民身份的获得感，增强农民幸福感和安全感。要加快建立农业农村优先发展制度体系，提高公共财政在“三农”领域投入比例，推动社会要素向农村流动。深入践行“两山”理念，严守生态保护红线，以绿色发展引领乡村振兴。

## （三）坚持因地制宜，遵循乡村发展规律

要遵循乡村发展规律，坚持从西安农村实际出发，科学把握各地乡村差异性和发展走势分化特征，做好顶层设计，注重规划先行，突出重点、分类施策、典型引路，加大投入、扎实苦干，既尽力而为，又量力而行，不搞层层加码，不搞一刀切、不搞形式主义，坚持久久为功、扎实推进。要清除农业农村发展的各种障碍，真正实现农业生产增效、农民家庭增收、农村生态增值，激发农村各类要素的潜力和各类主体的活力，不断为农业农村发展注入新动能、新活力，推动乡村振兴不断取得新成效。

## （四）坚持城乡融合，促进同步互动发展

坚持城乡融合发展，打破城乡发展的制度藩篱，实现城乡发



展一体设计、统筹布局、融合促进，建立农业农村与工业城镇共享资源配置、公共服务的调控制度和市场机制。推动城乡要素双向流动、自由交换，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。注重乡村发展的协同性、关联性、整体性，坚持乡村全面振兴，抓重点、补短板、强弱项，实现乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴，加快推进农业农村现代化，实现农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。

### 三、目标任务

#### （一）实现乡村振兴“三步走”目标

第一步，将2018年作为我市实施乡村振兴战略元年，统筹推进各项准备工作。2018—2022年是实施乡村振兴战略的第一阶段。根据市委、市政府《关于实施乡村振兴战略谱写新时代大西安“三农”发展新篇章的实施意见》（市发〔2018〕1号），到2020年，如期实现全面建成小康社会的目标，实施乡村振兴战略的工作格局基本形成，现代农业产业体系、生产体系、经营体系基本建立，城乡融合发展的体制机制和政策体系初步构建。归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度基本确立，基本构建起现代农业产业体系、生产体系、经营体系，小麦、蔬菜、瓜果、牛奶等主要农产品供给能力和品质稳步提升，农村一二三产形成融合发展势头，新型村集体经济发展覆盖100个村以上。农村公共基础设施持续改善，路网、水网、电网、气

网、通信网、有线电视网等承载能力和覆盖面不断提升。农村生态环境质量总体改善，生态安全屏障更加牢固，美丽县城、美丽镇街、美丽村庄建设取得明显进展，创建美丽宜居村庄 320 个。农村公共服务水平不断提升，城乡基本公共服务均等化水平进一步提高。以党组织为核心的农村基层组织建设进一步加强，乡村治理体系进一步完善，积极向上的乡风民风基本形成。创建 200 个以上“五个美丽”示范村，建设 10 个以上“五个美丽”示范镇，城乡居民生活达到全面小康水平。

到 2022 年，全市乡村振兴的制度框架和政策体系逐步健全，农村一二三产融合格局基本形成，脱贫攻坚成果得到巩固，建立起城乡统一的社会保障体系，农村基本公共服务水平有较大提升；探索出一大批乡村振兴模式和经验，培育出一大批乡村产业发展中的优秀商业模式；乡村振兴战略实施取得阶段性成果，产业兴旺的繁华乡村、生态宜居的美丽乡村、乡风文明的人文乡村、治理有效的善治乡村、生活富裕的共富乡村目标初步实现。

第二步，到 2035 年，农村居民生活更为富裕，城乡居民生活水平差距大幅缩小，建成西部城乡融合发展的西安样板。“五个美丽”村创建达到 80%以上，城乡居民生活向富裕迈进。农业农村现代化基本实现，特色优势农产品形成国内一流竞争力，农村一二三产形成融合发展格局。农村基础设施完善配套，生态环境保护严格有效，人居环境综合整治全覆盖，全面建成生态宜居的美丽乡村。基本实现城乡义务教育、医疗卫生、社会保障等基本

公共服务均等化。农村公共文化服务体系完善，文明乡风、良好家风、淳朴民风基本形成，农村文明程度大幅提升。乡村治理体系更加完善、有效，基层党组织核心堡垒作用充分发挥，乡村社会和谐稳定、充满活力。国际化大都市和城乡一体化的大西安格局基本形成。

第三步，到2050年，在西部地区率先实现农业强、农村美、农民富的目标，农村居民享有更加幸福安康的生活，农业农村现代化水平处于全国前列，农村物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明全面提高，“五个美丽”村创建实现全覆盖。全面建成特色鲜明的产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的西安新农村，城乡居民共同富裕基本实现。全面建成国际化大都市和城乡一体化的大西安格局。

## （二）乡村振兴战略规划主要指标

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	5年增加累计提高	属性
产业兴旺	1	粮食综合生产能力	万吨	187.87	>180	>180	—	约束性
	2	农业科技进步贡献率	%	58.2	62.5	64	[5.8]	预期性
	3	农业劳动生产率	万元/人	4.51	5.01	5.51	1	预期性
	4	农产品加工产值与农业总产值比	—	1.7	2.2	2.4	[0.7]	预期性
	5	休闲农业和乡村旅游接待人次	万人次	2350	3300	4500	2150	预期性
	6	农村网络零售额	亿元	36.3	75	100	63.7	预期性
	7	市级以上现代农业园区	个	151	180	200	49	预期性

西安市乡村振兴战略实施规划（2018-2022年）

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	5年增加累计提高	属性
	8	家庭农场数量	个	567	723	900	333	预期性
	9	农业合作社数量	个	4092	4586	5500	1408	预期性
	10	农业龙头企业数量	个	171	180	200	29	预期性
	11	新型主体带动农户比例	%	15.46	15.76	15.96	[0.5]	预期性
生态宜居	12	村庄绿化覆盖率	%	20	30	32	[12]	预期性
	13	生活垃圾处理村占比	%	92	100	100	[8]	预期性
	14	生活污水处理村占比	%	22	60	80	[58]	预期性
	15	畜禽粪污综合利用率	%	65	80	>80	[15]	约束性
	16	农村自来水普及率	%	93.1	95	97	[3.9]	预期性
	17	农村无害化卫生厕所普及率	%	40	85	90	[50]	预期性
	18	通硬化路村占比	%	99.9	100	100	[0.1]	约束性
	19	秸秆综合利用率	%	94.7	96	98	[3.3]	预期性
乡风文明	20	县级及以上文明村创建率	%	27.8	52.8	65.8	[38]	预期性
	21	县级及以上文明镇创建率	%	35	50	60	[25]	预期性
	22	村综合性文化服务中心覆盖率	%	41	95	100	[59]	预期性
	23	农村劳动年龄人口平均受教育年限	年	9	12	12	3	预期性
	24	农村居民健康教育文化娱乐支出占比	%	11.9	12.9	13.9	[2]	预期性
	25	农村义务教育学校专任教师本科以上学历占比	%	62%	71%	75%	[13]	预期性
治理有效	26	村庄规划管理覆盖率	%	-	80	90	-	预期性
	27	有农村片区化中心社区的村占比	%	62.1	100	100	[37.9]	预期性
	28	集体经济强村比重	%	3.8	>5	>8	[4.2]	预期性

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	5年增加累计提高	属性
	29	有村规民约村占比	%	95	100	100	[5]	预期性
	30	村党支部书记兼任村委会主任占比	%	30	35	50	[20]	预期性
	31	民主法治村占比	%	18.9	24.7	30.5	[11.6]	预期性
生活富裕	32	农村居民恩格尔系数	-	27.3	26.3	25.3	-2	预期性
	33	城乡居民收入比	-	2.33	2.28	2.23	-0.1	预期性
	34	农民人均可支配收入年均增速	%	8.1	9	9	[0.9]	预期性
	35	村集体经济收入	万元	164027	203393	235936	71909	预期性
	36	通客车村占比	%	98	100	100	[2]	预期性

备注：表中第4项农产品加工产值与农业总产值比、第12项村庄绿化覆盖率、第26项村庄规划管理覆盖率、第28项集体经济强村比重、第30项村党支部书记兼任村委会主任占比，均系根据陕西省规划稿最新版而增加的指标，其表内数据因有关部门暂无法提供，均系根据陕西省规划稿中相应数据折算而来，第34项农民人均可支配收入年均增速，系根据之前农民人均可支配收入年均增长数额推算而来。

### （三）乡村振兴战略目标实现途径

统筹城乡发展空间，建立城乡融合发展格局。强调按照主体功能区规划要求，统筹城乡空间开发保护，通盘考虑城市和乡村发展，系统谋划城乡空间，优化乡村生产、生活、生态“三生”空间。根据西安乡村地域多样性、系统差异性和发展动态性，按照聚焦提升、城郊融合、特色保护、搬迁撤并四类村庄，因地制宜、精准施策，分类推进。

建立“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”五大重点任务。强调以农业供给侧结构性改革和农业转型发展为主线，加快推进西安农业形成一区（县）一特色，高质量发

展；强化区域化布局、园区化承载、功能化提升，打造产业集群，推进现代农业产业体系、生产体系、经营体系协调发展；培育乡村旅游产业、乡愁产业、文创产业，推进农旅融合，促进农村一二三产融合发展。

深入开展乡村人居环境综合治理，加快建设乡村垃圾、污水处理系统。按照“三清三拆三整治”要求，从整治入手全面推进全市美丽乡村建设，坚持保护、利用、治理、开发四位一体，推行农业的绿色生产方式，加强秦岭沿线生态修复治理，完善生态系统保护制度，促进自然生态系统功能和稳定性全面提升，乡村生产生活环境稳步改善。

持续推进乡村精神文明建设，传承优秀乡土文化，弘扬特色鲜明的关中乡村文化，重构乡村的伦理秩序和文化生态，使传统优秀美德回归到广大村民的生活当中。同时，通过加大对乡村公共文化服务体系的投入，建设乡村文化体育设施，创新农村公共文化供给，活跃村民的文化生活，使农民的精神面貌重新亮起来，思想道德重新树起来，乡风文明重新立起来。

健全和创新村党组织领导的充满活力的村民自治机制；坚持法治为本，强化法律在维护农民权益、化解农村社会矛盾等方面的权威地位；坚持正确的价值取向和舆论导向，充分发挥德治礼序、村规民约在农村治理中的作用，努力形成崇德向善、见贤思齐的社会风尚。通过健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，加快推进乡村治理体系和治理能力现代化。

持续加大农村公路、供水、电网、供气、物流、信息等农村基础设施投入力度；在农村公共服务供给方面，促进更多的公共教育、医疗卫生、社会保障等资源向农村倾斜；多措并举拓宽农民外出就业和就地就近就业增收渠道，让广大农民尽快富裕起来，过上新时代的乡村美好新生活。

坚决打好精准脱贫攻坚战。咬定目标、苦干实干，通过产业扶贫、健康扶贫、智慧扶贫，引导社会力量整合资源参与扶贫，加强创业致富带头人培育，多渠道引领贫困劳动力转移就业，鼓励支持自助创业，全方位开展就业技能培训，开发式扶贫与保障性扶贫并重，持续推进实施各项扶贫工程，长期巩固脱贫攻坚成果。

强化人才和体制机制的有力支撑。聚集各类人才在农村广阔天地大施所能、大展才华、大显身手，打造一支强大的乡村振兴人才队伍；构建城乡要素合理流动新机制，促进各类要素向乡村集聚；深化农村集体产权制度改革，重点落实好农村土地承包期再延长30年政策，盘活用好闲置农房和宅基地，完善“三权分置”制度，推行农村集体经营性用地入市、“同价同权”；建立市、区（县）两级集体土地交易平台，引导金融和社会资本更多地投向农业农村，推动农村金融机构回归本源，更好地满足乡村振兴多样化金融需求。

## 第三章 统筹城乡发展规划 构建乡村振兴新格局

实施乡村振兴战略，必须站在全局高度，统筹城乡发展的规划布局，按照有利生产、方便生活、适度集中的要求，科学规划乡村生态、生产、生活空间，推动城乡资源要素双向流动，合理、有序、整体推进村庄建设和发展。

### 一、统筹城乡发展空间布局

#### （一）推进城乡规划并重并行

推进多规合一，统筹城乡开发格局。坚持国土空间的主体功能区定位，优化乡村生产、生活、生态空间，依法进行开发、保护。坚持系统思维，对标国家中心城市功能总定位，把握西咸一体化发展总要求，按照“北跨、南控、西进、东拓、中优”空间总格局，把城市和乡村作为一个整体加以统筹布局。坚持乡村规划与城镇规划并重并行，建立完善乡村规划体系，严格按规划开展项目建设，提高乡村建设规划的综合性、约束性、前瞻性和科学性。深化城乡规划体制改革，绘就城乡共建“一张蓝图”，实现城市空间布局规划、国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划有机融合，推进城乡产业发展、基础设施、公共服务、资源能源、生态环境保护等一体化进程。由区（县）统筹县城、镇（街）和村庄空间布局与资源承载力，组织编制镇（街）、村庄布局建设规划，到2022年实现一镇一规、



一村一规，村庄规划管理率达到90%以上。

## （二）规范乡村建设用地审批管理

强化规划科学引导。在符合土地利用总体规划的前提下，允许区（县）政府通过村级土地利用规划，优化调整村庄用地布局，有效利用乡村零星分散的存量建设用地，预留5%的规划建设用地指标用于单独选址的农业设施和休闲旅游设施等建设。在符合土地利用总体规划、县城乡村建设规划、镇（街）和村庄规划、风景名胜区规划等相关规划前提下，乡村集体经济组织可依法使用建设用地自办或以土地使用权入股、联营等方式，与其他单位和个人共同经营住宿、餐饮、停车场等休闲旅游接待服务企业。允许利用村庄整治、宅基地整理等节约的建设用地，采取入股、联营、出租等方式，重点支持乡村休闲旅游、养老等产业和乡村三产融合发展，禁止违法违规开发房地产或建私人庄园会所。对列入国家、省、市三级美丽乡村重点建设计划需要使用建设用地的重大项目，优先安排新增建设用地计划指标。对收储乡村闲置建设用地进行农产品加工、农产品冷链、物流仓储、产地批发市场等项目建设或用于小微创业园、休闲农业、乡村旅游、乡村电商等乡村二三产业，对盘活存量成效突出的区、县，给予不低于5%的年度新增建设用地计划指标奖励。在确保农地农用前提下，引导乡村二三产业向区（县）、重点镇（街）及产业园区等集中集聚，合理保障农业产业园区建设用地需求，严防变相房地产开发。

## （三）规范运用增减挂钩指标

坚持“总量控制、封闭运行、定期考核、在线报备”要求，规范增减挂钩指标流转途径方式，严格审查报批和实施管理。增减挂钩指标优先用于项目所在地的农民生产生活、乡村新型社区建设、乡村基础设施和公益设施建设，留足乡村非农产业发展建设用地空间，优先做好农业产业园、科技园、创业园用地保障和农民就近就地就业保障。节余指标调剂到城镇使用时，优先用于商服、商住等经营性用地，提高土地综合效益。拆旧复垦土地所有权仍属于拆旧区集体经济组织，其经营使用由该集体经济组织自主确定。优先安排贫困乡村城乡建设用地增减挂钩指标。贫困乡村通过开展城乡建设用地增减挂钩、拆旧复垦节余的耕地占补和新增建设用地指标用于城市新区建设，将所得收益通过预算全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略。

#### （四）完善设施农用地政策

对于农业生产过程中所需各类生产设施和附属设施用地，以及由于农业规模经营必须兴建的配套设施，包括蔬菜种植、水果种植等农作物种植园的看护类管理房用地（单层、占地小于15平方米），临时性果蔬预冷、葡萄晾干等农产品晾晒、临时存储、分拣包装等初加工设施用地（原则上占地不得超过400平方米），在不占用永久基本农田的前提下，纳入设施农用地管理，实行区（县）级备案。设施农用地的管理信息纳入国土资源综合信息监管平台，加强土地执法监察和土地督察，防止擅自将设施农用地“非农化”。

## 二、引导城乡要素合理流动

### （一）形成城乡要素双向流动的有效机制

破除城乡要素流动体制机制障碍，推动城乡生产要素合理、自由、高效流动。按照“人口集中、产业集聚、功能集成、要素集约”要求，发挥乡村要素成本低、潜力空间大的优势，主动承接西安市主城区产业外溢和功能疏解，培育建设一批卫星城、中心镇和小城市等空间载体，使其成为集聚力强、效益显著的城乡统筹融合实施平台。以下放事权、扩大财权、改革人事权及强化用地指标保障等为重点，依法赋予特大镇、重点镇、中心镇部分区（县）级管理权限，不宜下放的要赋予必要的监督协管权，并给予相应经费保障。畅通人口双向流动通道，既让农民放心进城、体面生活，又让城市企业家、社会精英、城市居民乐于下乡、放手兴业。支持鼓励城镇老干部、老战士、老专家、老教师、老劳模等退休人群下乡发挥余热，带技术、带经验、带时间、带资源支援乡村振兴建设。

### （二）鼓励工商资本下乡

引导农村“开门借力”，吸引城市新技术、新商业模式及庞大消费需求。通过政府与社会资本合作、政府购买服务、担保补贴、以奖代补、民办公助、风险补偿等措施，提高民间资本收益预期，引导、撬动更多社会资本投向乡村。鼓励引导社会资本通过PPP、EPC、公建民营等方式参与美丽乡村环境综合整治、厕所及污水处理、停车场、游客服务中心等乡村基础设施建设和运营，

形成资本规模效应、集聚效应。探索通过购买服务等方式由第三方提供垃圾处理、环境整治等公共服务。在财税、金融、政策方面为乡村振兴项目建设创造公开透明、公平规范、合法有效的建设环境。要注重发挥市场机制作用，为乡村振兴建设不断提供强有力的资金投入。政府投资平台以乡村基础配套设施入股，通过引进社会资本合作，与企业共建美丽乡村运营公司，带动农民共同致富。

### （三）以农业产业小镇助推城乡融合发展

农业产业小镇是西安乡村振兴战略实施“衔城接镇联村”的关键节点。重点鼓励和支持乡村旅游、观光农业、农技农艺、旅游文化、健康养生、非遗传承等类型的产业小镇，在符合各区域产业特征和趋向的小城镇布局，加速推动产城融合、产村融合。重点突出业态模式创新，推进“业态、形态、文态、生态”四态融合，建设产业特而强、功能聚而合、形态小而美、体制新而活的农业产业小镇，培育经济增长新引擎和城市发展新动能。

## 三、依据资源禀赋推进村庄分类建设

对全市行政村进行统一的发展潜力评价，综合评估其规划布局、资源禀赋、发展潜力和发展动力，在深入调查研究、听取各方意见基础上，把全市行政村分为集聚提升类、城郊融合类、特色保护类和搬迁撤并类四大类，按照不同标准、要求，采用不同扶持政策，同步扶持推进。

### （一）加快发展集聚提升类村庄

集聚提升类村庄，是指已形成一定人口规模的镇（街）中心村和有特色产业集聚的经济强村。

其发展方向和路径是：在原有基础上有序推进、改造提升，鼓励发挥比较优势，强化主导产业支撑，支持三产融合、多业态融合发展。以农业为主的村庄，积极发展农业多种经营，提高农业生产效率和效益，成为延续农耕文明的重要载体；以工贸为主的村庄，重点提升产业发展层级，增强自身承载能力，主动承接城镇产业外溢，就地吸纳农业转移人口；以乡村旅游为主的村庄，充分挖掘特色资源优势，完善服务配套设施，推动产品供给特色化、品质化，增强体验性、参与性。

### （二）借力提升城郊融合类村庄

城郊融合类村庄，是指位于西安近郊，能直接享受城市公共服务、接受城市产业辐射、发展条件和前景较好的村。

其发展方向和路径是：加快城乡产业融合发展、基础设施互联互通、公共服务共建共享，在形态上保留乡村风貌，在治理上融入城市元素，逐步强化服务城市发展、承接城市功能外溢、满足城市消费需求能力。引导部分靠近城市的村庄逐步纳入城区范围或向小城镇转变，建设成为服务“三农”的重要载体和面向周边乡村的生产生活服务中心。

### （三）合理开发特色保护类村庄

特色保护类村庄，是指历史文化遗存较为丰富、特色鲜明，且具有较高保护、开发价值的传统村落。

其发展方向和路径是：统筹保护、利用与发展关系，注重保持村庄赖以生存发展的整体空间形态，全面保护文物古迹、历史建筑、传统民居等历史文化资源，传承民风民俗和生产生活方式，努力保持村庄的完整性、真实性和延续性，尊重原住居民生产生活形态和传统习惯，加快改善村庄基础设施和公共环境，合理利用村庄特色资源，发展特色产业，形成特色资源保护与村庄发展的良性互促机制。

#### （四）有序实施搬迁撤并类村庄

搬迁撤并类村庄，是指位于生活条件恶劣、生态环境脆弱、自然灾害频发等地区的村庄，人口流失严重、社会功能萎缩的村庄，以及因重大项目建设需要搬迁的村庄。

其发展方向和路径是：在严格执行中、省有关政策，充分尊重群众意愿的基础上，有序实施易地扶贫搬迁、村庄撤并、生态移民搬迁，引导搬迁农民向移民新村、小城镇、产业园区、旅游景区、乡村旅游区等适宜区域集中，统筹解决村民生计、生态保护等问题。搬迁撤并后的村庄原址，因地制宜还田还林还湿，增加乡村生产生态空间。

### 四、坚决打赢乡村脱贫攻坚战

2018年全市已有142个贫困村、14537户、41215人顺利实现脱贫退出。家庭人均纯收入平均达10539元，高出国家标准（3100元）7439元，超出国家标准240%；贫困发生率从1.28%降至0.23%；贫困村集体经济发展明显好转；基础设施、医疗保

障、义务教育实现全覆盖；危房改造入住率和易地搬迁交钥匙率达到100%。下一步，我市将继续深化和巩固脱贫攻坚成果，确保到2020年实现全面小康。

### （一）深入实施精准脱贫

坚持脱贫实效导向，坚持开发式扶贫与保障性扶贫并重，对贫困人口分类落实产业、就业、搬迁、教育、医疗等帮扶措施。坚持推进“十百千万”产业扶贫工程，推广旅游扶贫、电商扶贫、劳务输出、产业托管、林业生态扶贫等模式，全面推进贫困地区一二三产融合发展，带动贫困户建立稳定的致富产业。加大多元化就业扶贫力度，开展贫困人口实用技术和技能培训，加强创业致富带头人培育。多渠道引领贫困劳动力转移就业，鼓励支持自助创业，全方位开展就业技能培训，每个贫困劳动力至少掌握一项致富技能，实现稳定就业、稳定脱贫。加大易地搬迁力度，有序推进“两房”建设，推进向市区、县城、重点镇和新型农村社区集中，加强基础设施、公共服务、产业开发、生态环境、后续管理等配套建设，确保搬得出、稳得住、能致富。准确把握不同地区、不同群体教育需求，分类落实教育扶贫政策，找准教育扶贫实施路径，积极推进教育参与与产业发展、广告服务的深度和广度。加大扶贫资金投入，加强农村基础设施建设，实施基础设施和基本公共服务建设“三达标三补齐”工程，为贫困村、贫困户全面通水、通电，实施贫困村专项电网改造，为省定贫困村建设通村公路，改善贫困村生产、生活条件。

积极引导社会力量整合资源参与扶贫，构建“一企帮一村”“一（医）院帮一村”“一校帮一村”的“3+X”帮扶体系。改进帮扶方式，采用生产奖补、劳务补助、以工代赈、设置公益岗位等机制，鼓励贫困人口通过辛勤劳动脱贫致富。健全“五带十送”扶贫帮困机制，推广扶贫“爱心超市”做法，规范运行管理办法，实现贫困村全覆盖。

## （二）巩固脱贫攻坚成果

坚持扶贫与扶志、扶智相结合，推广教育引导、行为规范、村规民约、文明创建、公益救助、司法保障等“扶志六法”，全面开展“明理、感恩、诚信、自强”教育，表彰奖励致富典型，提升脱贫信心，激发贫困人口内生动力。坚持“摘帽不摘政策”要求，对已脱贫户保持帮扶政策的连续性，持续做好已脱贫户帮扶，确保稳定增收不返贫。

