

烟台市人民政府办公室

烟政办字〔2016〕78号

烟台市人民政府办公室 关于印发烟台市“十三五”农业和农村经济 发展规划的通知

各县市区人民政府（管委），东部新区办公室，市政府有关部门，有关单位：

《烟台市“十三五”农业和农村经济发展规划》已经市政府同意，现印发给你们，望认真贯彻实施。

烟台市人民政府办公室

2016年12月9日

烟台市“十三五”农业和农村经济发展规划

一、“十三五”期间发展指导思想、基本原则和目标定位

(一) 指导思想。全面贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中全会以及习近平总书记系列重要讲话精神，全面贯彻落实省、市相关决策部署，立足烟台资源禀赋、区位优势，坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的发展方向，突出大力推进农业现代化、大力推进农民奔小康、大力推进农村可持续发展任务目标，强化抓改革、转方式、调结构、补短板发展举措，提高农业质量效益和竞争力，打造农业“精品版”。

(二) 基本原则。

1. 坚持“五化”协同推进。协同推进新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化和绿色化“五化”进程，重点突出农业现代化，双向延伸产业链条，拓展农业多种功能，将新技术、新业态、新商业模式等引入农业，推进农村一二三产业深度融合。

2. 坚持全面深化改革。打破传统农业发展路径依赖，深入推进农村综合改革，创新农业农村发展体制机制，加快构建新型农业经营体系，不断增强农业和农村经济发展动力和活力。

3. 坚持农业可持续发展。牢固树立生态文明理念，加快发展资源节约型、环境友好型和生态保育型农业，从依靠拼资源消耗、

拼农资投入、拼生态环境的粗放经营，尽快转到注重提高质量和效益的集约经营上来，确保国家粮食安全、农产品质量安全、生态安全和农民持续增收。

4. 坚持城乡一体化发展。建立健全城乡发展一体化体制机制，推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。

（三）目标定位。到 2020 年，发展成为全省乃至全国重要的现代农业品牌城市、农业生态示范城市、农业科技创新先导城市和农业对外开放龙头城市，基本实现农业现代化。

1. 农业发展质量和效益显著提升。到 2020 年，农业增加值达到 520 亿元，农民生活达到全面小康，农村居民人均收入比 2010 年翻一番。全市果品、蔬菜等优势农产品标准化生产程度达到 80% 以上，规模化、标准化基地实现可追溯化管理。畜禽规模化、标准化养殖比重分别达到 98% 和 95% 以上，“三品一标”产地认证面积占同类农产品产地面积比率达 60% 以上，水产品“三品一标”认证面积达到养殖面积 90% 以上，农产品质量安全水平显著提升。

2. 农产品供应保障能力稳步增强。到 2020 年，粮食播种面积稳定在 430 万亩以上，总产不低于 170 万吨；油料播种面积稳定在 150 万亩以上，总产不低于 45 万吨；苹果种植面积达到 320 万亩，产量稳定在 600 万吨以上；大樱桃栽培面积达到 40 万亩，产量达到 25 万吨；蔬菜播种面积稳定在 70 万亩以上，总产量超

过 250 万吨；茶叶产量达到 500 吨以上；水产养殖面积达到 300 万亩，水产品总产量达到 220 万吨，其中近海捕捞产量稳定在 65 万吨以上，远洋渔业产量达到 20 万吨；畜产品总产量达到 230 万吨。

3. 农业物质技术装备条件明显改善。到 2020 年，新增改善节水灌溉面积 35 万亩，农田灌溉水有效利用系数提高到 0.68 以上；主要造林树种良种使用率达 90% 以上；农机总动力达到 1100 万千瓦，农作物耕种收综合机械化水平达到 90%；农业科技贡献率达到 67% 以上。

4. 新型农业经营体系不断完善。到 2020 年，全市主营业务收入过百亿元的大型农业龙头企业达到 5 家以上，过亿元的企业达到 200 家以上，农业上市企业达到 15 家以上，全面建成果品、蔬菜、水产、畜产品加工、葡萄酒酿造、食用油和粉丝等七大具有较强竞争优势的农业龙头企业集群；农产品出口创汇稳定在 30 亿美元左右；全市农民专业合作社发展超过 1.5 万家，家庭农场超过 3000 家，农民组织化程度达到 80% 以上。

