

陕西省促进农村居民收入倍增规划

为贯彻落实党的十八大、十八届三中全会和省第十二次党代会精神，推进“四化”同步和城乡发展一体化，促进农民收入持续快速增长，力争到 2020 年我省农民人均纯收入达到全国平均水平，制订本规划（2012 年为规划基期年）。

一、规划背景

（一）工作成效。近年来，各地各部门认真落实强农惠农富农政策，加快现代农业建设，大力发展农村经济，农民收入实现快速增长。2012 年，农民人均纯收入为 5763 元，达到全国平均水平的 72.8%，比 2007 年提高了 8.9 个百分点，年均增长 16.4%，增速高出全国平均水平 3.1 个百分点，城乡居民收入比由 4.1：1 下降到 3.6：1。收入结构不断优化，工资性和家庭经营性收入成为农民收入的主要来源，财产性和转移性收入占比提高了 2.85 个百分点。贫困人口自我发展能力不断增强，278 万人实现脱贫。

（二）面临形势。总体来看，我省农民收入仍然偏低，2012 年全省农民收入排在全国第 26 位，落后于我省经济总量排名，城乡、区域的绝对差距仍在拉大。当前影响农民增收的主要因素是：农业农村基础设施薄弱，土地流转率低，现代农业经营主体培育和产业化进程缓慢，农产品商品化率不高；县域工业化水平低，城镇化水平不高，非农产业发展较慢，吸纳农村人口能力有限；农村金融体制、产权制度等改革滞后，贷款难、担保难问题仍然

存在，农村劳动力结构性短缺等问题突出。

二、总体要求

（一）指导思想。深入贯彻党的十八大和十八届三中全会精神，全面深化农村改革，完善和落实强农惠农富农政策，创新农业生产经营体系，以现代工业、流通、金融、生态理念大力发展现代农业，加快县域工业化进程，加强农村基础设施、人居环境和生态文明建设，着力保障和改善农村民生，构建以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的发展新格局，实现农村居民家庭经营收入稳步增长，工资性收入快速提高，财产性收入比重不断提升，转移性收入持续增加。

（二）基本原则。

尊重农民的主体地位。坚持政府主导，完善扶持政策，整合优质资源，撬动社会资本，保障农民权益，调动农民从事农业生产和自主就业创业增收的积极性。

推进城乡发展一体化。加大工业反哺农业、城市支持农村的力度，推动城乡资源要素平等交换和有序流动，加快农村人口进城落户步伐，减少农民、富裕农民，以新型城镇化促进农业增效、农民增收、农村繁荣。

加快农村产业发展。坚持经济效益与生态环境并重，大力发展现代农业，稳定第一产业的基础性地位；推进产业联动，发挥市场的决定性作用，大力发展农村二、三产业，形成协调发展、共同推进的新格局。

加大改革创新力度。以农村产权制度、户籍制度、经营方式、金融制度改革为突破，进一步深化农村改革，消除体制机制障碍，缩小城乡发展差距，释放改革红利，为农民收入倍增创造有利的外部环境。

（三）发展目标。现代农业产业体系基本完善，一产总量增加、结构优化，农产品加工转化率、规模化经营率、畜牧业占比等主要指标接近发达省份。城乡一体化发展跨上新台阶，农村水电路等基础设施和教育、卫生、文化等公共服务设施根本改善，社会保障程度大幅提高，区域发展的协调性增强。2015年农民人均纯收入超过8000元，实现“十二五”规划目标；2017年达到11500元，实现收入翻番目标；2020年超过17000元，年均增长14.5%，在2015年的基础上实现翻番，达到全国平均水平，城乡收入比缩小到2.5：1左右，确保与全国同步全面建成小康社会。

专栏一1 促进农村居民收入倍增主要指标

	指标名称	单位	2012年	2015年	2017年	2020年	类别
农民收入	人均纯收入	元	5763	>8000	11500	>17000	约束性
	家庭经营性纯收入	元	2293	>3000	>4000	>6000	预期性
	工资性收入	元	2726	>4500	>6000	>9000	预期性
	财产性收入	元	202	300	450	800	预期性
	转移支付收入	元	542	650	750	950	预期性

	指标名称	单位	2012年	2015年	2017年	2020年	类别
现代农业	农业增加值	亿元	1370	1900	2800	3800	预期性
	粮食总产量	万吨	1245	1300	1330	1400	预期性
	果业产量	万吨	1437	1500	1800	2240	预期性
	其中：苹果	万吨	965	1000	1100	1400	预期性
	五大干杂果	万吨	91.4	230	350	500	预期性
	职业农民	万人	1.23	6	10	20	预期性
	农业产业化龙头企业	个	2108	2960	3360	3620	预期性
	其中：省级以上龙头企业	个	409	560	660	750	预期性
	专业大户	万个	0.5	1	1.8	3.5	预期性
	家庭农场	万个	1.5	2.5	4	4.5	预期性
	合作社	万个	1.9	2	2.2	2.5	预期性
	主要农产品加工转化率	%	45	55	65	72	预期性
	农业科技进步贡献率	%	52	54	56	58	预期性
	耕种收综合机械化水平	%	57	62.5	65	70	预期性
基础设施	耕地面积	万亩	5981	5912	5897	5837	约束性
	农田有效灌溉面积	万亩	1916	2000	2050	2150	预期性
	灌溉水有效利用系数		0.545	0.553	0.559	0.568	预期性
	农村公路行政村通畅率	%	84.8	90	具备条件的通畅	具备条件的通畅	预期性
	农村自来水普及率	%	78	85	95	100	预期性
城乡一体	城镇化率	%	50	54	56	58	预期性
	进城落户人口	万人	[286]	[600]	[700]	[850]	预期性
	转移农村劳动力	万人	690	500	420	350	预期性
	脱贫人口	万人		[302]	[480]	[574]	预期性
美丽乡村	造林面积	万亩	400	[1200]	[2000]	[3000]	预期性
	森林蓄积量	亿 m ³	[4.2]	[4.6]	[4.8]	[5.1]	约束性
	森林覆盖率	%	41.42	43	43	45	约束性
	治理水土流失面积	万 km ²	0.65	[1.95]	[3.25]	[5.2]	预期性
注： [] 为累计指标							