建立完善稳定脱贫机制。完善贫困检测机制，制定要素构成全面、权重设计合理、符合实际的贫困精准识别指标体系。拓展扶贫大数据平台功能，动态检测贫困村、贫困户及扶贫项目运行，确保精准帮扶到位。完善党建引领机制，发挥好党支部在扶贫工作中的主体地位，积极推广“产业链支部”“支部+X+贫困户”等党建扶贫模式。全面落实社会保障兜底政策，编织兜住困难群众基本生活的社会保障网，对完全或部分丧失劳动能力的特殊贫困人口，持续实行政策性保障兜底。

强化脱贫攻坚责任和监督。坚持“五级书记”抓扶贫工作机



制，夯实党政一把手负总责的责任制。完善考核制度，改进考核方式，严格结果运用，通过严督实考促进脱贫攻坚责任落实、政策落实和工作落实。强化脱贫攻坚督查巡查，积极开展民主监督和舆论监督。加强扶贫领域监督执纪问责，从严惩治扶贫领域各类腐败行为，对扶贫工作不力、弄虚作假的从严从重问责。关心关爱基层扶贫干部，落实激励政策，帮助其解决实际困难，充分调动干部工作积极性。坚决打赢脱贫攻坚战，高质量迈进全面小康社会。

### 行动专栏 1 脱贫攻坚工作分解

#### 1. 继续推进“十百千万”产业扶贫工程

重点扶持苗木花卉、乡村旅游、电子商务等十个扶贫主导产业，培育形成一百家以上脱贫带动力强的新型经营主体和现代农业产业园区，发展一千户以上贫困家庭增收示范户，带动一万户以上有产业需求的贫困户脱贫增收的基础上，继续推进实施各项工程，巩固发展成果。

责任单位：市农业农村局

#### 2. 继续加强劳动力转移就业扶贫工程

紧扣一人就业、全家脱贫目标，鼓励大学生、退伍军人、在外务工经商和本土人才返乡创新创业，不断拓宽企业吸纳、扶贫车间（社区工厂）安置、公益岗位兜底、能人创业带动、有组织劳务输出等多元就业渠道，促进更多贫困劳动力就地就近就业。

责任单位：市人社局

#### 3. 全力做好已脱贫户的持续帮扶

全力做好已脱贫户的持续帮扶。落实“摘帽不摘政策”，实施“五提一保”（提升村基础设施水平、公共服务水平、生产发展水平，提升贫困户经营能力和就业能力，提高兜底保障水平）工程，巩固脱贫成果，提升发展水平；强化脱贫户支部党员帮扶联户工作，及时掌握家庭困难和发展需求，实施针对性的帮扶措施，防止返贫，持续改善群众生产生活条件，进一步增进农民福祉。加大扶贫政策宣传力度，落实好各项普惠政策，提升非贫困户的满意度。

责任单位：市扶贫办、市委组织部

#### 4. 强化基层党组织建设

选优配强村党组织书记，培育农村优秀带头人，整顿软弱涣散村党组织，把村干部报酬和脱贫攻坚成效挂钩，全面落实村干部补贴待遇和村级组织办公经费政策，积极推动贫困地区与发达地区之间的干部学习交流，进一步加强扶贫系统党的建设和扶贫干部能力作风建设，全面落实西安市《村级美丽党建工作规范》，不断提升为民服务、精准扶贫的效率和质量。

责任单位：市委组织部、市民政局

#### 5. 落实健康扶贫工程

全面落实基本医保、大病保险、医疗救助和补充保险为核心的医疗保障制度，合理确定并不断提升农村贫困人口医疗保障水平，减少贫困户家庭支出成本，通过健康扶贫报销合规医疗费80%以上。

责任单位：市医疗保障局、市卫生健康委

#### 6. 推进智慧扶贫工作

完善大数据平台建设，利用大数据及互联网技术，对扶贫数据进行专业化处理，使各级相关行业、部门掌握贫困村贫困户情况实现信息共享和业务协作，为开展精准扶贫提供事前预警、事中监控、事后评估等监管考核功能，倒逼精准扶贫、精准脱贫政策的落实，为各级党委、政府决策和实施精准扶贫提供科学依据。

责任单位：市扶贫办

## 第四章 构建现代农业体系 夯实乡村振兴基石

农业是乡村的主导产业，产业兴旺是乡村振兴的第一要义，实施乡村振兴战略，必须以农业供给侧结构性改革为主线，优化农业经济结构，完善农业产业体系、生产体系和经营体系，提高农业综合生产能力，不断推进全市特色鲜明的都市型现代农业建设。

### 一、构建现代农业产业体系

#### （一）夯实粮食生产结构

实施国家藏粮于地、藏粮于技战略，严守耕地红线，保护粮食产能，确保实现“把中国人的饭碗牢牢端在自己手中，碗里主要装中国粮”目标。围绕“米袋子”建设任务，夯实粮食生产结构、放心主食品工程创建、高标准实施农田建设等重点任务。

保障粮食生产能力。全面完成粮食生产功能区划定工作，按照“稳面积、提单产、促总产”工作思路，推广测土配方施肥、增施有机肥、病虫害统防统治、旱作节水等高产技术，在临潼、长安等粮食主产区稳定扩大粮食高产创建面积，统筹吨粮田建设规模，实施粮食绿色示范区建设工程，落实好农机补贴政策，鼓励实施机械化耕种，提高旱作节水面积，提高粮食单产，确保粮食总产量稳定。在2017年粮食综合生产能力187.87万吨的基础上，确保未来五年稳中有升，年目标值180万吨以上。

提升粮食品质。加大对粮食生产投入品监管，完善粮食存储体系，建立市、区（县）质量安全检验和质量风险监测体系，完善专业化、社会化的粮食产后服务体系，建立优质粮食产业发展评价体系、优质粮食质量和测评技术体系，为消费者提供优质粮食产品。实施放心粮食工程，将粮食供应网络建设纳入全市城镇建设规划和商业网点规划。

持续推进高标准农田建设。加强耕地保护，落实永久基本农田特殊保护制度，严守耕地红线。大规模推进农村土地整治和中低产田改造，稳步提升耕地质量。完善水利设施，围绕高标准农田建设加强节水灌溉设施建设和水毁工程修复。推进秦岭沿山区

域积水雨窖和黄土台塬区水窖涝池等集水试点工程，加强地表水收集利用，加强与现有灌区渠道连接配套，不断提升水资源利用效率。

## （二）发展都市型现代农业

大力发展现代都市果业、现代畜牧业、绿色蔬菜产业、苗木花卉产业和乡村旅游业等产业，培育一批有影响力的区域性农业龙头企业，5家以上超五亿、1家以上超十亿的全产业链主导产业，加快形成三产互动、跨界融合、良性循环的发展局面，优化“一区三带七板块”产业格局。

2020年西安市园林水果与食用坚果规划区（县）分布目标

区 县	面积(万亩)	比重(%)	产量(万吨)	比重(%)
周至县	52.00	40.10	61.15	36.00
鄠邑区	11.00	8.50	24.70	14.60
长安区	6.90	5.30	12.15	7.30
蓝田县	34.50	26.50	29.55	17.30
临潼区	10.70	8.20	16.55	9.70
灞桥区	8.40	6.40	13.70	8.10
阎良区	3.00	2.30	5.75	3.30
高陵区	3.50	2.70	6.35	3.70
未央区	0.05	/	0.10	/
合 计	130.05	100.00	170.00	100.00

发展现代都市果业。稳定优势特色水果面积，推进优势品种连片种植，进行低产业园改造、标准化生产，在周至、灞桥、长安、临潼等地建成猕猴桃、葡萄、桃、樱桃、石榴5个果业主题公园。在猕猴桃、葡萄、石榴等优势水果主产区建设产地市场和物流园，建设提升千吨以上果品贮藏冷库，改造家庭微型冷库，建设规范化小型冷库。通过品种改良、栽培模式创新、有机质提升等集成技术使都市现代果业实现品种技术先进、设施装备精良、产业布局合理、经营机制有效、经济效益优良、生态环境友好的目标。加快果业转型升级，全市果业主产区基本实现“果业强、果农富、果乡美”。

发展现代畜牧业。推动畜牧业转型升级，提高集约化发展水平，保持肉蛋奶产量稳定。根据土地承载能力，合理调整养殖总量，合理布局规模养殖场，促进养殖废弃物资源化利用。加强疫病防控，提高应急处置能力，保障四个“安全”（畜牧业生产安全、畜产品质量安全、公共卫生安全、生态安全），加快农作物秸秆利用，发展青贮玉米和苜蓿等优质牧草，支持规模养殖场和小区建设饲料青贮设施。重点支持临潼奶牛板块和蓝田、阎良、临潼奶山羊板块规模养殖场标准化建设。

做强绿色蔬菜产业。坚持稳露地、扩设施发展思路，加快品种结构调整，推进标准化生产，发展绿色有机无公害产品。增加精细菜和反季节蔬菜供给，实现结构优化、自给平衡、外销增收目标。结合新品种引进、新技术示范、新材料应用，重点推广高效

茬口、多膜覆盖、培育壮苗、栽培管理、土壤处理、水肥一体、绿色防控等关键技术。扩大设施蔬菜规模，推广绿色有机农资、高产优质种子和绿色耕种。以企业、园区、合作社为龙头，以基地为支撑，以“五化”（规模化种植、标准化生产、商品化处理、品牌化销售和产业化经营）为目标，配套建设集约化育苗点、产地批发市场，示范带动蔬菜基地全面发展，形成西阎、沿渭、沿山、城郊4条蔬菜产业带。

培育花卉苗木产业。结合美丽乡村建设和国家园林城市、森林城市创建，依托近郊交通便捷区位，发挥关中地区城市圈生态资源优势，编制苗木花卉产业发展规划，重点抓好“三带、三区、十镇、百企”建设。扶持产业发展主体，对符合条件的新建（扩建）苗木花卉生产温室给予一定补助。加强苗木花卉产业创新能力，鼓励发展苗木花卉产品精深加工。支持苗木花卉生产和加工基地规模化建设，加快完善交易市场体系建设，打造全国领先、西部最大的苗木花卉产业集群。

### （三）推进农业集聚发展

按照都市型现代农业发展定位，形成粮、果、菜、畜、加工、休闲六大主导产业。加强反季节蔬菜生产能力建设，优化果畜结构。加快老旧果园品质改良，突出畜禽标准化规模养殖和绿色发展，争创国家级、省级现代农业产业园。调整农业区域布局和产业结构，促进区域优势产业集聚。

加快构建“一区三带七板块”总体布局。

一区：秦岭北麓都市现代农业示范区。建设保护农耕民俗、弘扬民俗文化的现代农业基地，使之成为外界感受秦风秦韵的窗口。

三带：沿渭都市农业产业带，以优质无公害蔬菜、精品苗木花卉、生态绿色休闲农业为主；渭北工业区农业产业带，以优质蔬菜、畜牧、粮食为主；南横线都市农业产业带，以果、菜为主。

七板块：白鹿原都市农业板块，围绕农业生产过程、农民生活场景和民俗风情风貌展示，培育建设主题鲜明、特色突出的都市型现代农业示范区。

周至猕猴桃板块，重点建设省级猕猴桃产业转型升级示范区（县）和市级猕猴桃之乡项目。建设现代物流交易中心、冷链物流储备中心，延伸产业链条，引导农产品加工业与旅游、文化、养生等产业深度融合。

鄠邑长安葡萄板块，适度扩大新优品种园区，科学引导设施葡萄观光果园和葡萄酒庄建设，做大做强葡萄全产业链，建设户太葡萄之乡。

临潼石榴板块，挖掘石榴历史文化价值，支持新优品种引进和选育改良，建设观光果园、石榴主题公园和石榴酒庄，延长产业链，提升价值链，完善利益链。

临潼奶牛板块，支持奶牛养殖场转型升级和家庭牧场发展，提升奶牛良种繁育水平，引导适度规模养殖，推广应用奶牛场物联网技术和智能化技术设施设备。

蓝田、阎良、临潼奶山羊板块，积极参与陕西省千亿羊乳产业发展进程，推进奶山羊标准化养殖，扩大养殖规模，完善良种繁育、饲草饲料和疫病防控体系，支持阎良区武屯羊乳小镇建设，促进全产业链发展。

高陵阎良瓜菜板块，新建及改造日光温室和大棚，发展早春秋延越冬瓜菜。

提升改造农业园区。与“一区三带七板块”现代农业发展规划相衔接，按照“建一片基地、兴一大产业、活一方经济、富一方百姓”工作思路，提升改造农业园区。鼓励产业清晰、绿色生态、美丽宜居的农业特色小镇建设，在符合其产业特征和趋向的小城镇布局，加速推动农业与旅游、教育、文化、健康养老等产业深度融合，开发农业多种功能与多重价值。重点突出业态模式创新，发展体验农业、创意农业等新业态，推动科技、人文等元素融入农业，鼓励发展生产、生活、生态有机结合的功能复合型农业，培育特色消费、体验服务等新增长点，培育经济增长新引擎和城市发展新动能。做强食品加工业，推动农产品初加工、精深加工和主食加工发展，完善工艺，扩大规模，提高效益。支持农业生产、加工、流通一体化发展，鼓励农业龙头企业建立现代企业制度，通过兼并重组等方式，实行全产业链经营。完善农产品加工政策，实施农产品加工业提升行动，支持主产区发展粮食、畜禽等农产品加工，特别是精深加工，提升农产品价值，实现农业增效。



## 二、完善现代农业生产体系

### （一）推进农业绿色发展

实施农业资源利用绿色发展工程，强化资源保护与节约利用，实现化学投入品减量化、生产清洁化、废弃物资源化、产业模式生态化。

强化资源保护与节约利用。把资源节约、循环利用、环境友好、生态文明作为乡村经济发展的新标准。开展农业绿色发展行动，抓好农业废弃物资源化利用、无害化处理。推进化肥农药减量增效，开展果菜有机肥替代化肥行动。建立与资源相匹配的耕作制度，在水资源紧缺地区，减少高耗水生产活动，退出过度依赖地下水种植的土地。

推进农业清洁生产。推广清洁养殖技术，加强畜牧业污染物无害化处理设施与有机肥加工设施建设。在地膜蔬菜主产区推广可降解农膜，降低传统塑料农膜使用率。推广农膜回收机械，以个人投资、政府扶持的方式鼓励发展废旧农膜再生利用产业，逐步改善白色污染严重的现象，保护生态环境和耕地质量。

集中治理农业环境突出问题。加强农业面源污染防治，狠抓畜禽粪污处理、农作物秸秆综合利用、病虫害绿色防控。推进重金属污染耕地防控和修复，开展土壤污染治理与修复技术应用试点工作，严禁工业和城镇污染向农业农村转移。加强农村环境监管能力建设，落实区（县）和镇（街）农村环境保护主体责任。

### （二）强化农业科技支撑

提高科技创新能力。推动高校院所与农业龙头企业、农民专业合作社深度合作，构建产学研农业科技创新联盟。加强农业科技创新服务体系建设，推广农业科技特派员制度，创建产学研结合的农业科技创新示范园，培育农村科技示范户，推动农业科技服务下沉，实现常态化、田间化。组织开展智慧农业等应用技术研究及示范。大力支持推动高陵区绿色优质设施蔬菜创新示范项目、阎良区中蜂繁育新技术集成产业化示范项目和良种鲜食枣设施高效栽培管理技术集成与示范项目、甜瓜名特优新品种筛选及高效栽培关键技术研究及示范项目、临潼区石榴产业化生产技术集成示范项目、鄠邑区互联网+智慧蛋鸡产业链创新集成发展及示范项目、周至县猕猴桃绿色生产关键技术集成与示范推广项目等重点项目。

推进现代种业发展。推进育种基地建设及提档升级，发挥对种业科研的引领作用。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，建成布局合理、设施完备、功能完善、机制健全的现代种业体系。创新种业发展机制，构建育繁推一体化现代种业体系，引导育种人才、技术、资源流向企业，组建由专家牵头、企业为主体的育种联盟。

推进农机农艺融合。推进农机装备产业转型升级，生产引进大型拖拉机及其复式作业机具、大型高效联合收割机等农业装备及关键核心零部件，推进主要作物生产全程机械化。实施良种良法、统防统治、测土配方施肥，推广机械深松作业、节水灌溉和

粮食作物机械化作业等三大关键技术，继续推进旱作农业、保护性耕作技术示范。推广应用现代种、养、储、加等新机械和新设施，引进设施农业和果园耕作机械、畜牧饲草收割机械、果蔬冷藏保鲜设备、新型植保机械。推进作物品种、栽培技术和机械装备集成配套，在粮食和主要农产品产区加强示范，促进农机农艺融合，提高农机装备智能决策和精准作业能力。

提高农业信息化水平。以农业生产智能化、经营网络化、管理高效化、信息服务便捷化为目标，积极引导农业生产经营主体应用各类农业信息服务平台，促进信息服务技术与农业生产管理、经营管理、市场流通、资源环境等深度融合，增强农业综合信息服务能力。实施“互联网+”现代农业行动，以农业科技服务和农业大数据为重点，全面提升信息技术在农业领域的应用水平。

### （三）提升现代农业园区示范辐射能力

提升园区建设水平。支持农业龙头企业、农民专业合作社等新型经营主体，建设农业科技示范园区、高效设施农业产业园、农产品加工园区、乡村休闲观光园区。注重提质增效，完善园区产业体系，引领农产品生产、加工、物流、营销等一体化发展。拓展园区功能，辐射带动农民群众生产就业、增收致富。组建现代农业园区产业联盟，对园区从技术、策划、管理、营销等多渠道全方位发挥指导帮扶作用。大力支持、推动阎良区东弘新依现代农业产业园区建设项目、周至县竹峪镇苗木花卉产业重点建设项目、临潼区鼎丰现代农业园区提升项目等重点项目。

加强园区提质增效。围绕现代农业园区建设，实施以治土、治水、治肥、治药、治添加剂、提升品牌为重点的“五治一提”工程，适度扩大园区规模，提高产业聚集度。鼓励园区推行生产、加工、流通全产业链开发，延长农业产业链条，实现农产品加工、流通增值，建立园区产供销互助互利体系。推进园区产业转型升级，依托现代农业园区发展休闲观光农业、生态循环农业，拓展农业多种功能。推行标准化生产和农产品质量追溯体系，支持园区产品商品化管理、品牌化销售，开展无公害、绿色、有机农产品基地认定、产品认证和国家地理标志产品认证。

全面提升园区功能。坚持政策创新和科技创新双轮驱动，促进创新要素向园区聚集，把园区打造成为现代农业创新高地。完善园区科技服务体系，开展技术培训、创新创业、企业孵化、信息交流、投融资等一体化服务，为农业转方式、调结构、促发展提供科技支撑。鼓励园区开展农业技术创新应用，支持科研院所所在园区建立技术研发和成果转化基地，组织市、区（县）科技人员进驻园区开展技术包抓。加大园区现代科技、灾害防控等先进适用技术应用，把现代农业园区培育成科研创新基地、成果转化平台、职业农民摇篮。把有条件的现代农业园区打造成为集休闲农业、循环农业、体验农业于一体的田园综合体。

#### （四）完善农业支持保护制度

加快构建以政府投资为引导、农民和社会资本投入为主体、金融资金为支撑的农业投入体系，按照总量持续增加、比例稳步

提高的要求，不断增加农业投入。扩大现代农业生产发展资金和农业综合开发资金规模，发挥农业产业发展基金引导作用。加强支农资金统筹整合力度，提高资金使用效率。

加大农业基础设施投入。建立健全农业投入增长机制，政府固定资产投资继续向农业倾斜，吸引更多社会资本投向农业领域。围绕粮食安全、水安全、生态安全三大领域，持续加大保障投入力度。重点加强区域性、公益性农业基础设施建设，集中资金支持重大水利设施、高标准农田、基础性科研、种质资源保护、防灾减灾能力建设等工程，谋划实施一批打基础、管长远、影响全局的重大工程。

提升农业补贴政策效能。建立以绿色生态为导向的农业补贴制度和政策体系，完善粮食主产区利益补偿机制，稳定产粮大区（县）奖励政策，盘活粮食风险基金；完善结构调整补助政策，继续实施粮改饲、粮豆轮作，加大畜禽水产标准化健康养殖支持力度；建立落实耕地轮作休耕补贴制度，提高林地生态保护奖补标准；完善农机购置补贴政策，重点支持绿色高效机具，加大对粮棉油糖和饲草料生产全程机械化所需机具的补贴力度。

强化农业风险保障能力。完善农业保险政策体系，推动农业保险提标、扩面、增品，推出多层次、可选择、不同保障水平的保险产品。发展地方特色农业保险，根据市、区（县）政府统一安排部署，扩大农业大灾、农机保险覆盖范围，增加农作物保险品种，鼓励开展天气指数保险、价格指数保险等新型险种，扩大

森林保险覆盖面。发展农产品期权期货市场，发挥期权期货市场的价格发现功能。完善农业风险管理和预警体系，建立信息公开发布制度，提升对农民和新型经营主体的信息服务。

### 三、健全现代农业经营体系

#### （一）加快推进农业品牌化

坚持质量兴农、绿色兴农、品牌强农，推进西安农业绿色化、优质化、特色化、品牌化，努力打造一批西安农业的国家级、省级“金字招牌”。

创建农业品牌。开展优质农产品区域公用品牌创建工程，在优质农产品中注入更多的西安元素、陕西元素和中国元素，将品牌建设 with 园区建设、绿色食品等产品认证紧密结合。围绕生态引领、绿色方向、循环发展、持续增力的工作思路，推进“三品一标”认证，鼓励支持龙头企业、农民专业合作社等注册、认证农产品商标，推荐参评陕西省名优农产品品牌，争创国家级和省级品牌。围绕地域性特色优势农产品，由政府引导农业龙头企业、行业协会共同打造农产品区域公共品牌，加大区域性主导产业和公共品牌优化整合力度，发挥品牌带动效应，向全域生态农业和乡村旅游产业开放，培育子品牌，通过品牌塑造，带动农业形象提升。实施特色农产品优势区创建工程，创建并认定一批国家级、省级特色农产品特优区，打造一批全省著名、全国驰名的特色品牌，增强绿色优质中高端特色农产品供给能力，丰富和满足城乡居民的餐桌，促进特色农产品出国，持续带动全市经济增长和农

民增收。构建政府、企业、社会组织等共同参与的农产品品牌宣传推介机制，加大在中央媒体和各类新媒体上的宣传推介力度，围绕临潼石榴、周至猕猴桃、阎良甜瓜、鄠邑葡萄、灞桥樱桃等特色产业，打造农产品区域公用品牌和地理标志产品品牌。加快形成以区域公用品牌、大宗农产品品牌、企业和合作社品牌、特色农产品品牌为核心的农业品牌格局，打造一批国内领先、国际知名的农业品牌。

完善农业品牌培育提升机制。完善品牌发展政策，加大对品牌创建、品牌认证、质量提升、技术创新、品牌宣传推广的扶持力度。加快引导各类市场主体，通过品牌注册、培育、拓展、保护等手段，创建自身品牌。以品牌化带动标准化，推进产业化，形成优质优价的市场激励机制。建立市、区（县）、镇（街）三级农业品牌目录制度，优化品牌标识。实施农业品牌提升工程，加强农业品牌认证、监管、保护等环节的规范与管理，提升农业品牌公信力。实施老品牌提档升级，加快名优新品牌培育，推进优势品牌整合，统一区域品牌形象，强化品牌组织，形成品牌体系，逐步将农特产业、文化产品、旅游产品也纳入其中。构建农产品品牌保护体系，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和品牌危机预警、风险规避和紧急事件应对机制。搭建品牌农产品营销推介平台，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，选择条件适宜的全国一线和省会城市建立西安名优特色农产品直

销窗口、农超对接规模化示范园。

## （二）培育新型农业经营主体

完善支持新型农业经营主体发展的政策，扶持种养业大户、家庭农场、农民专业合作社、龙头企业发展，创建示范家庭农场、示范合作社、重点龙头企业、社会化服务组织、农业产业化联合体和农业产业化示范基地，实施现代农业人才支撑计划。发挥农业产业化龙头企业、农业社会化服务组织在全产业链布局中的关键作用，培育产业链领军企业，促进农业生产、加工、物流、研发和服务相互融合，推动农业产前、产中、产后一体化发展。培育农商产业联盟、农业产业化联合体等新型产业链主体，打造一批产加销一体的全产业链企业集群。