5. 绿色发展步伐加快。到 2020 年，全市城镇化率达到 65%；对 47 条中小河流进行治理，农业面源污染治理取得较大进展；完成湿地保护与恢复 37.5 万亩，湿地净化 1.5 万亩，全市森林面积达到 800 万亩以上，森林覆盖率达到 42% 以上；可持续发展水平进一步提高，化肥农药使用量实现零增长，农作物秸秆综合利用率达到 95% 以上；到 2017 年底，力争全市所有省定扶贫工作重点

村全部脱贫“摘帽”，贫困户、贫困人口全部“销号”，早于全国3年、全省1年完成脱贫攻坚任务。农村人居环境更加优美，农民生活水平进一步提高，幸福指数普遍提升。

二、发展方向和重点任务

（一）全面深化农村改革，激发内在发展活力。

1. 落实农村产权制度改革。以健全城乡发展一体化体制为目标，以各类产权确权颁证为切入点，明晰产权关系，落实农村产权权能。重点落实好农村产权的出让、流转、抵押、担保等权能，建立农村综合产权流转交易市场体系。深化土地制度改革，加快征地制度改革步伐，探索宅基地有偿退出、出让机制，加快制定集体经营性建设用地入市的实施办法。严格实施土地利用总体规划，加强耕地保护，按照有关法律法规完善和拓展城乡建设用地增减挂钩制度。

2. 推进集体资产股份制改革。确认农村集体经济组织成员身份，全面核实农村集体资产。明晰产权归属，将资产折股量化到本集体经济组织成员，落实农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保等权利，增加农民财产性收入。发展多种形式的股份合作，探索非经营性资产有利于提高公共服务能力的运营管理机制，发展壮大集体经济。健全农村集体“三资”管理监督和收益分配制度，建立符合实际需求的农村产权流转交易市场，切实防止集体经济组织内部少数人侵占、支配集体资产；农村集体产权制度改革严格限定在本集体经济组织内部进行，防止外部

资本侵吞、控制集体资产。

3. 加快农业经营体制改革。坚持和完善农村基本经营制度，落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权，加快构建以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的复合型现代农业经营体系。在坚持家庭经营的主体地位基础上，积极培育壮大龙头企业、合作社、家庭农场、专业大户等新型经营主体，推进家庭经营、合作经营、集体经营、企业经营共同发展，发展多种形式适度规模经营。推进生产合作、供销合作、信用合作等各种形式的联合与合作，扶持发展一乡（县）一业、一村一品，规范引导工商资本到农村发展适合企业化经营的种养业。发展混合所有制龙头企业，支持龙头企业兼并重组，创新利益联结机制和生产组织模式。坚持发展与规范并举、数量与质量并重，引导联合社发展，支持农民合作社开展内部信用合作、资金互助。进一步提升种养大户、家庭农场经营能力，继续开展家庭农场示范场创建活动。到 2020 年，全市 50% 以上耕地实现适度规模经营，农民组织化程度达到 80% 以上。

4. 深化农村金融改革。综合运用财政税收、货币信贷、金融监管等政策措施，鼓励各类商业银行创新“三农”金融服务，推动金融资源继续向“三农”倾斜。继续深化农村信用社改革，科学发展村镇银行、小额贷款公司等新型农村金融组织，形成商业金融、合作金融、政策性金融和小额贷款组织互为补充的农村金融体系，促进普惠金融发展。坚持“社员制、封闭性、民主管理”

原则，积极稳妥开展新型农村合作金融试点。创新农村金融产品，大力发展农业担保和保险，稳妥开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点，创新和完善林权抵押贷款机制，拓宽“三农”直接融资渠道。支持涉农企业通过股权众筹、挂牌上市、发行债券等方式进行直接融资，引导撬动金融和社会资本投入农业领域。完善农业保险制度，鼓励保险公司开发指数化保险等适应新型农业经营主体需求的保险品种，通过保费补贴等手段扩大农业保险品种和覆盖范围，发展特色优势农产品保险、渔业保险、林业保险、设施农业保险，完善农业保险大灾风险分散机制。完善地方农村金融管理体制，推动地方建立市场化风险补偿机制，有效防范和化解地方金融风险。