积极培育壮大新型农业经营主体。实施新型经营主体培育工程，开展新型经营主体带头人培育行动，支持新型农业经营主体成为建设现代农业的骨干力量，通过土地经营权流转、股份合作、代耕代种、土地托管等多种形式，开展适度规模经营。转变农业生产经营方式，构建以农户为基础、新型经营主体为骨干、其他组织形式为补充的立体式复合型现代农业经营体系。强化农民合作社和家庭农场基础作用，培育发展家庭农场，提升农民合作社规范化水平，鼓励发展农民合作社联合社，积极发展生产、供销、信用三位一体综合合作。

支持有条件的龙头企业创建农业高新技术企业。鼓励支持工商资本到农村投资适合产业化、规模化、集约化经营的农业领域



产业，发挥技术、人才、资金优势，实施智慧农业、循环农业、环境整治、休闲旅游等方面的系统工程，提供区域整体解决方案，与当地农户形成优势互补、利益联结、互惠共赢的产业共同体。加快建立新型经营主体支持政策体系，加大财政、税收、土地信贷、保险等政策对新型经营主体的支持力度，扩大新型经营主体承担涉农项目规模。

建设新型服务型主体。开展区域性农业社会化综合服务平台创建工程，全面加强农业公共监管服务能力建设，完善创新管理体制和运行机制，健全镇（街）和区域性公共服务机构。培育多元化农业社会化服务组织，发展乡村合作经济联合组织，扶持壮大龙头企业，促进农科教结合。全方位提供土地承包、技术推广、疫病防治、质量安全、产品加工和经济信息、金融保险等服务。

扶持和培育社会化服务体系。鼓励农业公益性服务机构、经营性服务组织以及农村集体经济组织建设区域性农业社会化服务综合平台和社会化服务组织，为农业生产经营提供集中育秧、农资供应、技术培训和远程教育、质量检验检测、灾害预警及信息发布、集中烘干仓储、农机维修保养及存放等专业化、系列化服务。完善承租、代管、代耕、跨区作业等服务模式，引导支持各类服务组织从单个环节服务向综合性全程服务发展，推进管理标准化、服务专业化、运作市场化，提高为农服务水平，构建集信息、技术、生产、流通、金融、保险等服务于一体的现代农业服务体系，强化农业生产性服务业对现代农业产业链的引领支撑作

用，构建全程覆盖、区域集成的新型农业社会化服务体系，带动农业产业链全面升级。

### （三）大力发展农村电商

实施电子商务进农村综合示范区（县）建设，鼓励大型电商企业建设涉农电子商务平台，建设具有广泛性的农村电子商务基础设施，建立健全适应农产品电商发展的标准体系，统筹规划农产品流通设施布局，建立完善覆盖城乡的农产品流通网络，推行农超对接、农社对接、农校对接等直采直销方式。依托淘宝、京东、苏宁等大型电商和市内外、省内外区域性行业性网络交易平台发展农村电商，利用跨境电商平台开展特色农产品赴外推介、宣传推广。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，建设面向农村地区的共同配送中心。完善乡村物流网络节点建设，推进商贸、邮政快递、供销、交通运输等基础设施建设。发挥市、区（县）供销社经营网点作用，对基层供销社经营网点进行信息化改造，建设镇（街）配送中心和农村电子商务代购代销点、取货点、智能快件箱等，逐步形成区（县）、镇（街）、村三级电商服务站和物流配送站系统，打通农村电商落地“最后一公里”。形成线上线下融合、农产品进城和农资消费品下乡的双向流通格局，推动农村电子商务成为农村经济社会发展的新引擎。支持推进蓝田县实施西部智慧商贸物流生态新城项目，打造集电子商务、仓储物流、快递集散交换和综合办公等复合功能于一体的现代物流新城。

#### （四）推进农业对外开放

依据国家建设“一带一路”总体规划，创新农业对外开放机制，加快农业全面对外开放，支持建立境外农业示范基地、开展农产品贸易活动以及技术交流与合作，提高全市农业产业的国际竞争力和国际影响力。

优化对外合作布局。以陕西自由贸易试验区建设为契机，发挥“一带一路”建设区位优势 and 农业比较优势，以中亚、西亚、东北非以及东南亚、澳大利亚为重点开发区域，以果品、畜禽、粮食、蔬菜以及农产品加工为重点合作领域，在农业投资、贸易、技术、物流和产能领域进行合作，加强沿线地区港口、仓储、物流设施等战略性布局。培育具有国际竞争力的粮商和跨国农业企业，支持企业开展跨国全产业链布局，建设“一带一路”现代农业合作中心。支持建立境外农业示范基地、开展农产品对外贸易活动及对外技术交流合作，促进农业全面对外开放，提升国际竞争力。利用好苏陕协作、津陕合作平台，完善国内合作机制。

加强对外合作。围绕建设国际开放合作高地和对外交往中心，着力打造“一带一路”农业国际合作引领区，推进旱作农业、设施农业国际交流合作。建立稳定的合作协调机制。用好中国（陕西）自由贸易试验区平台，融入发展枢纽经济、门户经济、流动经济。实施特色优势农产品出口提升行动，支持企业参加境外农产品重点展会，加强农产品出口品牌建设，鼓励建设出口交易平台、境外展示中心，增强国际定价权和国际贸易话语权，扩大高

附加值农产品出口。

拓展农业招商引资。加强先进技术装备引进，鼓励引进全球农业技术领先的企业、机构和管理团队，提高农业引进质量，力争在畜禽产品加工、农机制造和农业生态等领域取得突破。鼓励工商资本下乡，制订出台鼓励引导工商资本参与乡村振兴的实施意见，完善融资贷款、配套设施建设补助、用地用电用水等扶持政策，落实税费减免政策，促进城市资金、技术、人才等要素向乡村流动，推动乡村产业升级。

## 行动专栏 2 农业经营主体培育工作分解

### 1. 区域性农业社会化服务综合平台创建工程

鼓励农业公益性服务机构、经营性服务组织以及农村集体经济组织建设区域性农业社会化服务综合平台和社会化服务组织，为农业生产经营提供集中育苗、农资供应、技术培训和远程教育、质量检验检测、灾害预警及信息发布、病虫害统防统治、集中烘干仓储、农机维修保养及存放等专业化、系列化服务。

责任单位：市农业农村局

### 2. 提高科技创新能力

围绕农业主导产业链部署创新链，统筹衔接技术研究、应用开发、成果转化、产业发展等环节，推进农业技术集成与示范。推动科技成果转化，力争农业科技进步贡献率到 2020 年达到 62.5% 以上、到 2022 年达到 64% 以上。

责任单位：市农业农村局

### 3. 提升现代农业园区示范

每年认定扶持 15 个以上现代农业园区，力争到 2020 年市级以上现代农业园区达到 180 个、到 2022 年达到 200 个。大力支持、推动阎良区东弘新依现代农业产业园区建设项目、周至县竹峪镇苗木花卉产业重点建设项目、临潼区鼎丰现代农业园区提升项目等重点项目。

责任单位：市农业农村局、市资源规划局

### 4. 百强社示范提升

到2022年，创建120家省级、260家市级示范合作社，提升经营能力和服务能力，形成一批资产过亿的合作社，鼓励和引导发展联合社。力争到2022年家庭农场数量达到1200个、农业合作社数量达到9000个、农业龙头企业数量200个，新型经营主体带动农户比例达到15.96%以上。

责任单位：市农业农村局

#### 5. 特色农产品优势区创建工程

创建并认定一批国家级、省级特色农产品特优区，打造一批全省著名、全国驰名的特色品牌，增强绿色优质中高端特色农产品供给能力，丰富和满足城乡居民的餐桌，促进特色农产品出口，持续带动全市经济增长和农民增收。

责任单位：市农业农村局

#### 6. 农业品牌提升工程

加强农业品牌认证、监管、保护等环节的规范与管理，提升农业品牌公信力。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，创新产销衔接机制，搭建品牌农产品营销推介平台。

责任单位：市农业农村局

#### 7. 优质农产品品牌创建工程

选择条件适宜的全国一线和省会城市建立西安名优特色农产品直销窗口、农超对接规模化示范园，推荐参评陕西省名优农产品品牌。

责任单位：市农业农村局

## 第五章 培育引导新型业态 擘画产业兴旺版图

在夯实农业生产的前提下，以政策引导、智慧化乡村平台及乡村公共基础设施建设、人才导入等为基础，以乡村旅游为纽带，以民宿为载体，因地制宜构建多样化业态集群，孵化培育乡愁产业，重点打造田园综合体、农业特色小镇、生态康养、民宿村等项目集聚地，加快特色乡村旅游目的地建设，力争到2022年休闲农业和乡村旅游接待人次达到4500万人次，形成布局合理、结构

优化、体系完整、特色鲜明、功能完善、绿色高效的西安乡村新经济业态格局，成为全国乡村全域旅游发展的新标杆。

## 一、构筑乡村旅游发展基础

坚持政府引导、多方参与，发挥政策引导、规划引领作用，按照“亮点突出、重点推进、联动发展”原则，引导新业态集群特色化发展，通过推进软件平台、硬件基础设施建设一起发力，共同构建业态升级发展的新基石。

### （一）搭建智慧乡村旅游服务平台

智慧乡村旅游服务平台建设，关键在于充分发挥互联网在乡村旅游游前、游中、游后的优势，实现线上线下高度融合，打造服务体验的闭环，形成旅游大数据生态链，助力美丽经济的全新发展。

进一步完善智慧乡村旅游服务平台。在实施数字乡村战略基础上，针对乡村资源点多面广、分布零散的特点，利用网络整合各乡村地理信息、人文信息、民间艺术等资源，建设配套的智慧旅游基础服务系统，建立全市乡村旅游地图与旅行指南，配备完善的景点交通、网络、医疗卫生、健身等公共基础设施，为智慧乡村旅游提供最高效的专业服务。

推广智慧乡村旅游服务平台模式。综合服务平台包括乡村旅游网站、WAP网、手机APP客户端、微信公众号等为网络提供支持的智能平台，并随着无线宽带网的发展，逐步涵盖全市主要乡村资源点的网络预订、产品介绍、二维码和视频导游系统、多媒

体信息查询、实时安全监控、流量动态分析等各类乡村旅游服务，实现乡村旅游线上资讯和线下游览、服务的无缝对接。鼓励利用“互联网+”方式打造乡村数字集市，将线下乡村集市资源导入线上，通过智慧乡村服务平台及知名电商平台承接客源，引导开通支付宝、微信等多种支付手段，全方位提高乡村旅游服务体验。

## （二）加大乡村旅游服务设施建设

建设乡村旅游交通风景线。推动交通与旅游等深度融合，提升通景公路和串联美丽乡村、特色旅游小镇、景区景点的旅游道路等级，实现与各区（县）旅游交通集散中心顺畅对接；结合公路沿线自然风光及旅游资源，确定线路建设主题风格，与沿线自然景观协调统一，使公路本身成为一道风景线。以市域内有一定建设基础和景观特色的公路沿线为重点，结合沿线镇、村特点，沿途布局景点景观，打造一批整洁、秀美、畅通、文明、和谐的美丽交通经济走廊。结合公众出行需求，在保证公路运行安全的前提下，在路侧空间富裕路段规划建设临时停车坪、观景台、充电桩、服务站等旅游服务配套设施，营造良好的旅游环境氛围，提升乡村旅游体验效果。

建立以西安市区为中心，辐射各区（县）、景点、知名美丽乡村、旅游小镇及主要商业区的电动租赁汽车网络。

完善乡村旅游公共配套建设。坚持以城带乡、城乡一体，推动城乡公共基础设施向新业态发展区域优先延伸、覆盖，实行“生产、生活、生态”相关的乡村基础设施建设同步推进，落实建设

项目和建设时序，完善公共基础配套设施。在乡村产业新业态发展重点镇、村，规划建设综合性游客接待中心、农副土特产品市场、公共厕所、停车场等配套设施，逐步开行直通重点区域的乡村旅游专线车和开建公共自行车（共享单车）租赁站（点），并实现景观化，建设整洁、文明和优美的景区环境。

完善乡村旅游标识标志系统。配备美丽乡村、特色小镇等旅游点设施布局全景图，内部布局景点解说牌，完善停车场、旅游厕所、民宿、餐饮等旅游标识，实现旅游引导服务规范化、标准化，完善乡村旅游集聚区停车场等配套设施。在乡村旅游标识中充分融入当地文化元素，实现特色化设计。

## 二、孵化培育乡愁产业

乡愁是被记忆、被传承着的乡村文化和乡土情结，是乡村最原始、朴素而又珍贵的文化灵魂。乡愁产业是把乡愁植入乡土产品的生产和消费过程而形成的乡村新业态、新门类，它作为一种独特产业资源和一种新型生产要素融入现代乡村发展。“千年中国看西安”，西安凝聚的是中华民族的盛唐乡愁，拥有深厚的历史文化积淀，其乡愁产业极具本土特色和文化感召力。发展西安乡愁产业，必须深入挖掘、梳理各区（县）丰富的乡风民俗、乡土文化、特色小吃、民间工艺，编制乡愁产业发展计划，通过品牌化、标准化、产业化、多元化发展推进，精心打造中国乡愁产业集聚地。

### （一）编制乡愁产业发展规划



合理有序发展重点领域。以区（县）为单位，因地制宜制定适合本地区的乡愁产业发展名录，明确发展方向、发展重点和孵化培育类别，有计划、有步骤、有重点地推进乡愁产业做大做强。产业筛选上主要从民间饮食、民俗文化、民间工艺等方面入手，注重历史悠久、底蕴深厚、潜力可挖，重点发展在经营、品牌、发展等方面具有较大改进、提升空间的特色产业。民间饮食重点发展各区（县）的传统特色小吃等；民俗文化注重发展有代表性的西安鼓乐、周至牛斗虎、坝乐艺术、蓝田普化水会音乐等；民间工艺注重发展有代表性的剪纸、关中皮影、户县农民画、凤翔泥塑、布艺刺绣、麦秆画、彩陶、灶火马勺脸谱等。

集中力量打造重点区域——长安唐村·中国农业公园。按照“一心两轴四板块”的总体规划，建设“长安唐村体验区”“中国农耕祈福文化观光轴”“滹河自然生态景观轴”“长安花谷”“终南水乡”“艺术群落”“唐诗故里”等，力争在2023年前把“长安唐村·中国农业公园”建设成为全市“乡愁产业发展试验示范区”。

以市场为主导促进乡愁产业健康发展。坚持企业主体、市场运作，更好地发挥政府的扶持、引导职能，完善政策措施，健全市场体系，优化发展环境，鼓励各类合作社、行业协会、协作体和产业联盟在整合乡愁产业资源、搭建合作平台、协调跨区域发展等方面发挥作用，提升乡愁产业创新能力和发展活力。

## （二）推进乡愁产业标准化、产业化

组建专业的乡愁产业研究推广机构。依托西安丰富的院校资源、社科人文专业机构和专业人员，成立乡愁产业研究院，专业开展乡愁产业的理论研究。依托全市农林、文旅等部门，开展乡愁文化资源开发利用等实践应用研究。适时成立西安市乡愁产业协会，通过定期举办国内外有影响力的乡愁产业会议、论坛，加强各产业间的合作交流，促进各产业技术的融合发展。

在继承发展基础上推动创新。针对乡愁产业小而美的特点，必须在继承历史精粹的基础上进行创新发展、做大做强。民间工艺要在保护多样性和独特性的基础上，坚持继承和创新相结合，促进特色文化元素、传统工艺技艺与创意设计、现代科技、时代元素相结合，提升工业化生产制造水平。民俗文化要鼓励内容和形式创新，创作文化内涵丰富、适应市场需求的地域和民族特色演艺精品，支持发展集演艺、休闲、旅游、餐饮、购物等于一体的综合民俗产业。民俗节庆要发掘各地传统节庆文化内涵，提升新兴节庆文化品质，形成一批参与度高、影响力大、社会效益和经济效益好的节庆品牌。实施民间饮食、地方农家小吃振兴计划，深入挖掘推广乡村传统特色乡土美食，让传统食品风味与现代工艺相结合，在确保产品符合食品安全要求的基础上实现品牌输出、产品输出。

标准化推动产业化发展。在保持乡愁产品个性化风味的基础上将“标准化+”贯穿乡愁产业全产业链各个环节，通过制定产品生产标准、技术标准、经营标准，实现乡愁产品标准化、规模化

生产；坚持规范要求，实行不同产业联动不同部门，对乡愁产业发展定期进行管理人员培训和不定期检查，推动乡愁产业实现更高质量、更快速度的可持续发展。

### （三）打造乡愁产业重点品牌

实施品牌发展战略。支持各地实施“一地（县、镇、村）一品”战略，形成一批具有较强影响力和市场竞争力的乡愁产品品牌。发挥有代表性的民间手工艺人、工艺美术大师和文化名人在品牌培育中的作用。建立乡愁品牌认证和发布机制，加强宣传推广，完善传统工艺、技艺认定保护机制，鼓励挖掘、保护、发展中华老字号等民间特色传统技艺和服务理念，鼓励相关企业申报原产地标识，加大知识产权保护利用力度，支持培育乡愁产业区域公共品牌，做好相关商标注册和名牌产品申报工作，加大品牌宣传力度。

制订重点乡愁品牌发展项目库。按照自愿申报、动态管理、重点扶持原则，设定具有示范性和带动性的特色乡愁产业重点项目库。加强对重点品牌项目的组织、管理、协调、支持和服务。广泛吸引社会资本参与建设，拓宽特色乡愁产业重点项目投融资、交易、合作渠道。优先支持符合条件的重点项目享受专项资金、项目补助、贷款贴息、绩效奖励等扶持，并优先支持拓展市外和境外市场、推介和投资合作的重点项目。

### （四）引导乡愁产业多元化发展

健全各类经营主体。培育和引进相关骨干企业，发挥其在创

意研发、品牌培育、渠道建设、市场推广等方面的龙头作用，带动区域乡愁产业发展。扶持各类小微特色企业和个人创业者，支持个体创作者、工作室等乡愁产业主体发展。

设立市级乡愁产业发展基金。创新制度供给，研究制订“乡愁产业”创新发展扶持政策，在乡村振兴专项资金中设立乡愁产业发展基金，撬动更大范围草根创业。

促进乡愁产品多种方式推广、交易。依托社交媒体等网络平台拓展大众消费市场，探索个性化订制服务。支持乡愁产品参加各类相关展会，鼓励“公司+农户”经营模式发展，引导一家一户的传统销售向代理、品牌授权等现代营销转变。

振兴民间传统工艺。培育一批具有地域特色和传统工艺的家庭工场、手工作坊、乡村车间，完善工艺，扩大规模，提高效益，支持乡村经济多元化发展。

### 三、推进农旅融合激活美丽经济

推进农旅融合发展美丽经济，是乡村新业态的重要体现。农旅融合要认真把握乡村旅游市场发展变化规律，充分挖掘利用乡村旅游资源，着力做好旅游与乡村各元素之间融合的文章。美丽经济既是美丽乡村建设成果的转化，又有利于美丽乡村建设深入推进，使乡村更加优美、良性发展。

#### （一）推进农旅融合示范引领项目建设

推进重大项目建设。依托城市、旅游景区、特色旅游名镇名村周边的传统特色农业区，发展多样化、个性化的休闲农业旅游

产品。以拓展农业功能、传承农耕文化为核心，促进生态农业观光、农事体验、农业休闲产品开发，发展“春花秋实”、赏采合一的产品体系。积极支持、推进“长安唐村·中国农业公园”“周至水街生态旅游小镇”“爱上牡丹花世界田园综合体”“兴泰城建设项目”“鄠邑区荣华田园综合体”“阎良关中环线花卉观光基地田园综合体”“高陵区源田梦工场田园综合体”等重点项目建设。

提升农旅中小项目竞争力。我国旅游市场具有明显的多层次特征，当前西安乡村中众多农业、乡村旅游中小项目，对当地农民增收、集体经济创收具有重要作用。应积极鼓励中小农旅项目发展，通过多种措施提高其竞争力。通过编制产业规划，加强设计引导，促进合理布局，形成“点线面”结合，强化整体性、精致性、特色性，注重配套服务建设，游乐与停车、住宿、餐饮服务相互配套。通过市场主导、政府推动，引进分时租赁汽车企业，建立从市到区（县）到各景点、美丽乡村的分时汽车租赁网络，拉近城乡距离。

加强与传统农产品加工业相融合。结合西安市农业发展的悠久历史，引导农产品加工业与休闲、旅游、文化、教育、科普、养生养老等产业深度融合，挖掘文化价值，形成多种业态，建设农耕特色文化博物馆、民俗风情体验园等，开发具有西安特色的农业农村旅游产品。

支持研学旅行产业。依托西安丰富的农耕文化遗存，打造以

乡村休闲为载体的现代农业研学旅行示范基地。

## （二）推进民宿业成为乡村经济增长新动能

明确民宿经济产业发展方向。按照“多规合一”要求，编制民宿（农家乐）产业发展规划，明确民宿经济产业布局。各区（县）要充分利用自身资源禀赋优势，结合现有产业发展条件、乡土人文风情特点，合理确定民宿示范项目、民宿村、民宿集聚区，明确民宿经济重点镇、村和特色主导产业，实现以民宿为载体带动区域乡村经济发展。要充分挖掘利用丰富的历史文化旅游资源，推广“民宿+旅游+文化”模式，激发民宿经济的乘法效应，打造一批关中民居风格的特色民宿。要高起点、高标准编制发展规划，制定支持政策，绘好民宿发展蓝图。要广泛宣传，运用好全国民宿大会等宣传平台，打响大西安民宿品牌。

推进民宿业规范健康发展。促进民宿业规范化、标准化发展，民宿建设要符合城乡规划、生态环保、文化保护、建筑安全等基本条件，各个区（县）政府要根据当地实际情况制定一系列适用民宿业发展的消防安全、卫生环保、市场监管等基本政策保障制度。推进民宿经营规范化管理，在注册、卫生、消防、安全等审批上建立便捷的一站式审批流程。对已建成民宿，要加大整改力度，确保安全和环保达标。研究完善政策，鼓励国家机关、事业单位、国有企业的交通、食宿、会务等活动和工会组织的职工疗休养活动，通过政府采购、购买服务等方式委托符合条件的民宿等乡村旅游经营实体提供服务。健全民宿监管服务体系，制定民

宿建设经营实施细则，完善民宿业房屋、环境和经营服务技术标准，规范民宿等级划分、评定细则及标识设置等。

夯实民宿经济发展保障要素。落实用地政策，鼓励农业生产和村庄建设等用地复合利用，发展休闲农业、乡村旅游、农业教育、农事体验等产业，拓展土地使用功能，提高土地资源节约集约利用水平。市财政每年从旅游发展专项资金中安排相应资金用于支持民宿发展，各区（县）要安排相应财政专项资金，支持民宿经济发展；市、区（县）两级安排的其他相关财政资金要向民宿经济倾斜。

倡导农民主体、市场参与的民宿发展模式。要始终坚持农民在民宿产业发展中的主体地位，鼓励农民以房屋所有者、三产服务者、民宿经营者的多种身份参与到民宿产业发展中来。引导社会资本发展精品民宿，支撑整个民宿市场，并带动本地民宿的转型升级，吸引更多年轻人回乡投身于民宿产业，重新赋予乡村新的活力，带动西安乡村产业复兴。

以民宿产业为龙头带动乡村产业融合发展。通过建立民宿综合体、民宿村等形式，优先发展有民宿基础、区域较为集中、实施统一经营管理的民宿，提升民宿的品质与知名度。组织学习考察浙江民宿发展经验，坚持高起点、高品位发展民宿，鼓励原生态打造原生风景，鼓励民宿经营走品牌化道路。以乡村旅游、景点、文化场馆、购物等为节点，通过设计旅游线路进行串联，进行全方位、系统化的旅游全业优化提升，实现区域资源有机整合、

产业融合发展、社会共建共享，以旅游业带动和促进西安乡村经济社会协调发展。让民宿产业助力西安全域旅游发展，让全域旅游成为民宿发展的良好契机。编制民宿招商手册，加大精品民宿项目的招引和培育力度，加快政府引导性投资建设一批、招商引资一批民宿项目。

开展空心村二次创业。针对秦岭深处及沿线乡村好山好水好空气和悠闲、恬静生活的生态资源，将乡村房屋、校舍、粮库、厂房等闲置资源由村集体统一流转，引进社会资本进行民宿开发，通过落实集体土地“三权分置”政策，保障投资人的合法权益。建立农民股份合作社，加快盘活空心村闲置房产，促进村集体增收和增加农民长期性租金收入。

打造蓝田民宿产业特色县。在蓝田重点发展民宿产业经济，制订《蓝田县民宿产业规划》，规划先行，产业跟进，将其打造成为陕西省民宿产业第一县，实现2021年民宿床位达到3万张以上。以民宿集聚化、精品化、产业化为发展方向，大力发展民宿经济及相关配套产业，通过民宿产业带动全县一二三产融合发展，加快实现农民富裕的乡村振兴战略目标。建成地域特色鲜明、配套服务完善，具有一定规模和影响力的全省民宿第一县、全国知名的民宿产业特色县，带动全市民宿产业发展。

### （三）构建乡村大健康产业体系

乡村大健康体系总体定位。顺应城市化、老龄化、休闲化时代的新消费趋势，以西安良好的自然山水景观、独特的地形地貌



条件、深厚的养生文化为底蕴，以大众市场为基础、中高端市场为核心，以健康养生服务为主导，以医疗服务、健康管理为支撑，构建以健康旅游、文化修身、食疗养生、中医中药为特色的复合型健康产业集聚区。重点发展养生保健、运动健康、度假休闲产业项目，并整合商务办公、文化体验等功能，将乡村大健康产业发展成为乡村振兴主导产业之一，将西安打造成西北地区最适合养生的现代健康服务业基地、陕西省健康服务发展示范区。

加快形成健康养生产业新格局。重点发展生态休闲旅游业、养生文化业、养生医疗与保健业、养生教育培训业、生态养生农业、生态养生林业等产业，逐步构建生态休闲养生产业体系。以休闲旅游景区、养生基地、养生乡村三大平台为依托，按照休闲旅游景区转型升级、养生基地示范先行、养生乡村扩面提质的思路，逐步开发建设一批特色鲜明、错位发展的行业引领性养生基地项目，探索“候鸟式”“体验式”养生新模式，鼓励发展连锁养生服务，构建集旅游观光、康复疗养、休闲娱乐等功能于一体的度假式养生基地服务网络。引导有条件的健康医药企业以及中药材种植加工等养生优势项目（基地），开发游客接待、养生体验和服务功能，建设中高端“医疗康复—养生—旅游度假”综合体项目，创建一批医养结合示范基地。

推进健康旅游产业建设。利用休闲旅游景区与养生基地建设，整合资源强化健康功能，开发健康旅游。鼓励优质医疗机构与旅游服务机构合作开发健康旅游产品和服务，不断开拓国内外健康

旅游市场。推动医疗、中医养生保健、体育健身等与旅游联动发展，打造国家健康旅游高地。依托优质医疗资源与重点生态功能区，开发延年益寿、强身健体、医疗复健、修身养性等专项旅游产品，加快各区（县）休闲旅游与健康服务资源整合提升。

解决乡村康养项目用地问题。鼓励村集体建设用地优先用于发展康养服务。进一步盘活荒山、坡地、闲置房屋等资源，允许集体经济组织灵活利用现有生产服务设施用地开展相关经营活动。鼓励各类社会主体参与生态保护修复，对集中连片开展生态修复达到一定规模的经营主体，允许在符合土地管理法律法规和土地利用总体规划、依法办理建设用地审批手续、坚持节约集约用地的前提下，利用1%-3%的治理面积从事旅游、康养、体育、设施农业等产业开发。

#### （四）培育发展乡村主体产业

支持种养大户发展壮大。推进以家庭劳动力为主，在自有责任地基础上，通过租用村内其他农户土地扩大种养规模。加强对种养大户的农业技术培训；完善对种养大户直接补贴、农机补贴、农资补贴、良种补贴等补贴体系；加大对种养大户的金融支持力度，将市内种养大户作为信贷支持重点，强化信贷扶持力度，通过摸底调查、畅通渠道、提升服务促进种养大户快速发展。

鼓励发展家庭农场，推进小而精的现代农业。鼓励发展以家庭成员作为主体生产劳动力，规模化、集约化、商品化生产的家庭农场，制定家庭农场认定标准、登记办法，落实家庭农场税收、

用地、金融、保险等政策。各有关部门根据不同分工、不同职能分别制定相应的配套支持政策,根据不同家庭农场的差异化需求,组合成符合家庭农场个性化需求的政策套餐。探索建立家庭农场管理服务制度,引导承包土地向家庭农场流转,完善对家庭农场的社会化服务和人才支撑。鼓励工商企业通过订单农业、示范基地等方式,与家庭农场建立稳定的利益联结机制,提高农业组织化程度。宣传推介“原料基地+中央厨房+餐饮门店”等家庭农场经营模式,发展“餐桌经济”,构建从田头到餐桌的全链条供给模式。

发展农民专业合作社,增强农业综合竞争力。鼓励多领域、多形式、多层次兴办农民合作社,重点鼓励农户以宅基地使用权及农房财产权入股发展农宅合作社,开展民宿民居服务;发展以乡愁产业为主体的农民合作社;组织合作社跨村、跨乡、跨区域生产和服务,扩大作业面积,增加成员收入。鼓励合作社通过合作与联合,将资金、技术、人才优势集中起来,成立农民合作社联合社,统一品牌,开展联合营销,抱团发展,走规模化经营道路。

大力推进农业龙头企业,培育主导产业。扶持以农产品生产、加工或流通、服务为主的龙头企业,通过各种利益联结机制与农户有机结合、相互促进;鼓励农业龙头企业与健康、养生、旅游、文化、工业等融合发展,打造一二三产融合发展示范基地,培育一批示范企业;鼓励龙头企业将种养与体验结合,发展有机循环

农业、生态观光农业；通过技术改造，推动龙头企业科技进步，加速农业现代化；引导龙头企业加强管理、提升水平，推动龙头企业建立标准化农业园区、发展物流中心和“互联网+农业”，积极发展“公司+合作社+农户”模式，增强企业带动力，提高农业集约化和专业化水平；优化针对龙头企业的金融服务，拓宽融资渠道，缓解融资难问题，大力支持农业龙头企业发展壮大。

建设田园综合体，培育农业农村新动能。建设以农民合作社为主要载体、让农民充分参与和受益，引进社会资本，发展集循环农业、创意农业、休闲农业于一体的田园综合体。做好规划先行，探索产业、社区、文创融合，在现有产业和资源基础上，建立田园综合体的创建标准和目标、奖励机制，通过农业综合开发、乡村综合改革、转移支付等渠道开展试点示范，循序渐进地发展。各级政府要加大财政补贴力度，做好田园综合体的基础配套，引导并引进以多业态、多形式的农业产业为核心产业，以休闲旅游、养老养生、自然教育、农业电商、乡村社区等为配套产业，以文化创意、乡村众创为衍生产业，赋予更多内涵，建设别具一格的田园综合体。

### 行动专栏 3 培育新业态工作分解

#### 1. 建设乡村旅游交通风景线

支持周至县实施秦岭北麓环山旅游线绿化美化和基础设施项目，到2019年完成S107关中环线秦岭北麓辖区周至段楼观台到马召11.8公里的道路景观绿化、美化、亮化工程，及财神庙、史务村、兰梅塬、植物园、凤凰岭节点等8个综合性、功能性、景观性节点的建设，初步形成集休憩、停车、观光、农贸、休闲等于一体的旅游服务设施集群。

负责单位：市秦岭保护局、市文化旅游局、市交通局

## 2. 构建乡村旅游校地互动体系

与西安本地大专院校、职业学校共建，成立市级乡村振兴学院，各区（县）建立乡村振兴讲习所。定期举办相关专题培训班，培养和引进现代休闲农业、乡村旅游领域的领军人物，每年重点培养200名乡村休闲农业中层管理人才及乡村旅游创业带头人，培训乡村旅游基层服务人员1000名。

负责单位：市文化旅游局、市教育局

## 3. 编制乡愁产业发展规划

以区（县）为单位，因地制宜各自制定适宜本地区的乡愁产业发展名录，按照标准化、产业化、创新发展乡愁产业，争取在2020年前全市确定不少于50个孵化培育乡愁产业，在2022年前不少于100个孵化培育乡愁产业。

负责单位：市农业农村局、市商务局、市文化旅游局

## 4. 支持各地实施“一地（县、镇、村）一品”战略

按照自愿申报、动态管理、重点扶持原则，设定具有示范性和带动性的特色乡愁产业重点项目库，在2020年前建设不少于15个乡愁产业重点品牌，在2022年前建设不少于30个乡愁产业重点品牌。

负责单位：市农业农村局、市商务局、市文化旅游局

## 5. 建设田园综合体

依托城市、旅游景区、特色旅游名镇名村周边的传统特色农业区，在2020年前引导建设不低于5个具科普教育、农业示范、农耕文化展示和休闲度假体验功能的田园综合体，并且在2022年前不低于10个。

负责单位：市文化旅游局、市农业农村局

## 6. 优先利用农村存量建设用地发展民宿经济

根据民宿项目开发需求，采取回购、租赁、置换、退出等方式，有序盘活农村闲置房屋，规范民宿业健康发展，编制民宿（含农家乐，下同）产业发展规划，明确民宿经济产业布局，全市力争建成民宿经济集聚区20个，民宿典范项目50个。

负责单位：市文化旅游局

## 第六章 实施美丽乡村建设行动 创建生态宜居乡村

乡村振兴，生态宜居是关键。“五个美丽”建设中“美丽村庄”和“美丽人家”，是生态宜居建设的重要体现。必须发挥乡村生态绿色资源优势，以深入践行习近平生态文明思想为抓手，打好乡村人居环境综合整治基础，建立长效管护机制，连线成片建设。推动美丽乡村从“一点一处美”向“全片全域美”提升，从“一时一地美”向“常态持久美”提升；搭建美丽经济平台，推动美丽乡村从“环境美”向“发展美”提升，从“外在美”向“内在美”提升，努力创建陕西省美丽乡村建设示范市、陕西省乡村振兴先行区。

### 一、全面开展美丽乡村建设

#### （一）美丽乡村建设基本要求

**建设目标。**以创建陕西省美丽乡村建设示范市为目标，深入开展乡村环境综合治理。配合全市农村人居环境整治，推动农村污水革命、垃圾革命、厕所革命等“新三大革命”开展，加快建设乡村垃圾、污水处理系统。按照“三清三拆三整治”要求，从整治入手全面推进全市美丽乡村建设，实施村庄连片整治工程，从美丽庭院到美丽乡镇，从美丽乡镇到美丽县城，从美丽县城到美丽示范市。

**基本原则。**坚持总体谋划，规划引领。以区（县）为主体，

注重保持村庄自然生态环境、乡土气息、田园风光、优秀传统文化，注重保护乡村文脉，留住田园乡愁，防止简单照搬城市模式，防止“一刀切”和千村一面。坚持点面结合，统筹安排贫困村与非贫困村建设，连线连片推进重要交通河流沿线、秦岭沿线、主要景区和邻市交界村庄示范建设，统筹推进农村人居环境整治、基础设施建设、产业发展和基础公共服务。坚持分类指导，梯次创建，按照主体功能区域和村庄不同类型，突出乡村特色、地方特色、区域特色，分类施策，分阶段、分步骤创建提升，打造宜居宜业宜游典型示范。

## （二）美丽乡村建设重点任务

开展农村人居环境整治。坚持规划先行，设计、施工一体化，推进乡村景观建设、环境美化、基础及公共设施完善；以区（县）为单位，以自然村为基本单元，组织发动群众整治环境脏乱差，加快推进铁路、高速公路、国省道、主要河流沿线、秦岭生态沿线、旅游景区和邻市交界村庄的环境综合整治。优先整治重要饮用水水源地周边和水质需改善控制区域内村庄的生活垃圾污水。

推进村庄集中供水。按照规模化发展、标准化建设、市场化运营、专业化管理原则，统筹推进各村镇集中供水设施及配套管网建设，城镇周边村庄纳入城镇供水系统统一供水。实施饮用水巩固提升工程，保障乡村饮水安全。有条件的自然村采取升级改造、管网延伸方式，实行集中连片供水。对不具备扩网条件的自然村，因地制宜实施小型集中供水，改造供水管网，提升供水保

障能力。加强乡村水环境治理，实施乡村生态清洁小流域建设。加大饮用水水源地、水源涵养区、江河源头保护力度，划定饮用水水源保护区或保护范围，建立健全水功能区分级分类监督管理体系和水功能区水质达标评价体系，定期监测水质，防止水源污染，确保水源可靠、水质优良、管理规范。

推进垃圾集中无害化处理。推进村庄“垃圾革命”，按照城乡一体、设施共享、经济适用原则，以区（县）为责任主体，编制各区（县）城乡生活垃圾处理规划和工作方案，建立健全村收集、镇（街）转运、区（县）处理的生活垃圾收运处理体系，建立健全乡村卫生保洁长效运营机制。

完善乡村垃圾处理各级投入机制，科学配置和建设垃圾焚烧发电厂、填埋场、处理厂、转运站等综合处理设施，统筹建设村庄垃圾收集点，完善村、户收运系统。开展乡村垃圾源头分类处理，配套建设垃圾分类投放收集设施。实施源头减量专项行动，通过生产环节“控”、流通环节“限”、消费环节“管”、投放环节“准”，从源头上控制垃圾产生；开展回收利用专项行动，优化布局垃圾回收网络，创新垃圾回收模式，培育骨干企业，促进垃圾资源化利用；开展处置能力提升专项行动，完善垃圾无害化处理设施建设规划，加快建设一批垃圾处置项目，创新垃圾处置技术；开展标准和制度建设专项行动，建立健全垃圾分类处理标准和制度，加快构建垃圾分类环境信用体系，加大考核力度。

推进生活污水处理。推进村庄“污水革命”，完善配套城乡



污水管网建设，加快推进城区、镇（街）新建污水处理设施，同步配套收集管网，总体上提升污水处理能力，提高污水处理覆盖率；编制集镇建设规划时，应包括旧镇区雨污分流管网改造、新镇区雨污分流管网、污水处理站建设，做到集镇建设（改造）与雨污分流管网、污水处理站规划建设（改造）同步、协调推进。在集镇建设（改造）时，应当将雨污管网同步设计、同步施工、同步运行、对接村庄；河道整治应当将雨污管网同步纳入，并且要通盘考虑集镇雨污管网的对接、污水的收集、输送至污水处理站等问题，坚决杜绝重集镇建设而轻雨污分流管网和污水处理设施建设的现象。污水处理站的选址必须科学合理、严格比选，充分利用重力流来收集污水，实现环保节能。

分类制定农村生活污水治理排放标准，采取“以城带村”“以镇带村”“联村”“单村”“联户”“单户”等多种方式处理农村生活污水，优先推进秦岭生态保护区、水源地、沿河、民俗旅游村及人口密集村庄的生活污水治理工程。人口规模较大的村庄优先建设集中式污水处理设施；人口规模较小、秦岭山区村庄等采用小型分散式污水处理设施。

加快推进村庄排水排污管网建设，逐步实施村庄雨污分流，大力整治农村生活污水乱排放现象，完善疏通整治排水沟渠，大力推广利用人工湿地处理污水项目，开展农村生活污水集中处理，提高农村水体自我净化能力。

积极推广低成本、低能耗、易维护、高效率的污水处理技术，

鼓励采用生态处理工艺。建立健全乡村排污监管机制，严格饮用水源、水库等生态敏感区域周边镇（街）、村庄污水排放监管，规范乡村工矿企业、养殖户、农户等排污行为。

推进乡村厕所改造。推进“厕所革命”，按照群众接受、简便实用、节约美观、维护方便、不污染公共水体的要求，开展乡村户用卫生厕所建设和改造，全面普及乡村旅游区等公共厕所。建立健全乡村无害化卫生厕所长效管护机制。以舒适化、便民化、生态化为原则，坚持旅游厕所和村庄公厕统筹推进，选用节能、环保、除臭、防水的材料设备，打造自然清新、干净舒适的生态公厕。结合美丽乡村、全域旅游建设，统筹安排，在乡村礼堂、中心广场、农家乐等地建设公共厕所，满足村民生活需要，改善乡村人居环境。

推进村道和村内道路硬化。以创建好、管好、护好、运营好“四好”农村路为目标，统筹规划区（县）道路建设，推进镇（街）通行政村公路改造和行政村通自然村、自然村村内道路硬化三类道路基础设施建设。充分利用本地资源，因地制宜选择水泥、砂石、砖石等路面材料，鼓励生态化铺装。加强乡村交通安全建设，改造不符合安全通车条件的镇（街）通行政村公路和公路危桥。支持具备条件、满足农产品运输和乡村旅游发展需要的村道拓宽、优化提级。建立健全农村公路养护管理机制，深化农村公路管理养护体制改革。落实农村公路养护责任主体，进一步完善指标体系和考核体系。

整治改造农民住房。强化乡村住房规划管理，落实乡村建设规划许可制度，严格落实“一户一宅”，规范农民建房程序。实行风貌管控，对新建住房统一布局、规范建设、严格审批，由建设规划部门聘请专业规划设计机构，围绕“关中民居”风格，设计出10套符合关中风情又具有新农村实用功能的农房样板图纸，免费提供给新建房农户，让农民自由选择、按图施工，推动建设一批“关中民居”示范户和示范村。对已建住房，按照农民自愿和“一户一宅”原则，引导农民拆旧建新。拆旧土地可以通过适当方式保留原住戶的土地使用权益，用于公益用地或集中连片开发入股、使用权流转。对违反“一户一宅”原则的住房，拆旧后不得重新建住房。探索建设农民公寓、农民社区，通过合理规划，优化村庄布局，有序整合边远分散自然村落，促进农村人口向中心村、中心镇、区（县）集中居住。引导有条件的村庄和农民依据村庄规划，对现有农房进行除险加固、外立面整治，对整村推进、连片整治的予以适当奖补。加快推进铁路、高速公路、国省道、主要河流沿线、秦岭沿线、旅游景区和邻市交界村庄农房整治，实现村庄风貌、农房风格各具特色。结合新型农村社区建设、移民搬迁工程、旧村改造、村民民房建设，强化美丽镇街、美丽村庄、民居设计等技术文件推广应用，提高设计水准。

### （三）实施美丽乡村精品示范

全域概念下的西安市美丽乡村建设应从“点、线、面”打造精品示范，根据不同资源禀赋串点成面，构建村庄片区特色化发

展。

“点”——以确定为精品示范村的村庄为主要依托，在“点”上创特色，深入挖掘村庄自身的资源特色，强化在区域中定位，明确村庄主题特色。

“线”——按照打造美丽乡村精品游线的思路，在“线”上提品位，以精品示范村区域为主体，优先选择建设区位优势明显、主题定位明确、基础设施完善、生态环境优美、开发前景广阔、百姓创业致富的景观线、产业线、人文线和富裕线，到2020年打造10条以上体现西安市地域风貌、文化内涵的美丽乡村精品游线。

“面”——整合全市资源，在“面”上求提升，在打造10条以上美丽乡村精品游线基础上，按照组团式发展思路，重点建设5—10个美丽乡村组团，全面提升城市品位和环境，持续开展小城镇综合环境整治，形成纵贯全市的全域美丽乡村示范区。结合新型乡村社区建设、移民搬迁工程、旧村改造、村民民房建设，强化美丽镇街、美丽村庄、民居设计等技术文件推广应用，提升规划设计水平。

#### （四）推进乡村环境综合整治

全面开展乡村环境整治“三清三拆三整治三利用”工作，以区（县）为单位，以自然村为基本单元，组织发动群众整治环境脏乱差，加快推进铁路、高速公路、国省道、主要河流沿线、秦岭生态沿线、旅游景区和邻市交界村庄的环境综合整治，到2020年全面完成。

加强“三清”工作。清理村巷道及生产工具、建筑材料乱堆乱放；清理房前屋后和村巷道内的杂草杂物、积存垃圾；清理沟渠、池塘、溪流中的淤泥、漂浮物和障碍物。

严格执行“三拆除”工作。拆除旧房危房、废弃猪牛栏及露天厕所茅房，拆除乱搭乱建、违章建筑，拆除非法违规广告、招牌等；科学划分畜禽养殖禁养区、限养区，实施禁养区内猪舍拆除行动，推进畜禽养殖污染治理。

全面推进“三整治”工作。做好生活垃圾、生活污水及水体污染整治工作，做好对乡村的环境进行再美化绿化。加强农业面源污染治理力度，农业面源污染加剧的趋势得到有效遏制，农业生态文明得到显著提升。

积极推进“三利用”。适度利用丰富的矿产资源，形成具有区域特色的矿产品开发生产基地；利用河滩沙坑，重塑耕地，重现湿地自然风光；回收利用废弃物，循环再利用，创造经济效益，保护环境卫生。

#### （五）建立健全整治长效机制

加强组织实施。加强党对乡村的全面领导，坚持“三农”工作重中之重地位不动摇，把农业农村优先发展的要求落实到政策制定、干部配备、要素配置、财力投放等各个方面。充分发挥农民群众的主体作用，鼓励和引导社会各方面力量参与到美丽乡村建设中去。成立西安市乡村振兴专家资源库，引导推动乡村振兴专家志愿者到镇（街）挂职，推动形成“政府主导、专家指导、农民主体、全社

会参与”的工作机制，凝聚起共建共享的强大合力。

强化监督考核。建立考核监督机制，由市乡村振兴工作领导小组对全市美丽乡村建设工作进行考核，建立考核办法和评价体系，并组织对部门单位、镇（街）考核工作，领导小组办公室统筹各组工作。建立美丽乡村建设工作专项述职制度，每年村向镇（街）党（工）委、镇（街）党（工）委向区（县）委、区（县）委向市委做美丽乡村建设进展专题汇报。把美丽乡村建设纳入党政领导班子实绩考核、综合目标考核，考核结果作为提拔任用领导干部的重要依据。加强美丽乡村建设数据调查统计工作，建立美丽乡村建设战略统计监测体系，为科学决策、实绩评价提供全面、可靠的依据。

建立管理机制。围绕美丽乡村建设“净、静、景”的要求，建立长效管理机制，促进美丽乡村建设可持续发展。按照“有人做事、有钱办事、有章理事”的要求，创新融资投入方式，全方位建立乡村长效管理机制。大力开展美丽庭院创建，夯实乡村环境基础，构建起村点出彩、沿线美丽、面上洁净的西安美丽乡村综合体新格局。以休闲体验为导向，利用乘数效应和关联带动作用，打破产业界限，形成多产业协调发展，打造“1×2×3”的“第六产业”，将“小农业”向“大农业”转型，发展新型农业经营体系，推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的农业经营方式。在优化一产基础上“接二连三”，创新美丽乡村建设多元化发展。

加强宣传引导。结合建设实际，及时总结经验成果，将西安美丽乡村品牌通过广播、报刊、书籍、电视、网络、会议、标语、宣传栏等形式广泛宣传，展示建设进程和成果，增强群众对名村建设的认可度、支持度、参与度。发挥“互联网+”效应，让美丽乡村建设与互联网深度融合，将美丽乡村融入智慧乡村旅游服务平台。依托信息化公共服务平台，及时向公众发布美丽乡村建设动态、乡村旅游资源、商务、农事、防控、民生、村务管理等信息。适时举办乡村振兴论坛及各类招商推介会，为全市美丽乡村建设提供智力支撑和产业支撑。及时总结、宣传西安市创建全域美丽乡村示范市的做法与经验，为全市美丽乡村建设营造良好的舆论氛围，为规划实施提供人力资源支撑，打响西安美丽乡村品牌。

## 二、实施乡村生态综合治理与保护修复

### （一）建设绿色田园生态系统

根据《西安市进一步贯彻落实“扎实推进特色现代农业建设”要求的实施方案》，打造种养结合、生态循环、环境优美的田园生态系统。田园生态系统是整个生态系统的重要组成部分，以优化农业布局、发展生态循环农业为抓手，持续发力，久久为功，实现农田生态系统更加稳定，农业生态服务能力进一步提高。