（二）强化基础支撑，稳步提升农业综合产能。

1. 推进高标准农田建设。落实最严格耕地保护制度，划定永久基本农田，把保障粮食安全作为实现我市农业现代化的重要任务，实现藏粮于地、藏粮于技。加快高标准农田建设，整合新增建设用地土地有偿使用费和农业综合开发、农田水利设施建设、现代农业生产发展等方面资金，集中力量开展土地整治、农田水利、土壤改良、机耕道路、配套电网林网等建设，统一上图入库。开展粮食高产创建活动，建成一批优质高效粮食生产基地，推广绿色增产模式，提高单产水平，打造一批“吨粮县”“吨半粮乡”。全面启动耕地质量提升计划，实施土壤改良修复、农药残留治理、秸秆综合利用、畜禽粪便无害化处理、地膜污染防治、重金属污

染修复等六大工程 积极构建科学合理的耕地质量提升长效机制，实现耕地生产能力持续增强。

2. 构建水资源保障体系。以保障水资源可持续利用为核心，优化水资源配置格局，推进流域和区域河湖水系连通工程，加强雨洪资源利用，提升水资源和水环境承载能力。加快水库、水闸、河道等防洪工程和海堤防潮工程建设，加强山洪灾害防治工程建设，着力增强防洪抗旱减灾能力。大力实施农田水利工程，加快灌区续建配套与节水改造和高效节水灌溉工程建设，推进小型农田水利设施建设。到 2020 年，新增水资源开发利用能力 2.5 亿立方米，新增高效节水灌溉面积 35 万亩，农田灌溉水有效利用系数提高到 0.68 以上。

3. 提升农业智能化水平。加快农业信息化建设，推进农村农业信息化示范创建，实施“互联网+”大田种植、畜禽养殖、渔业生产等现代农业，促进物联网、遥感、大数据、云计算等信息技术与农业融合，推广成熟可复制的农业物联网应用模式，发展“智慧农业”。鼓励互联网企业建立农业服务平台，支持物流、快递、商贸、金融等企业参与涉农电子商务平台建设，建立农业信息监测分析预警体系，提高农业智能化和精准化水平。推进全程全面农业机械化，调整优化农机装备结构布局，优先发展大马力、高性能、复式作业机械，大力发展智能化农机装备。推进机械化向产前产后延伸，推动粮油及大宗经济作物生产全程机械化，加快林牧渔和农产品初加工机械化。到 2020 年，农机总动力达到 1100

万千瓦，农作物耕种收综合机械化水平达到 90%。

4. 加快农业科技创新步伐。实施主要农作物育种、化肥农药减施增效、粮食丰产科技创新、食品加工与储存、畜禽健康高效养殖、林业资源培育与高效利用、智能农机装备、农业面源污染治理等农业科技创新重点专项，解决一批关键共性技术难题。深化农业科技体制改革，推进科研成果使用、处置、收益管理和科技人员股权激励改革试点。立足优势产业、优势品类和关键领域，培育一批突破性的新品种，研发、集成和示范推广一批农业重大应用技术。实施种业自主创新工程，围绕“粮经作物、畜禽水产、林果花卉”三大板块，研发一批自主知识产权优良新品种，培育一批现代科技型种业企业，建设一批现代种业基地。积极推进现代农业产业技术体系创新团队建设，构建良种良法配套、农机农艺结合、生产生态协调、全产业链条的科技支撑体系。搭建现代农业科技服务平台，建设一批高水平的现代农业示范园区和农业科技试验示范基地。综合运用教育培养、认定管理、政策扶持等多种手段培育农民，探索建立标准化、制度化的新型职业农民资格证书制度，加快培养一支有文化、懂技术、会经营的新型职业农民队伍，每年培训新型职业农民 2000 人以上。到 2020 年，全市农业科技贡献率达到 67%以上。

5. 健全社会化服务体系。稳定和加强基层农技推广等公益性服务机构，支持粮食、供销、邮政、农机等系统发挥品牌和资源优势，发展覆盖全程、综合配套、便捷高效的社会化服务组织，

在农资供应、农产品流通、农村服务等重点领域和环节为农民提供服务。制定政府购买公益性服务指导目录，推广政府购买农业公益性服务。充分发挥行业协会自律、教育培训和品牌营销作用，开展标准制订、商业模式推介等工作。扩大农业全程社会化服务试点范围，推广合作式、订单式、托管式等服务模式。引导龙头企业与农户、家庭农场、农民合作社形成稳定购销关系，建立技术开发、生产标准和质量追溯体系。2020年，供销社为农服务中心基本覆盖所有涉农乡镇，土地托管服务规模达到500万亩。

（三）加快促动农业产业转型升级，健全现代农业产业体系。

1. 优化调整农业结构。加强农业供给侧结构性改革，提高农业供给体系质量和效率。创新栽培模式，加快品种调整升级，推广先进配套技术，尽快形成特色鲜明、高端引领、竞争力强的苹果、大樱桃产业格局，建设全国最大的苹果、大樱桃苗木生产基地。培植壮大葡萄、莱阳梨等区域主导产业，做强做优品牌。建立与国际标准接轨的蔬菜生产体系，努力扩大蔬菜出口品种及规模，大力发展设施蔬菜，到2020年高效设施蔬菜面积占比50%以上。树立大农业、大食物观念，合理布局小麦、玉米等粮食作物与经济作物、饲草作物比重，促进粮经饲三元种植结构协调发展。到2020年发展饲用玉米、苜蓿等种植10万亩。加快发展名优特新经济作物，大力推进种业、茶叶、食用菌、花卉、蓝莓、中药材、蜂业等特色产业区域化、规模化、品牌化发展。以循环发展为导向，深入推广农牧结合、农林结合模式，调整优化农业种养

结构。

2. 推进“海上粮仓”建设。发挥渔业显著的代粮、节粮、促粮作用和生态效应，做强水产种苗业、水产养殖业、渔业增殖业、海洋捕捞业、水产加工业和休闲渔业“六大产业”，加快渔业一二三产业融合发展，打造优质安全水产品主产区。大力实施现代渔业园区建设工程，集中打造“海上粮仓”主体区。实施以增殖放流、人工鱼礁和藻场建设为主的海洋牧场建设工程，打造“海上粮仓”核心区。实施远洋渔业建设工程，实行“船队+基地”发展模式，打造一批现代化、专业化远洋船队，建设集产供销和后勤补给为一体的海外综合性渔业基地。实施水产品冷链物流建设工程，搭建“海上粮仓”流通贸易平台，打造远洋渔业产品精深加工、冷链物流集群和水产品物流集散基地。实施休闲垂钓基地建设工程，积极探索海洋牧场与休闲渔业结合的经营模式，扶持建设一批休闲垂钓示范基地。到2020年，新增海洋牧场30万亩，总面积达到100万亩，新增全封闭工厂化循环水养殖15万平方米，总数达到30万平方米；力争全市水产品总产量达到220万吨，蛋白质当量相当于粮食80亿斤。

3. 提升现代畜牧业。加快推进现代畜牧业示范市和无疫病区建设，实施畜禽规模化、标准化养殖工程，依法科学划定畜禽禁养区和限养区。建设肉鸡、生猪、奶牛、蛋鸡、肉牛、肉羊、蜜蜂等七大产业优势区域，不断提升畜禽养殖规模化、集约化、标准化水平。加快培育出具有自主知识产权的畜禽品种，进一步巩

固我市畜禽良种产业龙头地位，到 2020 年培育 5 个具有核心竞争力的“育繁推一体化”现代种业企业。扶持龙头企业集群，进一步提升畜牧业产业化经营水平。强化畜禽污染防治和疫病防控，开展畜禽粪污无害化处理和资源化利用，到 2020 年，畜禽规模养殖场的畜禽粪污无害化处理和资源化利用率均达到 98%。

4. 延伸农业产业链条。大力推动农产品产地初加工、主食加工业和农产品精深加工，开展农产品及加工副产物综合利用试点，以技术创新推动农产品加工业结构优化，大力开展加工业示范创建活动，引导农产品加工业向主产区、优势产区、特色产区、重点销区及关键物流节点梯度转移，打造农产品加工产业集群。健全农产品产地营销体系，推广农超、农企等形式的产销对接，鼓励在城市社区设立鲜活农产品直销网点。发展农业生产性服务业，推广有机肥料、生物农药、高端农机，鼓励开展代耕代种代收、大田托管、统防统治、烘干储藏等市场化和专业化服务。

5. 推进产业融合发展。加快推进农业与旅游、教育、文化、健康养老等产业深度融合，推动科技、人文等元素融入农业，实现农业由提供食品单一功能向食物供应、生态改善、旅游观光、文化传承等多功能转变。加快推进休闲农业和乡村旅游业，积极发展多种形式的农（渔、林）家乐，提升管理水平和服务质量。建设农业教育和社会实践基地，加强农村传统文化保护，合理开发农业文化遗产，积极发展农田艺术景观、田园养生保健等创意农业，有序发展新型乡村旅游休闲产品，建设一批具有历史、地