优化乡村生态产业。坚持宜农则农、宜牧则牧、宜渔则渔、宜林则林，逐步建立起农业生产力与资源环境承载力相匹配的农业发展新格局。优化调整种养业结构，按照土地承载能力，推行

以地定畜、种养匹配，实现种养结合、循环发展。开展稻田综合种养技术示范，推广稻鱼共生、鱼菜共生等复合种养新模式。

发展生态循环农业。着力推进农业资源利用节约化、生产过程清洁化、产业链条生态化、废弃物利用资源化，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。

打造绿色田园风光。尊重自然、顺应自然，加强农业生态基础设施建设，修复农业农村生态景观，强化山水林田路综合治理，提升农业生态价值、休闲价值和文化价值，打造农业全产业链。依托农村绿水青山、田园风光、乡土文化等资源，发展休闲农业和乡村旅游，推进农业与旅游、教育、文化、健康等产业深度融合，让人们“望得见山，看得见水，记得住乡愁”。

## （二）践行绿色生产生活理念

从根本上转变对环境经济关系的认识，使经济发展真正建立在环境和生态承载力之上。建立政府主导、企业主体、社会组织推动、全民参与的绿色发展体制，明确资源、环境的产权和公益性。促进绿色消费，实施能效、水效和环保领跑者制度，推行绿色采购，加快现有建筑节能改造，提倡绿色居住，倡导简约生活，推广绿色出行，开展绿色创建活动，营造出人人参与“绿色+”的良好氛围。创建绿色养殖，推动用地与养地相结合，推进绿色生产，发展绿色产业，推动整个产业链绿色化，减少生产过程中的材料和能源浪费，提高资源利用率，减少废弃物排放。构建市场导向的绿色技术创新体系，发展节能环保产业、清洁生产产业，



实施资源全面节约和循环利用，落实节水行动，降低能耗、物耗，实现生产系统和生活系统循环链接，形成绿色发展方式和绿色生活方式的融合。强化农业领域“变废为宝”，加强废弃物处理，实现生态系统和经济系统良性循环，实现经济效益、生态效益、社会效益有机统一。

### （三）实施生态修复重大工程

推动西安市经济环境可持续发展，应加大生态系统保护力度，实施重要生态系统保护和修复重大工程，优化生态安全屏障体系。加快推进山、水、林、田、河、草、水库七大领域生态修复，实施山体和矿区修复、农田生态修复、河道综合整治、地下水超采治理等四项重点工程，狠抓封山禁牧工作，重拳打击非法盗采行为，实现生态环境全面改善，支持推进周至县“六河六带”生态环境综合治理及文化旅游基础设施项目和林业生态保护建设项目，力争到2022年全市森林覆盖率达到49%以上。

### （四）发展秦岭沿线生态经济

加快秦岭北麓生态环境建设，积极创建秦岭国家中央公园，使秦岭成为西安乃至国家的生态“绿肺”。推进城乡一体的绿地系统规划布局，加强绿线、生态控制线划定与监管工作。重点落实生态隔离体系建设，完善“三环、八带、十廊道”点线面相结合的绿色主框架。将生态发展与科学利用有机结合，以自然生态系统修复和环境优化促进美丽西安建设。推广秦岭沿线永续发展的理念，教育村民放远眼光，为后代创造可持续的经济利益和生

活环境；协调秦岭保护区与沿线资源保护和利用，做到有限利用资源的同时，保护生态环境不受人破坏；维持生态与经济的和谐，社会系统与自然生态系统二者之间相互制约、相互促进。以社会经济为主导，以生态环境为基础，不仅要提高生产力，更要保持自然资源供给可持续性；在严格执行《西安市秦岭生态环境保护条例》的前提下，有效利用秦岭沿线村落及其它闲置资源，吸引社会资本，创新发展村庄经营模式，以一流运营商为智力依托，使保护与利用有机结合，注入各种乡村生态产业，为秦岭生态保护创造良性发展环境。以全新的“民宿产业化”经营模式吸纳投资，通过收购、合作、租赁等经营方式盘活农村闲置资产，增加村集体经济收入，为村庄建设及生态环境保护提供财力支持；以“农民主体、市场主导、企业运营”方式有效实现农业增效、农民增收、企业获益、政府减负，达到保护与利用共赢的效果。

#### 行动专栏 4 美丽乡村建设工作分解

##### 1. 打造美丽乡村精品线

到2020年打造10条以上体现西安市地域风貌、文化内涵的美丽乡村精品线。在打造10条以上美丽乡村精品游的基础上，按照组团式发展思路，重点建设5—10个美丽乡村组团，全面提升城市品位和环境，持续开展小城镇综合环境整治，形成纵贯全市的全域美丽乡村示范区。

责任单位：市文化旅游局、市农业农村局

##### 2. 实现垃圾分类减量和集中无害化处理

全面清理村内街道、村头巷尾积存垃圾、沟渠垃圾、死角垃圾、农户房前屋后、院落、空闲场地的垃圾，使各类裸露的垃圾、历年积存的垃圾、建筑垃圾得到解决，到2020年实现垃圾总量零增长。各地根据实际需求，按照每个村民小组不少于2个以上垃圾收集点、2名以上保洁员的标准配备。确保到2022年实现畜禽粪污综合利用率达到80%以上，秸秆综合利用率达到95%。

责任单位：市城管局、市农业农村局

### 3. 推进“厕所革命”

在农村礼堂、中心广场、农家乐等地建设公共厕所。到2020年改造50万座厕所，每个行政村及人口集中的自然村建设一座标准化公厕，乡村无害化卫生户厕普及率达到85%。

责任单位：市城管局、市卫生健康委、市农业农村局

### 4. 推进村镇集中供水

统筹推进农村饮水安全巩固提升，进一步提高农村自来水普及率，到2020年达到95%以上，2022年达到97%以上。

责任单位：市水务局

### 5. 推进生活污水处理

到2020年，全市完成1350个行政村的污水治理任务，60%以上的行政村污水得到有效治理，到2022年全市80%以上的行政村污水得到有效治理。

责任单位：市水务局、市生态环境局

### 6. 对具备条件的镇（街）、建制村全部实现通硬化路

加快推进建制村、集中居住30户以上自然村对外公路建设，到2020年，实现所有建制村通沥青（水泥）路。

责任单位：市交通局

### 7. 严格落实“一户一宅”制度

规范农民建房程序，对现有农房进行除险加固、外立面整治，对整村推进、连片整治的予以适当奖补。到2022年，建成200个富有浓郁关中特色、示范西北的“五美村”。到2020年存量四类重点对象农村危房改造率达99%以上，到2022年旧房整治基本完成。

责任单位：市住建局、市资源规划局、市农业农村局

## 第七章 繁荣乡村文化 实现乡风文明

乡村振兴，乡风文明是保障，文化是灵魂，传承是关键。必须坚持物质文明和精神文明一起抓，积极挖掘、弘扬优秀传统文化，弘扬社会主义核心价值观，培育文明乡风，全面弘扬新风尚、

新文化，繁荣文明新气象。发挥精神文明建设的凝聚力，提振农民精气神，实现社会和谐有序、乡村优秀传统文化蓬勃兴盛。

## 一、培育乡村文明新风尚

### （一）培养文明新农民

坚持教育引导、实践养成、制度保障，切实加强农民思想道德建设，努力提高农民文明素质，培养爱祖国、爱集体、勤劳节俭、诚实守信、团结友善、担当乡村振兴大任的时代新农民。

实施新思想入户行动。组织新思想“百团千人万场”宣讲行动，广泛开展习近平新时代中国特色社会主义思想、党的十九大精神、社会主义核心价值观的宣传教育，积极传达学习党的区（县）级道德文化、政策法规，并将其融入公益广告、民间文化、地方戏曲、网络文化作品中，潜移默化、深入人心。

充分利用农村传统道德教育资源，广泛开展“好媳妇”“好公婆”和“最美乡村人物”评选表彰活动，通过日常化、具体化、形象化的方式，开展切合西安实际、易于农民参与的文明教育实践活动，推进农民社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设，着力强化农民的社会责任意识、规则意识、诚信意识、集体意识、主人翁意识和自强自立意识。深入挖掘中华优秀传统文化蕴含的思想观念、人文精神和道德规范，大力弘扬民族精神、时代精神和西安城市精神，引导农民树立正确的价值观、文化观。深化农村科普工作，倡导读书用书、学文化、学技能，提高农民科学文化素养。注重通过互联网等新途径普及信息技术、卫生保

健、法律法规等现代生活知识，引导广大农民积极融入现代社会发展大潮。

实施弘扬慈孝文化行动。拓展慈孝文化的时代新内涵，打造“慈孝乡村”文化品牌。立足“小孝中孝大孝”“家内孝家外孝”等重点，挖掘慈孝故事，举办慈孝讲堂，坚持党员干部带头示范，通过明“孝”理、宣“孝”义、践“孝”行，营造慈孝文化氛围。

## （二）创建文明新乡村

实施深化文明村镇创建行动。顺应农民群众新期待，以农民群众获得感为标准，以创建县级文明村镇为标杆，以创建市级文明村镇为基础，以创建省级以上文明村镇为示范，继续深化文明村镇创建活动。

以小城镇文明行动、文明家庭创建工作为抓手，重点落实“垃圾不落地、出行讲秩序、办酒不铺张、邻里讲和睦”四项要求，着力解决农民群众在思想观念、生活习惯中存在的问题。广泛深入开展“传家训、立家规、扬家风”活动，评选表彰“文明家庭”“最美家庭”“十星级文明户”“最美农村文明家庭”等，培育爱国爱家、相亲相爱向上向善、共建共享的社会主义家庭文明新风尚，用良好家风支撑和引领良好村风、民风。

## （三）培育文明新乡风

传播科学知识，弘扬科学精神，引导广大村民崇尚科学文明的生活理念、生活方式，抵制腐朽落后的陈规陋俗。

开展移风易俗专项治理行动。结合村情、社情修订村规民约，

推进移风易俗、建设文明乡风，树立文明新风尚。建立健全并充分发挥村规民约和村民议事会、道德评议会、红白理事会、禁毒禁赌会“一约四会”作用，遏制红白喜事大操大办、高价“彩礼”、奢侈浪费、人情攀比等陈规陋习；抵制封建迷信思想和畸形孝顺观念，倡导厚养薄葬的现代文明殡葬礼仪；加强无神论宣传教育，打击邪教传播活动；强化健康向上价值导向，打击黄赌毒等社会丑恶现象。开展多种形式的乡村文化体育活动，丰富农民群众精神世界，营造生动活泼、向上向善的文化氛围。

实施志愿服务暖心行动。注重人文关怀和心理疏导，关注农村群众的切身感受和心理需求，感人心、暖人情、化人行，为农村群众送去关爱和关怀。推进以“邻里守望”为主题的志愿服务活动，组建村民互助组，为困难群众提供日常生产生活的帮扶照料。加强心理健康教育，培养农民群众乐观、豁达、宽容的生活态度和自尊自信、理性平和、健康向上的社会心态。

## 二、传承乡村优秀传统文化

### （一）实施乡村优秀传统文化保护振兴工程

实施乡村文脉保护和传承行动。加强非物质文化遗产和农耕文明传承发展。开展乡村文化资源普查工作，将具有历史、文学、艺术、科学价值的古村落、古民居、古建筑和民族特色村镇等遗产点申请列入各级文物保护单位、历史文化名村（名镇）、传统村落保护名录进行保护，编制保护管理规划。加强对村落“非遗”项目的抢救保护工作，支持各级“非遗”传承人因地制宜开展传

承、传习活动，培育一批乡土文化能人、民族民间文化传承人。推动“非遗”项目进社区、进校园，扩大社会影响。研究推进图书馆、文化馆（站）、博物馆、纪念馆、非物质文化遗产保护中心数据采集工作，建设优秀传统文化数字资源数据库。

## （二）培育关中特色乡村文化

实施耕读文化传承行动。以“中国重要农业文化遗产”保护项目为导向，对关中典型农业区的作物种子、农耕技艺、灌溉遗址、农事习俗等方面进行整理、挖掘、保护和利用。挖掘农耕文化蕴含的优秀思想、人文精神、道德规范，弘扬农耕精神，发挥农耕文化在凝聚人心、淳化民风、培育产业中的重要作用。整合利用农村文化礼堂、乡村学校、宗教堂祠等乡村主要文化场所，建设耕读文化博物馆、耕读文化园、乡村书屋等耕读文化传承基地，结合休闲农业开辟耕读文化游精品线路，发展具有关中特色的乡村休闲旅游。推进乡村记忆工程，挖掘乡村特色文化符号，因地制宜建设民俗生态博物馆、乡村博物馆、历史文化展室、民俗旅游特色村，使一批西安乡村成为有历史记忆、地域特色的文化之乡、精神家园。支持有条件的区（县）创建“中国民间文化艺术之乡”。探索与图书馆、文化礼堂、民宿等建设相结合，活态保护、开发利用地方特色文化，发展壮大文化产业。在具有西安地域特色的皮影、剪纸、泥塑、农民画、造纸、刺绣等工艺文化项目和周至牛斗虎、西安鼓乐、十面锣鼓、眉户曲子戏、关中东道情等民间艺术和民俗表演项目中，精心培育发展精品文化项目，

复兴具有关中特色的历史文化、红色文化等。坚持宗教中国化方向，重视宗教文化建设，坚持挖掘、传承、弘扬、保护并举，发挥宗教文化在促进民族团结、构建和谐社会、服务区域发展、开展对外交流的积极作用。

### 三、大力推进乡村文化建设

#### （一）建立健全公共文化服务体系

以实现基本公共文化服务标准化、均等化为目标，到2020年基本建成覆盖城乡、便捷高效、保基本、促公平的现代公共文化服务体系，促进全市各区（县）城乡基本公共文化服务均衡发展。加大对革命老区、贫困地区和少数民族聚居区的文化扶持力度，保障农民群众的基本文化权益。建立完善政府购买公共文化服务机制，引导、鼓励社会力量参与公共文化服务。引导、扶持文化类社会组织依法开展公共文化服务，大力开展文化志愿服务。推进公共文化服务数字化建设，为城乡居民提供多元化数字文化服务。建立政府考核机制，将公共文化服务纳入目标责任考核，列入对各级政府考核指标。完善公共文化机构评估机制，分系统建立公共文化服务绩效评估指标体系。

构建以区（县）重点文化设施、镇（街）综合文化站和农村文化礼堂为主阵地的农村三级新型公共文化设施体系。按照均衡配置、规模适当、功能优先、经济实用、节能环保原则，合理规划建设各类公共文化设施。按照“上下联通、资源共享、服务优质、覆盖城乡”要求，加快区（县）图书馆、文化馆建设。按照



《西安市基本公共文化服务实施标准（2017—2020年）》和《西安市基层综合性文化服务中心建设指导标准》，在行政村（社区）重点设置资源充足、设备齐全、服务规范、群众满意度较高的基层综合性文化服务中心。

实施文化礼堂教化行动。按照“文化地标、精神家园”定位，学习借鉴浙江农村文化礼堂建设经验，以有场所、有展示、有活动、有队伍、有机制等为基本标准，大力推进文化礼堂试点建设，充分发挥文化礼堂的阵地作用，开展科技、生产、健康、法律、消防、礼仪等知识、技术的普及培训工作，为农民群众提供健康咨询、乡村义诊、法律援助、农技农艺培训等服务。编制《文化礼堂操作手册》，切实把文化礼堂打造成农民群众日常生活交流中心、文化生活服务中心和科学文化教育中心，承担展示展览、宣传教育、凝心凝力等功能的农村文化阵地。

## （二）加强公共文化产品和服务供给

进一步丰富群众喜闻乐见的文化产品和文化服务，积极开展政府购买公共演出服务制度，市级财政、文化部门在继续开展购买演出送戏下乡的同时，建立“以奖代补”机制，对县区开展政府购买演出服务进行奖补。支持创编、移植和排练农村题材的文艺作品，在市级奖补的基础上，对演出场次在300场以上的市、区（县）剧团，积极申报省级部门“以奖代补”，鼓励市、区（县）剧团以及民营演出团体进农村演出。深入实施文化惠民工程，推进城乡“结对子、种文化”，组织开展“文化下乡”、“文化进

万家”等文化走基层活动，丰富农村基层群众的文化生活。加强农村优秀文艺作品创作、展演，支持“三农”题材文艺创作，不断推出反映农民生产生活的优秀文艺作品。广泛开展“我们的节日”活动，利用基层综合性文化服务中心和文化礼堂，支持村民自编自导自演，办好接地气、有温度的村民“春晚”。努力办好大西安农民节，展示关中农耕文化、民俗文化，扩大西安对外文化宣传交流。创新公共文化服务供给方式，按照共建共享和重心下移原则，强化镇（街）、村（社区）文化设施的综合服务功能。以市、区（县）文化馆、图书馆为中心推进总分馆制建设，实现农村、城市社区公共文化服务资源整合和互联互通。建立群众文化需求反馈机制，整合区域内各类公共文化产品，打造具有西安特色的农民文化服务品牌，通过移动互联网、手机客户端和数字电视终端三大预约服务平台，开展“流动式”“菜单式”“订单式”服务，提高公共文化服务效能。

### （三）加强农村文化骨干队伍建设

培养扎根基层乡土文化能人、民间文化传承人，推动乡村文化建设。加强对农村文化队伍的培养，面向社会招贤纳士，解决文化事业单位青黄不接、人才奇缺问题。镇（街）要建立健全文体服务中心，配齐专职人员，稳定工作队伍。要大力发掘社会人才，培养文化骨干，建立一支扎根基层、融于群众的农村文化指导员队伍，通过强化“软件”保障，确保各基层文化工作有人抓、有人管、有人做，保障乡村文化积极健康发展。

## 行动专栏5 乡风文明建设工作分解

### 1. 实施培育文明乡风系列行动

力争到2020年全市县级及以上文明村镇占比达到50%以上，到2022年占比达到60%以上。深入开展“传家训、立家规、扬家风”活动，评选表彰“文明家庭”“最美家庭”“十星级文明户”“最美农村文明家庭”等活动。

责任单位：市委宣传部、市文明办、市文化旅游局、市民政局

### 2. 实施农村优秀传统文化保护振兴工程

实施乡村文脉保护和传承行动，编制历史文化名村（名镇）、传统村落保护名录和非物质文化遗产名录；构建优秀传统文化数字资源数据库；支持、培育各级“非遗”传承人；打造推出一批精品文化遗产旅游景区、景点和线路。

责任单位：市文化旅游局、市住建局

### 3. 培育关中特色乡村文化工程

推进乡村文化记忆工程，建设民俗生态博物馆、乡村博物馆等文化符号载体；实施地方农家小吃振兴计划；支持创建“中国民间文化艺术之乡”；活态保护、开发利用地方特色文化。

责任单位：市文化旅游局

### 4. 建立健全公共文化服务体系

到2020年，基本建成覆盖城乡、便捷高效、保基本、促公平的现代公共文化服务体系，建立完善政府购买公共文化服务机制，推进公共文化服务数字化建设，完善公共文化机构评估机制，分系统建立公共文化服务绩效评估指标体系。

责任单位：市委宣传部、市文化旅游局

### 5. 深入实施文化惠民工程

推进城乡“结对子、种文化”，组织开展“文化下乡”“文化进万家”等文化走基层活动；全面提升全民阅读质量和水平，到2020年打造10个全民阅读活动品牌，建设100个书香村镇、100个数字农家书屋。通过移动互联网、手机客户端和数字电视终端预约服务平台，开展“流动式”“菜单式”“订单式”服务，提高公共文化服务效能。

责任单位：市委宣传部、市文化旅游局

## 第八章 强化乡村基层建设 建构有效治理体系

乡村振兴，治理有效是基础。必须把夯实基层基础作为固本之策，加强和改进乡村基层党组织的领导，建立完善自治、法治、德治融合的治理体系，夯实基层政权基础，推动乡村组织振兴，营造共建共治共享的乡村善治格局，确保乡村社会充满活力、安定有序。

### 一、全面加强乡村基层党组织建设

围绕实施乡村振兴战略，强化乡村基层党组织领导核心地位，把乡村基层党组织建设成宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动乡村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

坚持和加强农村基层党组织领导，在村党支部的领导下，通过组织部门牵头推动村级组织建设，大力推进村党组织书记通过法定程序担任村民委员会和集体经济组织负责人；提倡由非村民委员会成员的党组织书记或党员担任村务监督委员会主任；村民委员会成员、村民代表中党员应占一定比例。在以行政村为基本单元设置党组织的基础上，积极推动在农民合作社、乡村企业、乡村社会化服务组织、农民工聚居地发展党员、建立党组织，及时调整优化合并村组、村改社区、跨村经济联合体的党组织设置，切实加强党组织对乡村各类组织的领导，引导乡村组织始终坚持

为农民服务的正确方向。持续整顿软弱涣散村党组织，充分发挥乡村基层党组织、党员在脱贫攻坚和乡村振兴中的战斗堡垒作用、先锋模范作用。将“美丽党建”与村级党组织标准化建设工作紧密结合。

## （二）加强党组织带头人和党员队伍建设

实施基层党组织带头人整体优化提升行动，严把选人关口，拓宽选人渠道，改善队伍结构，加强培训管理。全面实行村级党组织书记区（县）备案管理，达到备案对象全面覆盖、个人信息全面登记、调整任免全面备案。开展“十佳乡村党支部书记”推选活动，重视发现和树立优秀乡村基层党员干部典型，彰显榜样力量。全面落实向贫困村、软弱涣散村、集体经济薄弱村党组织派出第一书记，建立传帮带长效机制。扩大党组织负责人培养选拔的渠道，优先从本村致富能手、外出务工经商人员、本乡本土大学毕业生、复员退伍军人中进行选择。健全从优秀村党组织书记中选拔镇（街）领导干部、考录镇（街）公务员、招聘镇（街）事业编制人员机制。实施“雏雁工程”，通过本土人才回引、院校定向培养、区（县）、镇（街）统筹招聘等渠道，为每个村储备2—3名后备干部。加强乡村党员教育、管理、监督，严格党组织生活，推进“两学一做”学习教育常态化、制度化，全面落实“三会一课”、主题党日、民主评议、党员联系农户等制度。加强乡村流动党员管理，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，加大在青年农民、外出务工人员、妇女中发

展党员力度。加强党内激励、关怀和帮扶，定期走访慰问乡村老党员、生活困难党员，帮助解决实际困难。

### （三）强化党组织建设责任与保障

严格落实各级党委主体责任，推动全面从严治党向纵深发展、向基层延伸，将抓党建促脱贫攻坚、促乡村振兴的成效作为各级党委书记抓基层党建述职评议考核的重要内容，作为领导班子综合评价和选拔任用领导干部的重要依据。加强乡村基层党风廉政建设，强化乡村基层干部和党员的日常教育管理监督，弘扬新风正气，抵制歪风邪气。充分发挥纪委、监委机关督促督查作用，加强对涉农资金拨付、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，严厉打击乡村基层黑恶势力及其“保护伞”，严肃查处发生在惠农资金、征地拆迁、生态保护和乡村“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，严厉整治群众身边的腐败问题。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，落实村干部补贴和村级组织办公经费，建立村干部补贴与村民收入增长、村民满意度挂钩的激励机制。关爱乡村基层干部，在政治上激励、工作上支持、待遇上保障、心理上关怀。用好用活“民情大数据地图”，做到农村党务村务财务“三公开”，全面提升村级党组织规范化、科学化工作水平。

## 二、促进乡村自治法治德治有机结合

坚持自治为基、法治为本、德治为先，健全和创新村党组织

领导下充满活力的村民自治机制，强化法律权威地位，以道德滋养法治、涵养自治，让德治贯穿乡村治理全过程。

### （一）深化村民自治实践

完善乡村自治体系。结合乡村集体产权制度改革工作，实行在村党支部领导下村民委员会、村务监督委员会、村集体经济组织、村集体经济股份合作社、村产权交易站、村民服务中心各司其职的管理服务体系，保障群众的财产权益，发展壮大集体经济，增加农民收入，建设“五美”乡村。