域、民族特点的特色旅游村镇和乡村旅游示范村。以县市区为基础搭建农村综合信息服务平台，大力发展农产品电子商务，完善配送及综合服务体系。鼓励发展农业生产租赁业务，积极探索农产品个性化定制服务、会展农业、农业众筹等新型业态。围绕产业融合模式、主体培育、政策创新和投融资机制，开展“百县千乡万村”农村产业融合发展试点示范，重点推进龙口市产城融合型示范县和莱阳龙旺庄街道产业链延伸型、蓬莱刘家沟镇多业态复合型、福山回里镇功能拓展型、龙口徐福街道产城融合型示范乡镇建设，打造40个功能型示范村。

（四）深入实施品牌战略，提升烟台农产品品牌竞争力。

1. 推进标准化生产。完善农业生产标准体系，加快农产品生产技术规程、产品质量分等分级及仓储等标准研制，修订一系列可操作性强的农产品质量标准，涵盖生产环境、生产过程、产品品质、加工包装等环节，形成一整套从土壤到餐桌的全过程质量控制标准指标体系。规范农业标准化生产基地的建设与管理，开展园艺作物、畜禽规模化养殖、水产健康养殖等标准化示范创建活动，建设一批农业标准化生产基地。鼓励农业企业、农民专业合作社制定实施高于国家或行业标准的企业标准或联盟标准。开展优势农产品标准化生产示范县建设，推行全产业链标准化生产。到2020年，再制定农业地方标准、生产技术规范总数30项，农产品标准化生产达到80%以上。

2. 强化全程化监管。以开展“食安烟台”行动和出口农产品

质量安全示范区创建活动为载体，健全农产品质量安全体系，完善市场准入和可追溯制度，全面推进农产品质量安市（县）建设。健全农业质量监管、监测、执法三大体系，完善市、县、乡、村四级监管队伍，强化农业投入品和农产品质量监管，建立健全监测结果通报制度和质量诚信体系，加快建立产销区一体化的农产品质量安全追溯信息平台。大力推进农资连锁经营、农技农资结合、协会服务、企业直销、龙头企业带动等农业投入品有效监管服务模式，从源头上保障农产品质量安全。

3. 实施品牌化经营。健全农产品品牌培育、发展和保护体系，在保护使用好原有品牌的基础上，再培育一批区域特色明显、市场知名度高、发展潜力大、带动能力强的农产品区域公用品牌和企业品牌。构建起以烟台农产品整体品牌为引领，区域公用品牌和企业品牌为主体的烟台农产品品牌体系。按照“区域公用品牌+企业产品品牌”的母子品牌模式开展农产品品牌培育工作，形成标准化生产、产业化运营、品牌化营销的现代农业新格局。到 2020 年，培育 20 个农产品区域公用品牌、80 个企业产品品牌，“三品一标”产地认证面积占同类农产品产地面积比率达 60%以上，水产品“三品一标”认证面积达到养殖面积 90%以上，认证并有效使用标志的农业“三品”数量达 980 个。

4. 提升开放合作水平。坚持市场化运作和差异化对接，积极融入“一带一路”、中韩自贸区重大战略，拓展与日韩东盟农业产业合作，承接区域产业转移。深入实施农业“走出去”战略，鼓

励企业到境外进行资源开发、生产基地建设、农产品加工、仓储运输、市场营销和售后服务，支持有实力的企业优先建设一批境外农业合作示范区、产业园区，以参股、并购等形式加入农业全球供应链。加强农产品出口基地建设，推进优势农产品出口，扩大国际合作与技术交流。鼓励符合条件的龙头企业上市融资、发行债券、在境外发行股票上市，增强企业发展实力。

5. 强化市场风险管控。完善农产品市场体系，合理布局农产品市场流通设施，建成以农产品批发市场为骨干，以农产品零售市场为支撑，以公益性农产品市场为补充，以电子商务和区域特色农产品市场等新型市场为基础的农产品市场体系。创新农产品流通方式，大力发展农产品电子商务，开展线上线下相结合的产销一体化经营，支持建设一批具有集中采购和跨区域配送能力的农产品低温配送和处理中心。改进农产品市场调控方式，按照国家要求逐步建立粮食等主要农产品目标价格制度，按照政府引导、市场运作的原则，开展蔬菜和生猪等重要农产品目标价格政策性保险试点。落实粮食最低收购价政策，完善重要农产品临时收储政策，建立重要商品商贸企业代储制度。加强农产品市场信用体系建设，提供信用认证和信用信息查询服务。综合运用自律、经济、行政、法律等手段建立健全多部门联动的市场监管机制，发挥行业协会优势，完善农产品市场监管体系。