健全乡村自治制度。巩固民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督制度。规范村民委员会、村务监督委员会自治组织选举办法，健全民主决策程序。依托村民会议、村民代表会议、村民议事会、村民理事会，形成民事民议、民事民办、民事民管的多层次基层协商格局。创新村民议事形式，完善议事主体和程序，落实群众知情权和决策权。加强村民委员会规范化建设，建设综合服务设施，健全服务体系，增强服务供给能力。多渠道加强村民委员会（社区）工作者队伍建设，健全分级培训制度，培育发展农村乡村社会组织，提高服务化、社会化、专业化程度。充分发挥村务监督委员会作用，建立务实有效的村务监督机制，推行村级事务阳光工程。充分发挥自治章程、村规民约在乡村治理中的独特功能，弘扬公序良俗。加强基层纪委、监委与村民委员会、村务监督委员会的联系和监督、指导。

建设村民自治规范。提高村民自助互助能力，树立主人翁意

识，培育自治文化，养成自治意识，掌握自治方法。培育服务性、公益性、互助性乡村社会组织，积极发展乡村社会工作和志愿服务。支持有威望、有经验、有文化、有群众工作热情的村民担任小组长，发展多种经营方式，开展互助合作，组织村民合理利用自然资源，保护和利用自然生态环境，提高生产、生活质量。健全村务档案管理制度，加强村务档案归档、保管和使用管理。规范设立村务公开栏，及时公布村组重大事项决议实施情况，保障村民群众对村务工作的知情权、参与权、监督权。

## （二）推进乡村法治建设

开展“法律进乡村”宣传教育活动。增强基层干部法治观念、法治为民意识，把基层各项工作纳入法治化轨道。坚持把学习宣传新时代宪法摆在首要位置，满足乡村干部群众对法律知识的现实需求，巩固深化“法律六进”成果，使其常态化、持久化。根据群众实际需求，利用农贸会、庙会和乡村各种集市，组织法治宣传员、志愿者、人民调解员等，提供现场法律咨询，发放法治宣传资料和普法读物。组织法治文艺工作者开展法治文艺演出，以群众喜闻乐见的形式把法律知识送到千家万户。

建设法治乡村。加强乡村产权保护、农业市场规范运行、“三农”支持保护等方面的法律制度建设，依法明晰基层政府与村民委员会的权责边界，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与农村集体经济组织及各类经营主体的关系，维护村民委员会、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。加强农民调解组织建设，建立健全乡村调解、区（县）仲裁、司法保障的乡村土地承包经营纠纷调处机制。深入开展民主法治示范村创建活动，加强和创新社会管理，深入推进乡村民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，推进村务、财务公开，实现农民自我管理、自我教育、自我服务，提高乡村社会民主法治管理水平。加强区（县）、镇（街）、村（社区）三级公共法律服务体系和“12348”法律服务热线建设，健全“一村一法律顾问”制度，加强对农民的法律援助、司法救助和公益法律服务。

建设平安乡村。结合“十个没有”平安创建活动、西安市委关于“建设平安西安，开展争创‘平安鼎’活动”的安排部署，落实平安建设领导责任，严格考核考评，深入推进平安乡村建设。构建乡村矛盾纠纷调解新格局，践行新时代“枫桥经验”，创建网上网下结合的调解新模式，做到小事不出村、大事不出镇（街）。严格执行乡村重大项目建设稳定风险评估制度，下功夫解决农民利益诉求，维护农民合法权益。健全乡村公共安全体系，以网格化管理为抓手、以现代信息技术为支撑，加快乡村地区公共区域视频监控体系建设，持续开展乡村安全隐患治理，加强乡村警务、消防、安全工作，坚决遏制重特大安全事故。深入开展扫黑除恶专项斗争，严厉打击乡村黑恶势力，严厉打击黄赌毒盗拐骗等违法犯罪行为。依法加大对乡村非法宗教活动和境外渗透活动打击力度，制止利用宗教干预乡村公共事务的行为，继续整治乡村乱建庙宇、

滥塑宗教造像现象。发挥村民人地两熟优势，强化治保巡防工作，推进群防群治。加强农村乡村警务室建设，有条件的镇（街）在农村乡村集贸市场、庙会、商业网点、文化娱乐场所、车站码头、旅游景点等重点地区设置治安室或报警点，加强农村乡村消防、交通、危险物品、大型群众性活动安全监管。

### （三）提升乡村德治水平

倡导道德教化作用。发挥中华优秀传统文化、伦理道德的教化滋养作用，弘扬社会主义核心价值观，把德治融入乡村治理全过程，把社会和谐稳定建立在较高的道德水准上。建立道德激励约束机制和道德评议机制，成立道德评议会，开展建村标、立家风、讲家训等活动。开展道德评议活动，建立道德激励约束机制，引导农民自我管理、自我教育、自我服务、自我提高，实现家庭和睦、邻里和谐、干群融洽。发挥道德引领作用，深入挖掘乡村熟人社会蕴含的道德规范，结合时代要求进行创新，深入宣传道德模范、身边好人的典型事迹，培育向上向善、孝老爱亲、重义守信、勤俭持家、品德高尚的新型农民。

发挥乡约乡贤作用。蓝田是我国最早的成文乡约发源地，应充分发掘、弘扬蓝田《吕氏乡约》在乡村社会治理中的成功经验，充分发挥村规民约在解决乡村法律、行政、民事纠纷等领域突出问题中的独特功能，倡导公序良俗，促进自治、法治、德治“三治”的有机融合。持续推进乡贤治村，发掘和纪念乡村文化名人、乡贤名士，传承乡贤文化，体现传统村规民约、乡贤治村的现代

价值；围绕乡村优秀共产党员、道德模范、身边好人等先进人物和热心公益事业的各界人士，培育当代乡贤典型，发挥示范引领作用，使乡贤精神焕发感召力，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，形成德治善治的新格局。以法治体现道德理念，以道德滋养法治精神，实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。

### 三、夯实乡村基层政权

科学设置镇（街）机构，构建简约高效的基层管理服务体系，夯实乡村治理基础。

#### （一）加强基层政权建设

加强镇（街）领导班子建设，有计划地选派市、区（县）机关部门有发展潜力的年轻干部到镇（街）任职。加大从优秀选调生、镇（街）事业编制人员和优秀村干部、大学生村官中选拔镇（街）领导班子成员力度。根据人民群众现实需要，合理设置基层政权，统筹机构编制资源，整合基层审批、服务、执法等相关职能，设立综合性机构，实行扁平化和网格化管理。推动乡村治理重心下移，尽可能把资源、服务、管理下放到基层。加强贫困地区、偏远地区乡村基层政权建设。

#### （二）推进基层管理服务创新

明确县级财政事权和支出责任划分，改进镇（街）财政预算管理制。推进镇（街）服务民生的公共事业部门改革，创新联系服务群众工作方法，推进面对面直接服务，最大限度方便群众。

推动镇（街）政府服务事项优化、部门信息系统平台整合、社会服务管理大数据统一口径汇集，不断提高乡村治理智能化水平。健全监督体系，规范镇（街）管理行为。改革创新考评体系，强化以群众满意度为重点的考核导向。严格控制对镇（街）设立“一票否决”事项。促进流动人口有效参与乡村社会服务管理，吸纳非户籍人口、社会组织、驻村单位等参与乡村社区公共服务和公益事业的协商。健全利益相关方参与决策机制，维护外出务工居民在户籍所在地乡村社区权利。

### （三）健全乡村基层服务体系

制定基层政府乡村（社区）治理权责清单，推进乡村基层服务规范化、标准化。全面推进“最多跑一次”改革，整合优化公共服务和行政审批职责，打造“一门式办理”“一站式服务”的综合服务平台。多措并举强力推进乡村片区化中心社区建设，到2020年确保所有社区达到“六室四配套”（社区管理办公室、综合会议室、司法工作室、文化活动室、教育培训室、社区卫生服务室、文化活动广场、幼儿园学校、养老院、公共交通停靠站）标准，拓展乡村公共服务内容，畅通乡村公共服务“最后一米”，基本实现城乡公共服务均等化。发挥互联网等现代信息技术对乡村治理的提升作用，用好“民情大数据地图”，积极探索线上线下结合的服务方式，在村庄普遍建立网上服务站点，实现网上办、马上办，逐步形成完善的乡村便民服务体系。开展乡村基层减负工作，集中清理对村级组织考核评比多、创建达标多、监督检查

多等突出问题。深入开展乡村社区试点，抓好乡村社区示范点建设，推行代办协办帮办制度，把行政效能革命延伸到乡村公共服务之中。

### 行动专栏6 乡村治理工作分解

#### 1. 实施基层党组织带头人整体优化提升行动

严把选人关口，拓宽选人渠道，改善队伍结构，加强培训管理，全面落实向贫困村、软弱涣散村党组织派出第一书记，逐步向集体经济薄弱村党组织进行覆盖，建立长效机制。

责任单位：市委组织部

#### 2. 实现美丽党建目标

到2022年，全市创建300个以上“美丽党建”示范村，90%以上村级党组织达到“六个过硬”标准。

责任单位：市委组织部

#### 3. 加强村民委员会服务能力建设

建设综合服务设施，健全服务体系，增强服务供给能力。多渠道加强村民委员会（社区）工作者队伍建设，健全分级培训制度，培育发展乡村社会组织，提高服务化、社会化、专业化程度。

责任单位：市民政局

#### 4. 开展乡村主题法治宣传教育活动

根据乡村群众实际需求，利用农贸会、庙会和乡村各种集市，组织法治宣传员、法治宣传志愿者、人民调解员等，进行现场法律咨询，发放各种法治宣传资料和普法读物。组织法治文艺工作者开展法治文艺演出，以群众喜闻乐见的形式把法律送到千家万户。

责任单位：市司法局、市委宣传部

#### 5. 健全民主法治示范村创建标准体系

加强和创新基层社会治理，深入推进乡村民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，推进村务、财务公开，实现农民自我管理、自我教育、自我服务，提高乡村社会民主法治管理水平。

责任单位：市委平安办、市委政法委、市司法局、市民政局

#### 6. 健全乡村人防、技防、物防有机结合的防控网

加强乡村警务室建设，有条件的地区在乡村集贸市场、庙会、商业网点、文化娱乐场所、车站

码头、旅游景点等重点地区设置治安室或报警点，加强乡村消防、交通、危险物品、大型群众性活动安全监管。

责任单位：市公安局、市交通局

#### 7. 制定乡村基层政府权责清单

推进乡村基层服务规范化、标准化，整合优化公共服务和行政审批职责，打造“一门式办理”“一站式服务”的综合服务平台，让数据多跑路，群众少跑腿。解决好服务群众“最后一米”的问题。

责任单位：市农业农村局、市民政局、市委组织部、市委网信办、市大数据局

## 第九章 保障改善民生 提升乡村富裕水平

乡村振兴，生活富裕是根本。必须以保障和增进农民民生福祉为出发点和落脚点，改善农村生产生活条件，加快建立覆盖农村、均等分享的公共服务保障体系，千方百计增加农民收入，满足农民日益增长的对美好生活的需要。

### 一、加强农村基础设施建设

#### （一）加强农村交通物流设施建设

推进“四好农村路”建设，完善村与村之间的通村路，建设通村公路联网工程。加快乡村公路升级改造进度，提升乡村干线路网间县乡公路技术等级，提高乡村出行效率。推进乡村公路生命防护工程建设，全面提升乡村公路安全保障水平，确保乡村道路安全畅通。增加财政对地方公路基础设施建设投资力度，争取中央、省财政车购税等专项资金，引导社会资本、多渠道筹措资金，投向公路基础设施建设。推动城市公共交通路线向农村延伸，

鼓励发展村镇公交。完善乡村客货运服务网络，支持乡村客货运场站网络建设和改造，建设面向农村地区的共同配送中心。完善农村物流网络节点建设，推进商贸、邮政快递、供销、交通运输等基础设施建设。

### （二）加强农村水利设施建设

构建农村水利基础设施网络，推进重大水利工程建设。全面加强农村智慧水利建设，完善农村水利灌溉设施，推进供水自动化管理、智慧化灌区、智能型小型水利工程、河长湖长制信息化建设。围绕高标准农田建设，加强节水灌溉设施建设和水毁工程修复，着力解决灌区续建配套、老化失修等问题，有效推进田间“最后一公里”建设，改善灌区设施跑冒滴漏现象和老旧设施。完成大型灌区配套节水改造和大型灌排泵站更新改造工程，加快灌区信息化和智能化建设，推进灌区现代化升级。开展农村基层防洪重点区域预警体系建设。提高农村水利工程建设标准、管理能力、管理水平、健全完善支持水利改革发展的政策措施。

### （三）实施数字乡村战略

实施宽带乡村工程，优化完善农村地区宽带网络和移动通信网络建设，将农村地区宽带纳入电信普遍服务范围，基本实现农村地区移动宽带网络人口全覆盖。完善农村地区用户光纤接入覆盖，进一步提高行政村光纤接入宽带，扩大自然村光纤覆盖范围。实施农村地区网络提速降费行动，鼓励电信运营企业推出面向贫困户的网络资费优惠。实施推进信息进村入户工程，推进农村基

层政务信息化应用，建立完善农村信息化业务平台，为农民提供政策、市场、科技、保险等生产生活信息服务，提高农村信息化水平。推动远程医疗、远程教育、金融网点等应用普及，建立空间化、智能化的新型农村统计信息综合服务系统，弥合城乡数字鸿沟。

#### （四）加快农村能源革命

完善农村能源基础设施建设，加快新一轮农村电网升级改造，推动供气设施向农村延伸，形成以电网为基础，与天然气管网、热力管网等互补衔接、协同转化的能源设施网络体系。优化农村能源供给和消费结构，完善现代农村能源保障体系。把发展清洁低碳能源作为调整能源结构的主要方向，着力发展非煤能源，形成乡村能源多元供应体系，逐渐实现乡村无煤化。推广农村绿色节能建筑和农用节能技术、产品，推动清洁能源示范村建设。推动秸秆、垃圾焚烧、垃圾填埋气、沼气等生物质能发电，推动厌氧发酵制气项目建设，推动生物柴油和餐厨油脂制油等项目建设。发展“互联网+”智慧能源，促进能源和信息深度融合，支撑和推进农村能源革命。加强农村能源发展统筹规划，探索建设农村能源革命示范区。

#### （五）加强农村防灾减灾救灾体系建设

坚持以防为主、防抗救相结合，全面提高抵御气象、旱涝、地震、地质、火灾等灾害综合防范能力。推进农村地区重大地质灾害普查工作，不断增强山区山洪监测预警能力。推进实施



自然灾害高风险区农村危房与土坯房改造工程，提升农村住房设防水平。加强农村地区防汛抗旱、防震减灾等防灾减灾工程建设。加强农村自然灾害监测预报预警，加强突发事件预警信息发布，解决农村预警信息发布“最后一公里”问题。推进农村应急预案体系建设，加快应急管理组织机构进农村，强化突发事件预警信息的网格化管理。积极推进农村救助物资储备体系建设，在有条件的多灾易灾涉农地区的镇（街）设置救灾物资储存室。在农村广泛开展防灾减灾宣传教育，提高农民防御自然灾害的意识和能力，建立健全农村地区应对灾害的政策支持体系和灾后重建工作机制。

## 二、提升农民就业质量

### （一）拓宽农民就业渠道

支持就地就近就业，支持农民工返乡创业，发挥区（县）经济特色优势，积极推进农村劳动力就地就近转移就业示范基地建设。支持农村乡村经济多元化发展，增加更多农村乡村劳动力就业岗位。充分利用区域特色优势，推进现代农业产业发展，拓宽农村劳动力就业渠道。重点扶持吸纳就业能力强的企业和产业，结合新型城镇化建设，引导产业梯度合理转移，增加农村劳动力就业岗位。引进和培育更多创业人才，壮大农村人才队伍，推动城乡要素双向流动，实现人才、资源、产业向乡村汇聚，构建城乡融合发展的体制机制。

### （二）强化乡村就业服务

健全覆盖城乡的公共就业服务体系，为农村劳动力提供全方位的就业服务。加强基层公共就业服务平台建设，发挥基层平台零距离服务作用，有效提升各级就业服务机构和人力资源市场服务能力水平。全面落实各类就业补贴政策，强化就业政策法规咨询、信息发布、职业指导和职业介绍、就业登记和失业登记等公共就业服务制度，积极组织开展就业服务专项活动。推进就业创业载体建设，强化就业创业服务，扶持新型创业服务平台。进一步完善互联网就业信息功能，为农村提供更高效率的就业服务。正确引导广大农民转变传统的就业观念，鼓励就地就近就业、多渠道多方式就业。完善职业培训、就业服务、劳动维权“三位一体”工作机制，开展职业培训，提高农村劳动力素质，强化农村劳动力就业技能提升，更好地适应现代农业发展的需要。积极开展农村劳动力职业技能培训，着力提升农村劳动力的技能水平，提高就业竞争能力。

### （三）完善就业创业支持政策

积极落实帮扶企业、稳定就业、扶持鼓励创业、重点人群统筹就业、加强服务促进就业等政策措施，不断扩大农村就业规模、改善就业结构、提高就业质量，引导更多农民成为创业者。推动形成开放透明、统一规范、竞争有序的人力资源市场体系，完善市场运行规则，消除城乡劳动者身份差异，建立健全城乡劳动者平等就业、同工同酬制度，制订市场准入、产业引导、创业培训、用工服务、金融服务、财政支持、创业补贴、用地用电、褒奖激

励等方面的综合优惠政策，激励文化素质较高的年轻一代农民就地就业，提高农村人文吸引力和竞争力。组织实施以农民为重点的“技能人才培养计划”，保障培养及激励资金，加强政策扶持，不断提升劳动力技能水平。

### 三、增加农村公共服务供给

#### （一）优先发展农村教育事业

建立以城带乡、整体推进、城乡一体、均衡发展的义务教育发展机制，落实城乡义务教育经费保障机制，逐步提高寄宿制学校和小规模学校保障水平。全面提升义务教育薄弱学校基本办学水平。实施城乡义务教育学校标准化建设，不断均衡城乡教育资源配置，推动各级各类教育协调发展。发展农村学前教育，积极推进农村普及高中阶段教育。落实中等职业教育免学费补助政策，实施职业教育实训基地建设工程，促进新增农村劳动力教育水平的稳步增长。实施农村教师发展计划，完善职称评聘和培养培训政策，鼓励中小学教师职称评聘向农村教师倾斜。全面落实贫困地区乡村教师生活补助政策，加快建设农村教师教育基地，加大高质量农村教师培养补充力度，加强农村学校音体美等师资紧缺学科教师培训。实现城乡义务教育均衡发展和城乡基本公共服务均等化，城乡学校布局更加合理，农村教育质量显著提升。

#### （二）推进健康卫生农村建设

建立健全农村医疗卫生服务体系，巩固完善农村医疗卫生机构运行机制。推进基层医疗卫生服务体系建设，加快镇（街）卫

生院和村卫生室标准化建设，统筹优化城乡、县域之间卫生资源配置，缩小城乡卫生差距，实现城乡基本公共卫生服务均等化。建设基层医疗卫生队伍，完善全科医生培养和使用激励机制。积极落实农村订单定向医学生免费培养计划。充分利用互联网平台，实现医疗服务、公共卫生和医疗保障等信息互联共享，建立智慧医疗体系，促进优质医疗资源向农村及区（县）各级各类医疗卫生服务机构互联互通。开展和规范家庭医生签约服务，稳步扩大家庭医生签约覆盖面，逐步提高农村老年人、孕产妇、儿童、残疾人、慢性病、结核病、严重精神病患者、贫困人口、计划生育特殊家庭等重点人群签约率，进一步提升农村健康服务水平。

### （三）完善农村社保体系建设

建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系，扩大农村以养老、医疗为重点的社会保障工作范围，拓宽农村社会保障覆盖面，提高农村整体保障水平。完善农村社会保障政策体系，规范农村社会保障工作，推动社会保障工作高效进行。加大区（县）财政对乡村地区社会保障倾斜力度，进一步完善城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度，进一步完善农村医疗救助、新农合、养老保险等社会保障制度，缩小城乡保障能力差距。健全社会保障管理体制，建立全面、完整、准确、动态更新的社会保险基础数据库，加强城乡社会保障信息系统互联互通，使农村社保工作系统化、规范化。实施农村全民参保计划，以流动就业和居住的农民为重点，加大宣传力度，鼓励持续参保，积极引导农民提高

社会保障意识，积极引导在城镇稳定就业的农民工参加职工社会保险，实现法定人员全覆盖。

#### （四）推进养老救助城乡统筹

坚持城乡融合发展，推动城乡养老资源双向流动，加快形成医疗互助、城乡互补的养老救助关系。加快养老救助工作从点状到网状、从单一物质救助到多元综合救助、从部门分割发展到衔接协同发展、从生存型救助到发展型救助的转变。加快建立以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次乡村养老服务体系。积极推动养老保障体系向医养结合发展，提高乡村卫生服务机构为老年人提供医疗保健服务的能力。加大对以社区照料为主的互助性养老服务工作机构的建设投入，支持农村乡村养护院、幸福院医养结合，积极推进乡村幸福院建设，严格落实乡村幸福院建设补助，大力发展农村乡村互助养老服务。建立健全乡村留守老年人关爱服务体系，支持建设主要面向失能、半失能老年人的乡村养老服务设施建设，推进乡村幸福院等互助型养老服务发展为留守、孤寡、独居、贫困、残疾等老年人提供关爱服务。以镇（街）为中心，建立具有综合服务功能、医养结合的养老机构，引进专业机构进行市场化运营管理，与乡村基本公共服务、乡村特困供养服务、乡村互助养老服务相互配合，形成乡村基本养老服务网络，逐步提高养老服务网络覆盖率。

## 行动专栏 7 保障民生工作分解

### 1. 推进四好农村路建设

推进“四好农村路”建设，开展两路两侧环境综合整治，完善农村公共交通服务体系，争取创建国家级“四好农村路”示范。

责任单位：市交通局、市住建局、市农业农村局

### 2. 加快发展乡村电子商务

依托淘宝、京东、苏宁等大型电商和区域有实力的网络交易平台，发展乡村电商。到2020年，实现乡村行政村物流配送网点全覆盖。

责任单位：市商务局、市邮政管理局、市交通局

### 3. 推进乡村水资源应用管理

到2020年，完成新增高效节水灌溉面积22.5万亩。落实土地出让收益计提10%用于农田水利建设政策，保障农田水利建设资金投入。实施乡村基层防洪重点区域预报预警体系建设。

责任单位：市水务局、市资源规划局、市农业农村局

### 4. 大幅提升乡村通讯网络水平

完善乡村地区宽带网络和移动通信网络建设，提升行政村宽带网络接入能力，优化4G网络覆盖。各移民搬迁集中安置社区同步实现光纤覆盖，4G信号覆盖率达到95%以上，固定宽带接入能力达到12Mbps以上。到2020年，基本实现乡村地区宽带网络和移动通信网络全覆盖。

责任单位：市委网信办

### 5. 因地制宜建设乡村清洁能源网络

建设以生物质能、太阳能以及风光互补的分布式能源网络。到2022年，乡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2千伏安，天然气基础设施覆盖面和通达度显著提高。

责任单位：市发改委、市农业农村局

### 6. 建设高技能人才培训基地

充分利用现有设施设备，结合地区及企业实际，建设一批区域性高技能人才培训基地，搭建高技能人才培养平台，大力培养各类高技能人才。

责任单位：市人社局

### 7. 开展农村劳动者就业技能培训

通过订单、定向和定岗式培训，对未升学初高中毕业生等新生代农民工开展就业技能培训。组

织实施“技能人才培养计划”，全市每年培养技能人才3万人，高技能人才5500人。

责任单位：市人社局

#### 8. 改善提升农村基础教育设施和教育水平

加强乡村普惠性幼儿园建设。落实中等职业教育免学费补助政策，实施职业教育实训基地建设工程，到2020年确保乡村劳动年龄人口平均受教育年限均达到12年。实施乡村教师发展计划，加大对乡村学校校长、教师的培训力度，到2020年，乡村义务教育学校专任教师本科以上学历占比达到71%。

责任单位：市教育局

#### 9. 改善提升农村医疗设施和服务水平

推进镇（街）卫生院、村卫生室标准化建设，基层医疗卫生机构标准化达标率达到95%以上，部分镇（街）卫生院医疗服务能力达到二级综合医院水平，乡村两级医疗机构的门诊人次占诊疗人次65%。每个镇（街）办好1所标准化卫生院、办好1个标准化的食品药品监管所，每个行政村办好1个村卫生室。同时根据镇（街）卫生院的服务能力、辐射人口数量、地理位置等因素可以选择1/3左右的镇（街）卫生院建设中心卫生院。引进智慧医疗系统终端，通过互联网技术服务，让就医更便捷。

责任单位：市卫生健康委、市市场监管局

#### 10. 实施乡村全民参保计划

实现法定人员全覆盖。建立全面、完整、准确、动态更新的社会保险基础数据库。以流动就业和居住的农民为重点，鼓励持续参保，积极引导在城镇稳定就业的农民工参加职工社会保险。实施社会保障卡工程，持卡人口覆盖率达到100%。

责任单位：市人社局

#### 11. 统筹规划建设公益性养老服务设施

依托乡村社区综合服务中心、综合性文化服务中心、村卫生室、农家书屋、全民健身等设施，试行乡村养老机构政府投资、企业运营的市场化管理模式，同时为留守、孤寡、独居、贫困、残疾等老年人提供关爱服务。推进老年宜居环境建设，使50%以上农村具备老年宜居社区基本条件。

责任单位：市民政局

## 第十章 完善城乡融合政策体系 强化资源要素保障

实施乡村振兴战略，必须把制度建设贯穿其中，管长远、管根本、管全局。要以深化土地承包经营制度、产权制度改革和推进要素市场化配置为重点，以体制机制创新为主驱动，建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系，营造良好创业创新环境，为乡村振兴添活力、强动力、增后劲。

### 一、巩固深化农村土地制度改革

农村土地制度改革要始终把维护好、实现好、发展好农民权益作为出发点和落脚点，坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线。

#### （一）坚持农村土地基本经营制度

必须毫不动摇地坚持农村基本经营制度，确保农村土地承包关系稳定不变，维护乡村振兴战略实施的政策根基。要把保障农民土地承包权作为一项基础性工作，全面完成土地承包权确权、登记、颁证工作，确保地块、面积、合同、权证“四到户、四相符”，确保农村土地权证权能的实现。完善农村土地二轮承包工作，落实承包到期后再延长30年的政策，让农民吃上长效“定心丸”。在依法保护集体土地所有权和农户承包权前提下，平等保护土地经营权，推进集体经营性建设用地入市，逐步实现农村集体建设用地和国有建设用地“同价同权”。



## （二）进一步规范土地征收制度

缩小土地征收范围，建立完善程序规范、补偿合理、保障多元的征收制度，必须在土地征收程序前进行征地协商和补偿安置，通过货币补偿、粮食补助、养老保险补贴等多元方式，保障被征地农民的合理合法利益。

## （三）丰富土地高效经营机制

坚持把搞活农村土地经营关系作为完善土地承包权能、优化土地资源配置的一项重要工作，在公平的产权制度上实现富有效率的经营机制。建立健全农村土地流转促进机制，推动土地向种养大户、农民专业合作社、家庭农场、农业龙头企业等现代农业经营主体流转，发展村社（村民委员会与专业合作社）合一、村企（村民委员会和农业企业）合一、多位一体（企业+专业合作社+农户的农业产业化联合体）的农村新型经营模式。建立土地承包经营使用权抵押机制，允许以农村土地经营权作价出资组建农民专业合作社，推进以土地股份形式的流转。创造条件，积极试行农村承包土地经营权向金融机构抵押担保融资、入股从事农业产业化经营，深化农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款试点。

## （四）探索建立现代农村土地产权制度

总结完善农村资源变资产、资金变股金、农民变股东的“三变”改革经验，建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、符合市场经济规律的现代农村土地产权制度，带动土地资产流动、

集聚、升值，将潜在土地权益变成现实资产、资本，变成农民持续的财产性收益。维护进城定居农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，引导他们依法自愿有偿转让上述权益。完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，积极推广宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户使用资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权。开展“共享农屋”“共享村落”等创新试验，引导市民下乡与农民共建共享农屋，放宽使用权年限，保障乡村创业者、投资者、休闲度假者的资产不受内外部投资环境影响。同时，又要严格实行土地用途管制，防止违规违法买卖宅基地，严禁城市居民下乡利用乡村宅基地建设别墅大院和私人会馆。

#### （五）完善农村产权交易服务平台

依托市产权交易中心，建立完善市与区（县）统一的产权交易服务体系，制定农村产权流转交易配套政策措施，健全服务平台运行机制，加强信息共享，通过在域内镇街村组广泛宣传，使农民通过产权交易网络平台申报交易事项，区（县）产权交易中心通过网络平台受理交易事项，使产权交易当事人“最多跑一次”，拓展完善市、区（县）农村产权流转交易资产评估、融资担保、纠纷调处、风险防范等功能。

## 二、强化乡村振兴财政金融保障

### （一）加大乡村振兴财政投入

坚持把乡村振兴作为财政保障和预算安排的优先领域。支持

政府按中、省改革安排，推进各级各类财政涉农资金整合，实行部门任务清单管理模式，并向乡村振兴战略聚焦，集中力量办大事。争取中、省补助资金专项用于乡村危房改造和乡村环境综合整治、农业产业振兴和社会事业发展等乡村振兴项目实施；借助省政府土地增减挂钩优惠政策，通过流转增减挂钩节余指标筹集建设资金，加大利用外资振兴乡村力度。积极创新财政投入使用方式，建立政府乡村振兴引导基金，跟进投资优质乡村振兴项目，推进政府和社会资本合作，综合考虑运用先建后补、贴息、以奖代补、担保补贴、风险补偿等措施，撬动金融和社会资本投入乡村。优化资金支出结构，突出绿色生态导向，增量资金主要向资源节约型、环境友好型农业倾斜，提高农业补贴政策效能。

## （二）改善农村金融服务环境

强化货币信贷政策工具引导作用，鼓励金融机构不断加大乡村振兴信贷支持力度。在保持县域网点稳定的基础上，加大评估考核力度，推动银行业金融机构到空白镇（街）设立标准化固定营业网点。推动驻西安涉农金融机构把普惠金融重点放在农村，把更多金融资源配置到农村经济社会发展的重点领域和薄弱环节，确保投入力度不断增强、总量持续增加。

拓宽融资渠道，保障乡村振兴资金需求。在全市涉农区县开展农户信用等级评价工作，加快评级系统建设，深入开展督导推动，实现“户户有评级、户户有授信”。加大对乡村旅游经营主体特别是中小企业和个体经营户的金融支持力度。积极争取世界

银行、亚洲开发银行项目贷款。采取银行贷款、发行企业债、中期票据、短期融资券和融资租赁等多种渠道、手段在资本市场实现融资。引导金融机构面向乡村休闲旅游项目和企业创新开展乡村旅游贷等小额信贷业务，鼓励融资担保公司开展适应乡村旅游特点的融资担保业务。实施乡村金融服务村村通工程，通过乡村社区超市、供销社经营网点，利用互联网和移动通讯技术，广泛布设金融电子机具、转账电话、自助服务终端和网络支付端口等，使服务触角遍布各个乡村。实施金融支农服务技术提升计划，推进金融机构特别是涉农金融机构将现代信息技术融入存取款支付结算、小额贷款等各项业务。

创新“三农”金融服务新渠道、新手段、新方式和风控措施，为各类农业经营主体提供基础性、综合性金融服务。探索以“仓单”、农房使用权、农业收益权、乡村产业业态经营权、林权、畜禽活体、包括大型农机具在内的农业生产设备设施等等作为抵押担保手段的贷款融资方式。

### 三、创新机制强化乡村人才集聚

#### （一）打造一支过硬的“三农”工作队伍

用十九大精神武装“三农”干部队伍，按照锻造一支懂农业、爱乡村、爱农民的“三农”铁军的要求，坚持建立多种形式、常态化的“三农”干部教育培训制度。建立组织村镇干部外出学习考察、委托专业机构代为培训、聘请“三农”专家学者走进西安授课等常态化学习机制，全面提升各级干部特别是领导干部做好

“三农”工作的能力和水平。深入实施乡村领头雁工程，注重发现、宣传、表彰优秀村党组织书记，加大从优秀村党组织书记中招考镇（街）公务员、领导干部力度，加大从镇（街）选拔使用干部力度，建立向农村一线倾斜的党政人才选拔使用机制。深化村干部“基本报酬+绩效考核+集体经济发展创收”和“村级债务减债奖励、增债处罚”的报酬制度。

## （二）依托院校资源培训乡村各类专业人才

与西安本地大专院校、职业学校在市级层面共建乡村振兴学院和乡村振兴研究院，建立乡村振兴讲习所，建立校地之间人才培育合作交流机制，每年培训一批美丽乡村运营管理、乡村旅游、农村电商、智慧乡村、营销策划、文化创意、规划咨询等人才，进一步提升美丽乡村的管理服务水平。实施农民素质提升工程、新型职业农民培育工程、现代农业领军人才培养工程、乡村双创人才培育工程“四大工程”建设。建设高技能人才培训基地，充分利用现有设施设备，结合地区及企业实际，建设一批区域性高技能人才培训基地，搭建高技能人才培养平台，大力培养各类高技能人才。实施乡村青年“万人创业扶持工程”和乡村青年培优工程。充分发挥区（县）、镇（街）党校主阵地作用。推广阎良区联合西农大大力实施农业人才培育计划，围绕果蔬生产、加工、贮藏、销售、电子商务等领域培养高精尖人才的做法。保障培养及激励资金，加强政策扶持，组织实施以农民为重点的“技能人才培养计划”，通过订单、定向和定岗式培训，对未升学初高中

毕业生等新生代农民工开展就业技能培训。

### （三）大力培养新型职业农民

新型职业农民是自主选择以农业为职业、以农业生产经营为主要收入来源的现代农业生产者和经营者。实施乡村振兴战略，需要大力培养四种类型的新型职业农民：即种植养殖大户、家庭农场主、农民专业合作社骨干等综合性生产经营人才；农产品经纪人等掌握某一方面农业生产经营技术的专业人才；从事农业信息、农业科技、动植物防疫和检疫、电商物流工作的乡村公共服务人才；有较高科学文化素养的新生代农民。

实施新型职业农民培育工程，支持新型职业农民通过弹性学制、半农半读等方式就地就近接受中高等农业职业教育。创新培训组织形式，探索通过田间课堂、网络教室等不同方式开展培训，鼓励、支持农业合作社、专业技术协会、龙头企业等主体开展职业农民培训活动。引导符合条件的新型职业农民参加城镇职工养老、医疗等社会保障，积极争取国家、陕西省农业职业经理人培训补贴，并确保落实到位。

### （四）积极营造引才用才的良好机制和氛围

继续深化农业系列职称制度改革，进一步健全乡村人才引进、培养、使用、评价、激励、服务等机制，以机制创新推动人才振兴，以人才振兴夯实乡村振兴。营造拴心留人的舆论环境和社会氛围，用感情留人，大力支持和保护回乡创业的各类人才，引导其以主人翁姿态投身家乡建设；用事业留人，聚焦产业链打造人

才链，围绕事业发展激发人才活力，让广阔的乡村天地成为人才干事创业的热土；用环境留人，着力构建开放高效的政策环境，完善配套政策体系，优化农业从业者结构，不断营造创新创业的工作氛围、尊才爱才敬才用才的社会环境，激励各类人才在乡村各施所能、大展才华、大显身手。

启动“乡贤回归，金凤还巢”计划，在每个区（县）建立一个“新乡贤联谊会”，吸引乡村走出去的贤人、能人回乡发展乡村经济。借力“西安农民节”“西商大会”等平台，创新留才、引才、聚才机制，加强招才引智，加快人才向乡村流动，促进各类人才投身乡村振兴。

#### 四、改革优化农村集体经济经营机制

##### （一）盘活乡村沉睡资产

全面清查农村集体土地资源，按照“盘活要素、开发资源、增加收益”的要求，充分挖掘村集体资产、资金、资源潜力，鼓励村集体盘活闲置的荒田、荒林、荒坡、荒园等集体资产，以及公用房、老校舍、水库等村有闲置资产，通过乡村资源交易平台，采取依法出租、承包、股份合作等形式，促进闲置资产利用，实现集体存量资产增值。鼓励企业参与旧村改造、合作开发，盘活存量资产。结合村镇发展总体规划、土地利用规划和新农村建设总体布局规划，加大村级经营场所建设，用于发展村集体经济。建设农村集体资产管理平台，健全交易、监管、收益分配制度，加强集体资产监管。推进经营性资产折股量化，赋予农民对集体

资产股份所有、收益、有偿退出及抵押、担保和继承权，实现资源变资产、资金变股金、农民变股东。

### （二）促进集体经济增收

激活乡村集体经济，鼓励将乡村集体资产、资源入股参与乡村新产业、新业态发展，拓宽集体经济发展途径。围绕发展有机农业、畜牧养殖、特色林果等优势特色产业，扩大产业化经营规模，通过村集体领办、创办专业合作社或专业生产协会等合作服务组织。引导乡村集体经济组织通过抱团发展、联合合作等方式，引进社会资本，带动农民发展特色优势产业，培育产品优势，增强市场竞争力，实现集体经济增收。鼓励经济强的村集体采取股份合作、产业联动、定向帮扶等多种形式，辐射带动周边村共同发展，拓展集体经济发展空间，促进集体经济提升和转型。对经济相对薄弱的乡村，采取强村带弱村、机关事业单位定点帮扶、村企结对共建等方式，帮助其选择准、发展好产业项目，增强内生动力，实现集体经济增收。改进优化村级集体经济扶持政策和激励政策，完善《扶持村级集体经济发展财政奖补资金管理暂行办法》，落实国家对村集体的物业出租、营业性收入等税收减免政策。

### （三）创新乡村经营理念

创新集体经济发展模式，开辟资产租赁、企业股份、农业开发、生产服务、联合发展等多种发展路径，推进乡村旅游及农业产业与集体经济融合发展，拓宽集体经济发展形态、路径。创新



集体经济经营方式，借鉴企业管理方式，实行农户经营与协会组织管理相结合，通过协会对经营户进行指导、监督和管理。加快村集体经济转型，通过整合乡村集体经济资源，扩大经营范围，提升资产经济效益。推动由农业为主向农业与非农产业并重发展，提升村级集体经济发展水平。

## 五、强化乡村集体资产监管

### （一）强化乡村集体经济组织职能

依法赋予村级集体经济组织法人地位，界定集体经济组织成员身份资格边界。指导乡村集体经济组织成立股份经济合作社，加强合作社规范化建设，建立健全股东（代表）大会、董事会、监事会制度，充分发挥“三会”制度在经营管理中的作用，引导合作社依法运行、依章办事、依规管理。

### （二）完善乡村集体资产财务管理

加强清产核资工作，将资源性资产、经营性资产和非经营性资产分别登记造册备案，妥善处理账证不符、账实不符、债权债务、坏账核销问题，建立管理台账，实行信息化管理。加强乡村集体资产监管，规范乡村财务管理，推进村级集体财务管理规范化建设，防止内部少数人控制和外部资本侵占集体资产。

### （三）建立乡村集体资产监管体系

探索建立市、区（县）、镇（街）、村（社区）四级乡村集体资产监管体系，完善建管制度，强化审计监督，确保乡村集体资产安全运行，保值增值。将村级集体资产监管使用纳入乡村廉政监督

范围，加强对城中村、城郊村、经济发达村改造后集体经济的监督管理，开展村级经济定期、定向审计监督和干部离任审计，切实维护农民群众的合法权益。加强征地补偿、精准扶贫等专项经费管理使用情况监督检查。严厉打击“村霸”、宗族恶势力、“保护伞”“软暴力”等侵占损害村集体资产的黑恶势力犯罪。

#### （四）强化乡村产权制度改革法律保障

由政府主导，帮助农民和经营主体完善相关法律手续。对基层农经工作人员进行法律法规政策培训，使参与改革的工作人员熟悉理解并善于运用相关法律政策。

建立法律援助服务机制和服务团队，对乡村集体产权制度改革村，特别是城中村、城郊村、经济发达村改革过程中出现的问题、矛盾、权利义务约定、合同签订及相关法律问题，提供法律保障、咨询和服务。

### 行动专栏 8 乡村振兴制度建设分解

#### 1. 金融服务机构覆盖面提升工程

稳步推进设立村镇银行工作，提高县域银行业金融机构服务覆盖面。在严格保持县域网点稳定的基础上，加大评估考核力度，支持银行业金融机构借助科技手段提高镇（街）金融服务覆盖面。

责任单位：市金融工作局、人行西安分行营管部

#### 2. 乡村金融服务村村通工程

通过乡村社区超市、区（县）供销社经营网点，利用互联网和移动通讯技术，广泛布设金融电子机具、转账电话、自助服务终端和网络支付端口等，使服务触角遍布每个乡村。

责任单位：市金融工作局、人行西安分行营管部

#### 3. 金融支农服务技术提升计划

推进金融机构特别是涉农金融机构将现代信息技术融入存取款支付结算、小额贷款等各项业务，创新“三农”金融服务的新渠道、新手段、新方式和风控措施，为各类农业经营主体提供基础性、

综合性金融服务。

责任单位：市金融工作局、人行西安分行营管部

#### 4. 乡村贷款产品创新

深化银保合作，探索开发以贷款保证保险为风险缓释手段的小额贷款产品。探索以仓单等作为抵押担保手段的贷款融资方式。在具备条件的地区开展包括大型农机具在内的农业生产设备、设施抵押贷款业务。

责任单位：市金融工作局、人行西安分行营管部

#### 5. 培训乡村各类专业人才

定期举办相关专题培训班，邀请“三农”专家、院校专家教授、行业领军人物授课，每年重点培养200名乡村休闲农业中层管理人才和乡村旅游创业带头人，每年培训1000名乡村旅游基层服务人员。

责任单位：市文化旅游局、市教育局、市人社局

#### 6. 大力培育新型职业农民

到2022年，培育新型职业农民2万名，其中中级职业农民1000名，初级职业农民1.9万名。建设县级实训基地30个。

责任单位：市农业农村局、市人社局

#### 7. 农村集体产权制度改革工程

因地制宜完善改革方案，全面开展集体资产清产核资，界定成员身份，量化集体股权，组建农村经济合作社或股份经济合作社，开展资源变资产、资金变股金、农民变股东，发展壮大集体经济。

责任单位：市农业农村局

## 第十一章 强化推进保障措施 统筹推进战略实施

坚持党的领导，强化落实各级政府职责，实行市统筹、区（县）落实的工作机制，政府、市场、社会协同推进，广泛动员全社会力量，充分激发各类主体的活力和创造力，形成强大合力，保障乡村振兴战略顺利实施。

## 一、建立完善领导体制机制

始终坚持“把解决好‘三农’问题作为全党工作的重中之重”原则，成立西安市乡村振兴工作领导小组，建立实施乡村振兴战略领导责任制，实行市委负总责、市农村工作部门统筹协调、区（县）抓落实、镇（街）村组织实施的工作机制。各级党政“一把手”是第一责任人，市委书记要当好乡村振兴的“一线总指挥”。

西安市乡村振兴工作领导小组由市委书记任组长，市长任副组长。领导小组下设办公室以及产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴等5个专项工作组，办公室设在市农业农村局，由一名市级领导任办公室主任，5个专项工作组各由一名市级领导主抓，负责具体行动方案制定和组织实施工作，领导小组成员组成、责任分工、工作职能等另行制订。

坚持领导干部联系点制度，加强对实施乡村振兴战略的工作指导和推进。切实加强各级农村工作部门建设，按照规定做好机构设置和人员配备工作，充分发挥决策参谋、统筹协调、政策指导、推动落实、督导检查等职能，发挥乡村振兴总牵头总协调作用。充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用，带领广大群众积极投身乡村振兴伟大事业。

## 二、建立完善推进体系

切实加强各类规划的统筹管理和系统衔接，形成城乡融合、区域一体、多规合一的规划体系，推动多规融合在村一级落地实施。市级各部门要结合全市规划，编制本行业、部门专项规划支

撑。在谋划实施乡村振兴战略时，要认真贯彻落实省、市级规划的总体部署，分别编制乡村振兴战略实施规划、工作方案和行动计划，按照既定发展目标和阶段性要求，推进工作落实。

建立市直部门推进乡村振兴联席会议制度，负责研究落实相关政策，汇总、通报各级各部门落实规划情况，协调解决规划实施涉及的重大问题。

建立市、区（县）、镇（街）三级联动、部门协同、镇村落实的工作推进机制，推动任务分解、指导服务、督促检查、绩效评估等工作，树立“一盘棋”“一张图”理念，在工作谋划、项目安排、措施保障上目标同向，在重点工程项目上集聚资源，在工作推进上相互衔接、上下联动、整合力量、集中突破。

建立乡村振兴专家决策咨询制度，加强理论研究，发挥智库作用，动员社会各界为乡村振兴建言献策。完善工作载体和平台，用好用活“追赶超越”助推载体，将乡村振兴工作纳入“擂台赛”“区（县）委书记座谈会”“季度考核点评会”，最大限度释放“比学赶超”效应。

加强对实施乡村振兴战略的舆论宣传，市属各类媒体要开辟专题、专栏，持续深入宣传实施乡村振兴战略的重要意义、目标任务、政策措施、进展成效，及时总结推广全市各地乡村振兴工作的先进经验、先进做法、先进典型，以先进村庄、先进人物的生动实践引领带动乡村振兴战略的深入实施。

### 三、建立完善监测评价体系

建立乡村振兴战略实施监测评价指标体系，加强规划实施动态监测，健全考核评估评价和奖惩机制。制定考评指标，把乡村振兴战略规划实施成效纳入各级党委、政府及各有关部门的年度绩效考评内容；建立党政领导班子和领导干部推进乡村振兴战略的实绩考核制度，分级评价实施情况；严格落实乡村振兴工作月度推进报告会、季度考核通报等制度，形成长效机制，确保乡村振兴战略的顺利推进。考核、考评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落实。

本规划确定的约束性指标和重点工程、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。

建立规划实施督促检查和第三方评估机制，2021年上半年开展规划实施中期评估，重点评估2020年目标完成情况和规划实施效果；2023年初开展规划实施后评估。自觉接受人大监督、审计监督、舆论监督、群众监督、网络监督，加强对规划实施情况的跟踪分析，对重点领域中存在的突出问题及时开展专题评估。

### 四、加强“三农”工作队伍建设

坚持严管与厚爱结合、约束与激励并重，加强对“三农”工作干部队伍的培养、配备、管理、使用，推动农村工作干部真正深入群众、真心依靠群众、真情关爱群众、真诚服务群众，锻造一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍。

各级党委和政府主要领导干部都要会抓“三农”工作，分管

领导要真正成为“三农”工作的行家里手。开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，推进“两学一做”学习教育常态化制度化，不断提高“三农”干部综合素质。制定实施“三农”干部培训计划，对各级各部门从事“三农”工作的领导干部分期分批轮训，全面提高干部的政策理论水平和实际工作能力。到2020年市、区（县）、镇（街）“三农”系统领导干部要全部轮训一遍。拓宽各级“三农”工作部门和镇（街）干部来源渠道，推进镇（街）干部队伍专业化，提高乡村干部本土化率。把到乡村一线锻炼作为培养干部的重要途径，注重提拔使用实绩优秀的乡村干部，让他们工作有责任、待遇有保障、政策有激励、发展有前景，形成人才向农村基层一线流动的用人导向。

## 五、积极动员全社会参与

搭建社会参与平台，营造干事创业的良好氛围，使乡村振兴成为全社会高度重视、广泛参与的共同行动。创新宣传形式，广泛宣传乡村振兴相关政策和生动实践，引导农民发挥主体责任，激发振兴乡村的积极性和创造性。发挥工会、共青团、妇联、科协等群团组织的优势和力量，发挥各民主党派、工商联、无党派人士等积极作用，最大限度凝聚全社会共识和力量。营造良好创新创业环境，鼓励各地建立返乡创业园、创业孵化基地、创客服务平台，吸引各类资源要素向乡村集聚。充分尊重群众意愿，激发广大农民积极性、主动性、创造性，激活乡村振兴内生动力，通过汇聚广大农民群众的力量和智慧，形成全体人民群策群力、