（五）统筹城乡发展，加快美丽乡村建设。

1. 深入实施生态建设工程。加快实施造林绿化工程，以建设

“森林城市、美丽烟台”为目标，通过新栽、补植等方式完成造林 60 万亩，完成湿地保护与恢复 37.5 万亩、湿地净化 1.5 万亩，到 2020 年全市森林面积达到 800 万亩以上，森林覆盖率达到 42% 以上。推进森林防火基础设施建设，到 2020 年全市防火通道总里程达 6000 公里，重点林区瞭望率提高到 90% 以上。开展土壤改良修复、地膜污染防治、秸秆综合利用、畜禽粪污治理等农业环境突出问题综合治理，到 2020 年农作物秸秆综合利用率达到 95% 以上，化肥施用量零增长，化肥利用率提高 10 个百分点以上，农药利用率达到 40% 以上，用药量减少 30% 以上，土壤酸化等突出问题得到有效遏制。积极争创国家级、省级农业可持续发展试验示范区。进一步加强烟台市生态文明示范区建设，加快推进龙口市国家级生态保护与建设示范区建设，积极争创一批省级生态保护与建设示范区，开展整乡整县环境综合整治。推广绿色能源，开展规模化生物天然气工程试点，重点支持农村规模化大型沼气建设。到 2020 年，农村生活垃圾无害化处理率达到 100%，农村污水处理率达到 40%。

2. 加强农村基础设施建设。实施农村饮水安全巩固提升工程，推动城镇供水设施向农村延伸，加强饮用水水源地环境风险管控。加快农村电网升级改造，加强变电站、电力配套设施和技术服务站建设，提升农村供电服务水平。加快农村公路改造升级，提升农村公路等级标准，努力实现村庄道路硬化逐步由“村村通”实现“户户通”。加大农村危房改造力度，解决困难家庭住房安全

问题，到 2017 年完成存量危房改造任务。实施农村改暖工程，促进城镇集中供热系统向农村延伸。加快农村改厕步伐，到 2018 年底基本实现全市农村无害化卫生厕所全覆盖。加快推进农村通信基站建设和光缆进村、有线电视入户工程。

3. 推进新型农村社区建设。加快以县为单位编制农村新型社区和新农村发展规划，推进农村新型社区和特色产业园区“两区同建”，优化基础设施配套，促进农民就地就近城镇化。加强农村新型社区组织建设，积极构建以社区党组织为核心、群团组织为纽带、各类经济社会组织为补充的社区管理新体制。创新农村新型社区管理机制，实行权力下放、工作重心下移，实现权力、责任、义务、经费同步下放到社区。强化县乡村三级便民服务网络建设，严格落实农村基层党建责任制。创新完善农村基层党组织设置和活动方式，选好用好管好带头人。

4. 实现城乡公共服务均衡化。合理配置教育、文化、医疗卫生等资源，推进公共服务向农村延伸，促进公共资源在城乡之间均衡配置、生产要素在城乡之间自由流动，实现城乡公共服务均衡发展。完善农村公共文化服务体系，加快推进文化信息资源共享工程，抓好重点惠民文化工程建设。统筹城乡基础教育、职业教育、成人教育，逐步实现城乡教育均衡发展。统筹城乡医疗卫生事业发展，加强农村卫生服务体系建设，建立健全县、乡、村三级医疗卫生服务网络。统筹城乡社会保障事业，完善农村社会救助保障制度，提高农村最低生活保障标准。加强农村留守儿童、

妇女、老人关爱服务体系建设，新建、扩建一批养老院、儿童福利院、残疾人康复中心等设施，到 2020 年农村幸福院或日间照料设施服务功能覆盖所有农村。鼓励地方开展统筹城乡的基本公共服务制度改革试点。

5. 千方百计增加农民收入。完善农民收入增长支持政策，通过发展二三产业、转移就业、集体产权制度改革等多种措施，扩大农民非农产业收入、工资性收入、财产性收入、转移性收入。推进产业化组织形式创新，将财政支农资金使用与建立农民分享产业链利益机制联系起来，让农民分享更多的增值收益。加快培育中小城市和特色小城镇，增强吸纳农业转移人口能力。健全农村劳动力转移就业服务体系，推动农村富余劳动力有序外出就业，推进农业转移就业人口举家到城镇和农村新型社区落户，将符合条件的农村新型社区纳入城镇化管理，提高户籍人口城镇化率。维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，支持引导其依法自愿有偿转让。实施新生代农民工职业技能提升计划，鼓励农村妇女就业创业，支持农民工、大学生和退役士兵等人员返乡创业，以创业带动就业。