共建共享乡村振兴局面，努力建设西安农民幸福生活的美丽家园。加强与“一带一路”沿线国家的交流合作，讲好乡村振兴的西安故事，为世界贡献中国智慧和方案。

## 六、注重对接有序推进

加强与中央、陕西省《乡村振兴战略规划》主管机构的有效对接、沟通协调，确保我市乡村振兴战略实施工作严格按中央、陕西省的统一部署有序开展、扎实推进，力争中、省《规划》中安排的重点工程、重大项目、重大行动更多更快更好地在西安市落地见效。

科学评估财政承受能力和集体经济实力，合理使用上级下拨的各类专项资金，积极推进农村集体土地制度改革创新，积极推进社会资本下乡，合法有序地谋划多种筹资渠道，循序渐进推进乡村振兴战略实施。

## 七、聚焦重点任务和重大项目

重点推进乡村振兴“八大工程”：实施精准脱贫攻坚工程，补齐全面建成小康社会短板；实施职业农民培育工程，做强乡村振兴主体力量；实施产业融合发展工程，构建美丽经济产业体系；实施人居环境整治工程，打造美丽人家美丽村庄；实施乡村治理强基工程，提升美丽党建凝聚合力；实施乡村改革创新工程，激活乡村发展内生动力；实施乡村文化繁荣工程，培育淳朴和谐美丽乡村乡风；实施乡村民生改善工程，提升农民群众生活品质。

推动西安市乡村振兴重大项目建成落地，持续策划包装新项

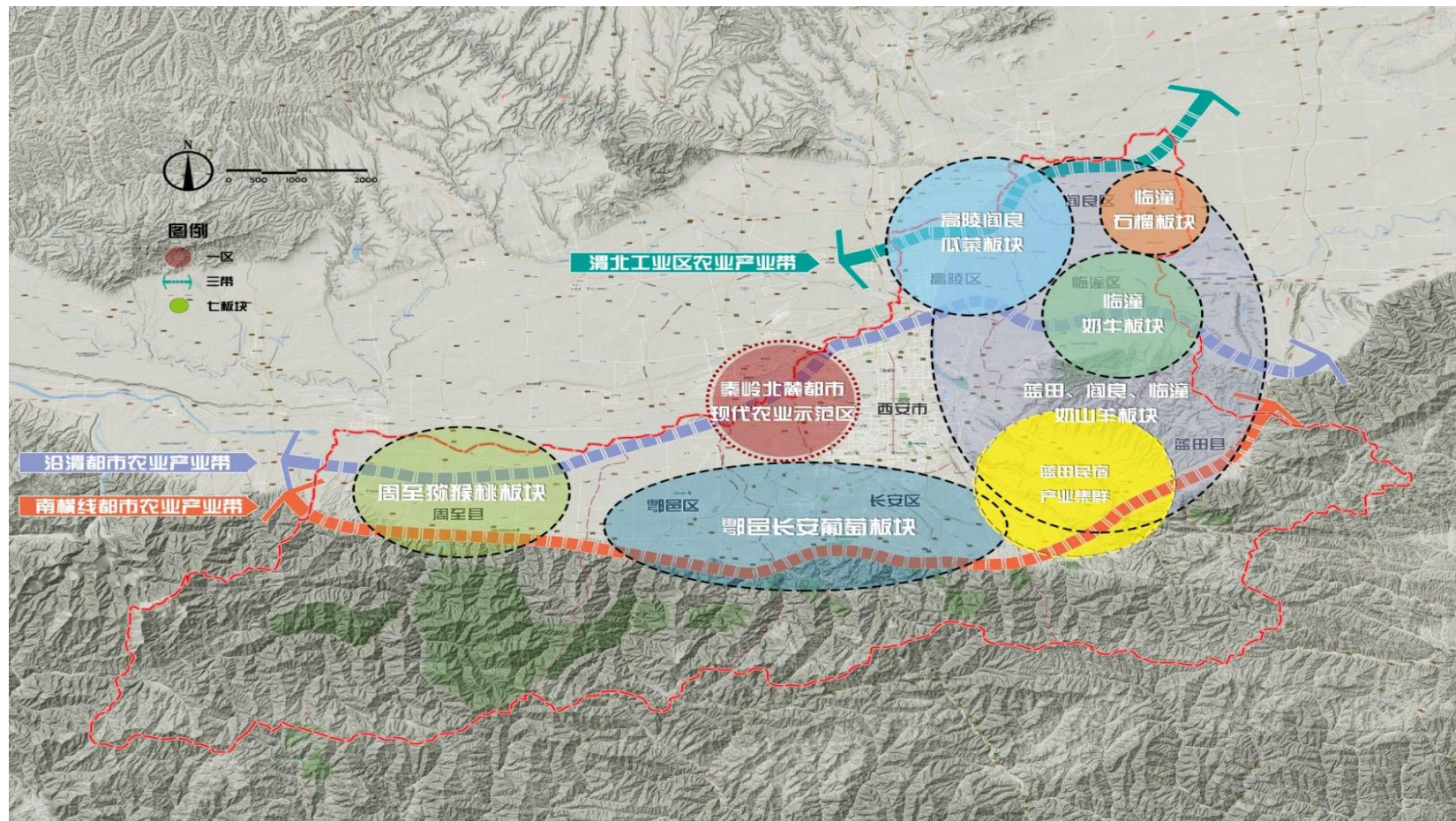


目。坚持典型引路，鼓励先行先试，推进乡村振兴示范区建设。

通过多重保障有效推进规划落地实施，实现规划引领，确保到2022年如期完成西安市落实国家乡村振兴战略的实施目标。

- 附件：
1. 西安市农业产业集群发展布局图
  2. 西安市乡村振兴重大项目表

### 附件1 西安市农业产业集群发展布局图



图一 西安市“一区三带七板块”总体布局图





## 附件 2

## 西安市乡村振兴重大项目表

序号	项目名称	项目内容	预计投资 (亿元)	投资方式 政府投资/PPP 模式/企业自筹 /其他	责任单位	启动 时间	完成 时间
1	现代农业园区认定扶持项目	每年认定扶持 15 个以上现代农业园区。	0.5	政府投资	市农业农村局	2018 年	2022 年
2	农村片区化中心社区项目	通过“六室四配套”建设，增加农村公共服务设施，拓展农村公共服务内容，畅通农村公共服务“最后一米”，基本实现城乡公共服务均等化。	4.332	奖补资金	市农业农村局	2018 年	2020 年
3	通村通组公路建设项目	实施自然村对外公路 797 公里建设项目。	5.8489	政府投资	市交通局	2018 年	2020 年
4	西安市动物资源化利用中心项目	1. 在周至县建设西安市动物资源化利用中心，主要包括：办公楼、前处理车间、主处理车间、残余物料处理车间、锅炉间、微负压排风机房、臭气处理站、废水处理站及辅助工程。 2. 建设规模：项目占地 40—100 亩，建筑面积 15340 平方米，总投资约 1.18 亿。拟采用高温灭菌脱水反应釜工艺进行处理，项目设计日处理能力 20 吨。	1.18	PPP 模式	市农业农村局	2018 年	2019 年

西安市乡村振兴战略实施规划（2018-2022年）

序号	项目名称	项目内容	预计投资 (亿元)	投资方式 政府投资/PPP 模式/企业自筹 /其他	责任单位	启动 时间	完成 时间
5	美丽宜居村庄建设项目	2018年—2020年，每年启动实施80个以上美丽宜居村庄建设。到2020年年底，全市建成不少于320个美丽村庄。	7.2	政府投资	市住建局	2018年	2020年
6	农村饮水项目	实施水源管网等建设巩固提升项目575个。	4.6615	政府投资	各区（县）政府、各开发区管委会	2018年	2020年
7	农村污水处理项目	采取“以城带村”“以镇带村”“联村”“单村”“联户”“单户”等多种方式处理农村生活污水，到2020年，全市完成1350个行政村的污水治理任务，60%以上的行政村污水得到有效治理。	8.9918	政府投资、PPP模式	各区（县）政府、各开发区管委会	2018年	2020年
8	农村无害化厕所改造项目	改造50万座厕所。	10	政府投资	市卫生健康委	2018年	2020年
9	长安唐村中国农业公园	按照“一心两轴四板块”的总体规划，建设“长安唐村体验区”“中国农耕祈福文化观光轴”“滹河自然生态景观轴”“长安花谷”“终南水乡”“艺术群落”“唐诗故里”等。	150	企业自筹	长安区	2017年	2023年
10	长安区农村电网改造升级工程	改造10千伏线路140千米、0.4千伏低压线路106千米。新增、更换配电变压器113台。	0.7	企业自筹	长安区	2018年	2019年

序号	项目名称	项目内容	预计投资 (亿元)	投资方式 政府投资/PPP 模式/企业自筹 /其他	责任单位	启动 时间	完成 时间
11	长安区一、二、三、 四类道路“五化” 提升工程	对长安大道、西沔路、新环山路、子午大道等4条， 共计79公里道路进行“五化”提升改造；对雁引路、 王曲路、南横线引段等13条，共计118.52公里道路 进行“五化”提升改造；对抱石路、171路、鸣魏路、 建材路、建南路、魏耶路等14条，共计70.62公里 道路进行“五化”提升改造。	10	政府投资	长安区	2019年	2021年
12	长安现代农业物流 园(长安坊)项目	总建筑面积约15万平方米，建设商业、农贸市场及 配套设施。	4.7	企业自筹	长安区	2017年	2020年
13	西咸新区垃圾无害 化处理项目	项目设计规模为日处理垃圾量3000吨，年处理100 万吨。工程建设4条750t/d生活垃圾焚烧线，配两 台30MW抽凝式汽轮机及发电机组。	15.38	PPP模式	西咸新区	2018年	2019年
14	沔西新城农村旱厕 改造项目	农村旱厕改造为水厕15000户，建设农村公厕60个。 2018年完成旱厕改造3000户，并配套户管网。	0.069	政府投资	沔西新城 管委会	2018年	2020年
15	沔西新城村庄建设 及街景整治项目 (包括美丽乡村)	村庄基础设施提升。	8	政府投资	沔西新城管委 会	2018年	2021年

序号	项目名称	项目内容	预计投资 (亿元)	投资方式 政府投资/PPP 模式/企业自筹 /其他	责任单位	启动 时间	完成 时间
16	灞桥区生活垃圾无害化处理项目	项目占地约 253 亩，总投资约 15 亿元，总建筑面积约 59369 平方米，包含综合主厂房、渗沥液处理站、中水处理站、综合水泵房、电力升压站、天然气调压站、综合楼、宿舍及食堂、雨水提升站房、调节池及厂区道路等配套基础设施。设计日处理生活垃圾 3000 吨，建成后年发电量 $3.75 \times 10^9$ kWh。	15	PPP 模式	灞桥区	2018 年	2019 年
17	高陵区绿色优质设施蔬菜创新示范项目	设施蔬菜新品种引进和绿色蔬菜栽培技术管理体系建设；设施蔬果连作障碍综合防控生产技术示范；建立环保无污染微生物发酵处理禽畜粪便生产线。	0.193	企业自筹	高陵区	2018 年	2019 年
18	高陵区文化大礼堂工程	高陵区 20 个村文化大礼堂建设项目，总建筑面积 8000 平方米。	0.2	其他	高陵区	2018 年	2020 年
19	高陵区城乡环卫一体化建设及运营 PPP 项目	1. 生活垃圾收运系统：智能垃圾分类箱 188 套，40L 户用分类垃圾桶 71765 个，240L 公用垃圾桶 4566 个，垃圾保洁车 321 辆，小型电动转运车 112 辆，后装式垃圾运输车 11 辆，翻桶式垃圾运输车 15 辆，小型扫洗车 32 辆，大型扫洗车 9 辆。 2. 生活垃圾资源化处理站规模：有机垃圾生物堆肥设备处理规模为 168t/d，无机垃圾处理设备规模为	1.8	PPP 模式	高陵区	2018 年	2021 年

序号	项目名称	项目内容	预计投资 (亿元)	投资方式 政府投资/PPP 模式/企业自筹 /其他	责任单位	启动 时间	完成 时间
		68t/d, 垃圾压缩设施 5t/d 处理设备 12 台, 5t 垃圾压缩车 12 台, 垃圾压缩设施 10t/d 处理设备 1 台, 10t 垃圾压缩车 1 台。 3. 生活垃圾处理站房建筑面积共计 24300 平方米, 以及站房周围场地硬化、围墙、大门、护坡、绿化等工程。					
20	高陵区生活垃圾无害化处理焚烧热电联产项目	建设 3 条 750 t/d 生活垃圾焚烧线, 日处理生活垃圾 2250 吨。配置 3×750t/d 机械炉排炉+2×25MW 抽凝式汽轮机+2×30MW 发电机。	1.0711	PPP 模式	高陵区	2018 年	2019 年
21	源田梦工场田园综合体项目	源田梦工场项目以创建现代农业、文化旅游、田园社区为一体的田园综合体为发展目标, 项目规划涵盖高陵区张卜街道的张家村、南郭村、贾蔡村三个行政村, 总规划面积约 21 平方公里。其中核心区规划面积约 8 平方公里, 总投资 6.2 亿元。	6.2	企业自筹	高陵区	2017 年	2020 年
22	高陵区通远创想小镇	项目规划面积约 3.5 平方公里, 一期占地约 1.6 平方公里, 总投资约 64 亿元, 通过 PPP 模式建设, 包括文体中心、居住区、路网基础设施、文创中心等。	64	PPP 模式	高陵区	2017 年	2021 年



序号	项目名称	项目内容	预计投资 (亿元)	投资方式 政府投资/PPP 模式/企业自筹 /其他	责任单位	启动 时间	完成 时间
23	阎良区中蜂繁育新技术集成产业化示范项目	中蜂繁育新技术集成与推广；建设全产业链的中蜂繁育示范基地 500 亩。引进中华蜜蜂基础群种 3000 群，人工授精蜂王 3000 只；新建良种繁育室，年繁育量 6000 群，辐射带动秦岭北麓五区（县）1000 户贫困户，养殖面积 5000 余亩。	0.0808	企业自筹+ 政府投资	阎良区	2018 年	2019 年
24	阎良区良种鲜食枣设施高效栽培管理技术集成与示范项目	建设秦宝冬枣二膜覆盖设施示范园 20 亩，辐射带动 300 亩；建设秦宝冬枣二膜覆盖设施示范园 40 亩，辐射带动 500 亩；鲜食枣新型设施大棚改造 50 亩；辐射带动发展 500 亩。建设“V”型冬枣标准化树形示范园 100 亩；主干型标准化树形 400 亩；土壤有机质改良 600 亩；建立鲜食枣和深加工的脆枣物联网。	0.081	企业自筹+ 政府投资	阎良区	2018 年	2019 年
25	阎良区东弘新依现代农业产业园区建设项目	在关山街道付马村建设一个集观光旅游、水培栽植蔬菜为一体的现代农业园区。	1	企业自筹	阎良区	2018 年	2020 年
26	阎良区甜瓜名特优新品种筛选及高效栽培关键技术与示范项目	引进国内外科研机构 6 大类甜瓜名特优新品种 130 余种，在陕西省蓝天现代农业园区进行试验筛选，为甜瓜种植户推荐特色甜瓜品种 3—5 个，进行品种贮备 9—10 个；形成四大绿色甜瓜高效模式；在核心示范区建立农业物联网系统 1 套，实现对生产设施的精准监控等。	0.1014	企业自筹+ 政府投资	阎良区	2018 年	2019 年

序号	项目名称	项目内容	预计投资 (亿元)	投资方式 政府投资/PPP 模式/企业自筹 /其他	责任单位	启动 时间	完成 时间
27	陕西省农业产业园建设项目	以甜瓜产业为主，依托相关镇（街）打造省级农业产业园，包含农业生产设施提升、种养业良种体系建设、农产品质量安全体系建设、品牌创建、一二三产融合等内容为主。	1	企业自筹+ 政府投资	阎良区	2018年	2020年
28	阎良区生活垃圾集中收集器具购置项目	购置垃圾桶、垃圾箱、垃圾清运车等。	0.273	政府投资	阎良区	2018年	2022年
29	阎良区基层气象防灾减灾体系工程	拟建20个区域站，增添设施农业检测设备；建设预报预警信息发布体系，安装气象预警大喇叭及电子显示屏等；镇（街）气象服务站基础设施及人工影响天气地面焰炉系统建设。	0.65	政府投资	阎良区	2018年	2021年
30	阎良区农村公共厕所、生活垃圾集中收集压缩站建设项目	建设公厕28座、生活垃圾集中收集压缩站及配套处理设施共8个。	0.96	政府投资	阎良区	2018年	2022年
31	阎良区改善农村人居环境综合整治建设项目	58个行政村环卫一体化和15个“美丽乡村示范村”水、电、路及公共服务设施。	2.915	PPP模式	阎良区	2018年	2020年

序号	项目名称	项目内容	预计投资 (亿元)	投资方式 政府投资/PPP 模式/企业自筹 /其他	责任单位	启动 时间	完成 时间
32	阎良区中小学改扩建项目（共3个）	1. 新华路街道中心小学新建教学综合楼、风雨操场面积8200平方米，以及道路、管网、围墙、门房、运动场等室外工程； 2. 阎良一中新建校舍建筑面积17199平方米，以及道路、绿化、管网、围墙等室外工程； 3. 武屯初中新建校舍建筑面积21000平方米，以及运动场、道路、绿化、管网、围墙等室外工程。	1.48	政府投资	阎良区	2018年	2020年
33	西农大阎良农业人才培育中心项目	深化与西农大的校区合作，研发、引进国内外名、特、优、稀甜瓜、蔬菜新品种，并进行改良和培育适合本区种植的甜瓜、蔬菜种子种苗。联合西农大大力实施农业人才培育计划，围绕果蔬生产、加工、贮藏、销售、电子商务等领域培养高精尖人才。	3	其他	阎良区	2018年	2022年
34	阎良田园综合体项目	主要建设内容为：传承与发扬阎良文化，依托特色乡村旅游，以促进一二三产融合发展为抓手，创新发展农业、文旅、社区三大板块，将阎良田园综合体打造成为集农业生产、创意农业休闲、农事体验、乡村旅游、养生度假居住为一体的田园综合体。	10.435	其他	阎良区	2019年	2021年

序号	项目名称	项目内容	预计投资 (亿元)	投资方式 政府投资/PPP 模式/企业自筹 /其他	责任单位	启动 时间	完成 时间
35	临潼区西优粉提庄园建设项目	建设200亩的中心园区，建设1栋综合服务楼与番茄博物馆。主要内容为番茄种子的科研、生产、推广，将番茄果肉与果汁酿造出中国第一款番茄酒与番茄醋、番茄饮料、番茄酱等产品。	1.6	企业自筹、其他	临潼区	2016年	2020年
36	鄠邑区城乡环卫一体化综合处理项目	主要包括13个镇（街）生活垃圾压缩转运站建设，垃圾车、垃圾箱、垃圾桶等环卫设施配置，以及道路清扫保洁、生活垃圾收集清运等环境卫生专业作业，总投资3亿元。	3	PPP模式	鄠邑区	2018年	2019年
37	鄠邑区荣华田园综合体建设项目	2019年度投资项目（全面启动阶段）：荣华葡萄庄园、荣华高标准优质葡萄种植示范基地、荣华农业创客基地（展示区）、荣华稻田艺术公园（渔稻共生）、百亩荷塘景观公园（莲田养殖）、荣华奇迹农庄、胡家庄美丽乡村关中民居改造建设项目试点。 2020年度投资项目（深入推进阶段）：荣华温泉街区酒店、荣华农业创新创业示范中心及园区经营推广、园区教育培训。 2021年度投资项目（总结完善阶段）：土地一级开发和环境综合提升、露地标准化生产示范基地、胡家庄美丽乡村提升建设（30户临街商铺打造）、荣华农业创	41.17	其他	鄠邑区	2019年	2021年

序号	项目名称	项目内容	预计投资 (亿元)	投资方式 政府投资/PPP 模式/企业自筹 /其他	责任单位	启动 时间	完成 时间
		客基地、主题风景带。 项目建设地点：鄂邑区西南，南至环山旅游路以北一公里地界、北至鄂邑区东西六号路、东至泔陂湖规划西界，西至周鄂交界。共计 26.756 平方公里（40134 亩），其中核心用地面积 10000 亩（2019—2021 年）。					
38	蓝田县农村公共设施项目	建设 170 座公共厕所、337 个清洁驿站、17 个清运中心（垃圾压缩站）。	1.694	政府投资	蓝田县	2018 年	2022 年
39	蓝田县美丽乡村建设项目	100 个村庄绿化美化，绿化面积 1000 亩。	1	政府投资	蓝田县	2018 年	2022 年
40	蓝田县民宿集群项目	累计发展民宿 5294 户，床位 30707 个，建成“一源两轴三业态”五大核心文化一中心的民宿产业集群，打造西安民宿旗帜县，陕西民宿第一县。	15	其他	蓝田县	2019 年	2022 年
41	蓝田县“三园”建设项目	荒坡整地栽植绿化苗木 56509 亩，以及绿道建设。	0.839	政府投资	蓝田县	2018 年	2020 年
42	周至县西部茶产业现代物流仓储交易园区建设项目	建设仓储、办公实验、宿舍、餐厅，配套人防设施、景观等。	4	企业自筹	周至县	2018 年	2019 年

序号	项目名称	项目内容	预计投资 (亿元)	投资方式 政府投资/PPP 模式/企业自筹 /其他	责任单位	启动 时间	完成 时间
43	周至县猕猴桃产业示范工程建设项目	建设万吨气调仓储、分选加工中心、物流中心、深加工中心、猕猴桃产业体系研究院及办公等配套设施。	3.308	企业投资	周至县	2018年	2020年
44	周至县爱上牡丹花世界田园综合体项目	打造主题乡村旅游精品线路，发展特色民宿和养生养老基地，建设循环农业、创意农业、农事体验于一体的田园综合体。	3.2	政府投资、自筹	周至县	2018年	2022年
45	周至县三清生态农业观光园区建设项目	项目总规划面积13881亩，总建筑面积283000平方米，项目包含猕猴桃种植区、农耕文化展示区、生态养殖区、现代农业多功能展示区、农耕家园民宿体验区、幸福家园社区、产业化服务中心、田园社区生活配套区、农业景观湿地风光体验区、农业科创农事教育基地等。	4.91	企业自筹	周至县	2018年	2021年
46	周至县泥峪河水库供水工程	建设大坝、泄水建筑物、引水建筑物、水生态放水设施等。	7.3671	企业自筹	周至县	2018年	2021年
47	周至县秦岭北麓环山旅游线绿化美化和基础设施项目	S107 关中环线秦岭北麓辖区周至段楼观台到马召11.8公里的道路景观绿化、美化、亮化工程，及财神庙节点、史务村节点、兰梅塬节点、植物园节点、凤凰岭节点等8个综合性、功能性、景观性节点的建设，初步形成集休憩、停车、观光、农贸、休闲等于一体的旅游服务设施集群。	1.55	其他投资	周至县	2018年	2019年

序号	项目名称	项目内容	预计投资 (亿元)	投资方式 政府投资/PPP 模式/企业自筹 /其他	责任单位	启动 时间	完成 时间
48	周至县“六河六带”生态环境综合治理及文化旅游基础设施项目（一期）	项目主要建设黑河司竹湿地、黑河南横湿地、黑河团标湿地、田峪河豆村湿地、田峪河南横湿地、田峪口湿地等共计 11 个湿地节点。	27.5051	政府投资、 自筹	周至县	2018 年	2020 年
49	周至县教育基础设施建设项目	建设学前教育、全面改薄、义务教育标准化和普通高中优质特色发展项目。	7.896	政府投资	周至县	2018 年	2021 年
50	周至水街生态旅游小镇项目	主要建设二三期连接段、关中古镇、大话童年儿童世界、房车营地、亲子主题酒店、爱在路上民宿集群、小镇范围内高压落地电缆沟工程项目、小街大院民俗风情街等。	60	奖补资金	周至县	2017 年	2022 年