6. 丰富乡村文化生活。加强农村精神文明建设，有针对性地开展社会主义核心价值观教育，提高农民综合素质，提升农村社会文明水平。开展文明村镇创建活动，修订乡规民约。充分发挥公共文化服务在农村精神文明建设中的平台和支撑作用，加强农村基层公共文化体育资源的整合利用，提高设施利用效能。建立

广播电视村村通、文化信息资源共享、乡镇综合文化站、农村电影放映、文化大院、农家书屋、体育健身等重点文化体育工程有效合作机制。采取政府购买、项目补贴、定向资助等方式，支持社会各类文化组织和机构参与农村公共文化服务。抓好农村业余文化骨干队伍建设，加强农村题材文艺作品的创作生产。广泛开展具有乡土特色的文化活动，引导和组织农民成立村民议事会、道德评议会、禁赌禁毒会、红白理事会，发挥乡规民约的积极作用。

（六）打赢脱贫攻坚战，率先实现全面小康。

1. 精准管理扶贫对象。深入分析贫困人口数量和分布现状，准确核实贫困对象的精准度、数据信息、脱贫类型。加强建档立卡动态管理，做到信息准确、能进能出。健全脱贫退出机制，严格退出程序，村民小组提名、村民代表大会民主评议、乡镇审核、县级审批、省市备案、公示公告，一级一级负责，一级一级把关，保证结果经得起群众评判、经得起上级考核、经得起历史检验。运用好建档立卡成果，建设市级扶贫开发数据链接平台和官方网站，加强上下级政策信息沟通，搞好数据综合分析，发布贫困对象需求，公告项目扶贫方案，促进供需对接。

2. 精准推进扶贫开发。支持扶贫重点村、贫困户依法流转土地，组建农民专业合作社，发挥农业新型经营主体和龙头企业带动作用，发展水果、蔬菜、特色养殖及农产品加工等特色优势产业。支持各地紧密结合贫困乡村生态环境、民俗特色，培育一批观光游、休闲游、体验游、养生游等乡村旅游产品。鼓励各地发

挥好农、海产品品牌优势和网上交易优势，搞好农村电商、网店、微店的布局，抓好电商培训和示范推广，帮助贫困人口借助电商平台摆脱困境。统筹实施光伏扶贫，科学布局，积极引导，帮助有条件的贫困村、贫困户建设光伏项目，特别是向无劳动能力、无资源的贫困户重点倾斜，让他们得到长期稳定收益。在不改变用途的情况下，财政专项扶贫资金和其他涉农资金投入设施农业、种养殖、光伏、乡村旅游等项目形成的资产，具备条件的可折股量化给扶贫工作重点村和贫困户，尤其是丧失劳动能力的贫困户和残障人士持股分红。

3.精准健全扶贫保障。加快实施教育扶贫工程，让贫困家庭子女都能接受公平有质量的教育，阻断贫困代际传递。健全学前教育资助制度，帮助农村贫困家庭幼儿接受学前教育。实施建档立卡的家庭学生普通高中和中等职业教育免除学杂费。加大对贫困家庭大学生的救助力度，确保不让学生因家庭困难而辍学。注重扶贫先扶智，加大科技推广和就业培训力度，支持贫困家庭成员参与职业技能培训，至少掌握一门就业技能。组织大中专院校、科研单位、农技推广机构与扶贫工作重点村结对帮扶，开展农技推广，培养科技带头人。实行精准劳动职业技能培训，通过政府购买服务等方式促进转移就业和就近就地就业。实施医疗保险和医疗救助脱贫工程。城乡居民医疗保险和大病保险制度，要向贫困人口实行政策倾斜。加大医疗救助、临时救助、慈善救助等帮扶力度，将符合条件的贫困人口全部纳入重特大疾病救助范

围。完善最低生活保障制度，对无法依靠产业扶持和就业帮助脱贫的家庭实行政策性保障兜底，推进农村低保线和扶贫线“两线合一”，做到应保尽保。

4.精准运用扶贫政策。发挥政府投入在扶贫开发中的主体和主导作用，积极开辟新的资金渠道，确保政府扶贫投入力度与脱贫攻坚任务相适应。各级财政把专项扶贫资金纳入年度预算和中期财政规划，确保每年增幅明显高于本级财政收入增幅。创新扶贫资金使用方式，采取贷款贴息、以奖代补、政府购买服务等方式，带动社会资本参与脱贫攻坚。整合行业扶贫资源，建立健全脱贫攻坚多规划衔接、多部门协调机制。用好扶贫再贷款政策，通过税收优惠、贴息支持、财政奖补及过桥贷款、融资担保、风险补偿等机制，鼓励金融机构创新金融扶贫产品。新增建设用地计划指标优先保障扶贫开发用地需要。引导科技创新成果优先到扶贫工作重点村转化应用，支持科技特派员开展创业式扶贫服务，扩大高校毕业生“三支一扶”项目支农、扶贫人员比例。

5.精准完善扶贫机制。严格执行脱贫攻坚一把手负责制，逐级签订责任状，层层落实脱贫攻坚责任。市直有关部门研究制定专项扶贫实施方案，各负其责、通力合作。健全扶贫工作考核督查问责制度和年度工作逐级督查制度，坚持实绩导向，强化考核结果运用，以精准考核倒逼精准扶贫工作落实。健全社会力量参与机制，完善党政机关、事业单位、国有企业参与扶贫开发制度，动员鼓励各民主党派、工商联、民营企业、行业协会、群众团体、

社会组织开展脱贫攻坚结对帮扶。各级慈善总会设立扶贫专户，接受扶贫捐赠专项用于脱贫攻坚。脱贫攻坚期间，爱心捐助资金的 50%用于扶贫脱贫。引导社会各界更加关心扶贫事业，营造全党动员、全民参与的良好氛围。

三、实施保障

（一）切实加强组织领导。坚持把“三农”工作作为重中之重，列入各级政府重要议事日程，在政策制定、工作部署、财力安排、组织考核等方面向“三农”倾斜，从思想上、行动上切实推进农业现代化进程，确保抓三农工作的精力不转移、劲头不减弱、工作不松懈。将特色产业发展、农产品深加工、新型经营主体培育等作为重要发展指标，强化责任落实，层层分解任务，建立责任落实、跟踪评价、监督考核、激励奖惩和工作推进机制。坚持城乡一体的发展理念，从更广的视角观察农业，从更多的渠道支持农业，引导和鼓励全社会资源要素投入农业领域。

（二）加大各级投入力度。按照统筹城乡发展的要求，加大政府投入，强化支持总量，优化支持结构，突出支持重点，进一步完善强农惠农富农政策体系。一方面，全面落实支农政策。按照总量持续增加、比例稳步提高、增量重点倾斜的思路，提高财政支农资金占财政总支出的比重，提高农村建设资金占基本建设资金的比重，新增农业补贴适当向种粮大户、农民专业合作社等新型经营主体倾斜。增强基层财政公共服务保障能力，完善农业支持保护机制，确保粮食安全。加大对县乡财政转移支付力度，

增加对基层的一般性转移支付，进一步完善转移支付方式。另一方面，创新支农投入机制。优化支农资金使用方向，积极推动全市涉水涉地等农业发展资金整合，最大限度发挥投资效益。研究制定吸引社会资本的配套支持政策，探索建立社会资本参与重大水利等农业基础设施建设的投融资机制。充分发挥财政政策导向功能和财政资金杠杆作用，综合运用基金、贴息、担保、以奖代补、先建后补、民办公助、以物抵资等政策手段，鼓励和引导金融资本、工商资本更多投向农业农村。

（三）推进农村民主建设。一是强化农村党建工作。统筹城乡基层党建工作，扩大党组织在新型经济组织和社会组织中的覆盖面，推进选聘高校毕业生到村任职工作，扩大党的各项教育实践活动成果，充分发挥党组织在建设社会主义新农村中的领导核心作用。二是完善农村民主运行机制。创新乡村治理机制，进一步完善村民自治制度，增强农民自我管理、自我教育、自我服务的能力。健全农村新型社区管理制度和服务设施，培育壮大社区服务性、公益性、互助性社会组织。三是加强农村法治建设。深入开展农村普法教育，积极开展农村法治培训，培养农民的民主意识、法治意识。深入开展农村平安创建活动，努力把各种隐患解决在基层、解决在萌芽状态。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，
市检察院，各人民团体，中央、省属驻烟单位。

烟台市人民政府办公室

2016年12月9日印发