三、主要任务

（一）加快发展现代农业，增加农民经营性收入。

完善现代农业产业体系。加快推进引汉济渭、东庄水库、大中型灌区节水改造等一批重大水利工程建设，加强基本农田建设和保护，强化现代农业发展基础。持续推进农业产业结构调整，构建粮食为基础、果畜为支柱、菜茶为特色的优势产业布局，促进产业聚集、板块发展，着力打造陕南生态农业区、关中高效农业区、陕北有机农业区。优化资源要素配置，加快现代农业园区建设，推行标准化生产、产业化经营、精细化管理。培育多元化深加工体系，打造一批优势农产品知名品牌，提高市场竞争力。

培育新型农业经营主体。加强新型职业农民队伍建设，培育家庭农场、种养大户，壮大农民专业合作社，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现代农业经营体系。扶持发展农业产业化龙头企业，支持有条件的龙头企业和各类农业企业上市，建立健全合作组织、企业与农户的利益联结机制，推进集约规模经营和全产业链开发，提升农产品的商品化率。

发展家庭经营性二三产业。依托资源禀赋，加快“一村一品”、“一乡一业”发展，发展特色明显、类型多样、竞争力强的精深加工业，拓展农产品增值空间，提高二、三产业占家庭经营性收入比重，加强流通主体培育，促进加工、流通与消费对接，让农民分享流通利润。引导有条件的农民从土地上分离出来，从事休

闲农业、乡村旅游等。

构建现代农业服务支撑体系。完善农技推广、农业信息、农产品质量安全、动物防疫、市场流通、气象服务等农业服务体系，强化公益性职能，拓展经营性领域，支持供销合作社、农民专业合作社组织、农村经纪人、龙头企业提供多种形式的服务，促进农业技术集成化、劳动过程机械化、生产经营信息化，持续提高农业科技进步贡献率和农业资源利用率。

专栏一2 农业基础设施重大项目

重大水源 实施引汉济渭、引红济石、延安引黄、洛惠渠引干入支等重大水资源调配工程，推进东庄、亭口、南沟门、王圪堵等大中型水库工程建设，加快西安李家河、宝鸡银洞峡、铜川龙潭、安康洞河以及彬县红岩河、旬邑柏岭寺、子长红石卯、南郑云河、洛南张坪等一批小型水库建设，提高农业生产用水的保障能力。

大型灌区 实施 12 个大型灌区续建配套节水改造、大型灌排泵站更新改造以及扩灌工程，实现灌区水资源的优化配置和高效利用。渠道改造 3900 公里，大型泵站更新改造 110 座，新增和恢复灌溉面积 550 万亩。

新增粮食产能 以 16 个国家级和 23 个省级产粮大县为重点，推进全省新增 25 亿公斤粮食生产能力规划项目实施，建设 20 个整镇连片现代粮食基地，提高粮食综合生产能力，粮食总产量达到 1400 万吨，自给率达到全国平均水平的 95%，提高 10 个百分点。

“菜篮子”工程 加强种质资源、扩繁和生产基地建设，完善仓储、加工、冷链物流等基础设施，重点支持 30 个省级蔬菜大县和 30 个果业基地县建设，推进畜牧业集约化发展，确保菜篮子产品总量满足需求、品种更加丰富、季节供应均衡。

现代农业园区 深入持续推进现代农业园区建设，建成 2000 个现代农业园区，占耕地面积的 15%，其中省级园区 300 个，探索新型农业经营体制和发展模式，提高农业效益和农产品的市场竞争力，示范带动全省现代农业发展。

农产品加工产业园区 打造我省农产品加工业发展高地，建设 25 个省级农产品加工产业园区，到 2017 年园区数量超过 30 个，其中年销售收入 20 亿元以上的园区 20 个，培育年销售收入超 50 亿元的农产品加工企业 10 家，带动农户户均增收 5000 元。

区域特色产业基地 扩大标准化生产基地规模，建设茶叶、中药材、花卉、桑果等园区 1105 万亩，核桃、红枣、花椒、板栗、柿子等干杂果经济林 1200 万亩，木本油料基地 197 万亩，示范园 30 个等，打造区域特色品牌，提高市场竞争力和经营效益。

小型农田水利设施 实施山塘水坝等小型水源工程、小型河道治理工程、小型泵站、渠道及配套建筑物等水利工程，建设五小水源工程 4.15 万处，新修渠道 1000 公里，新增高效节水灌溉面积 180 万亩，提高大中型灌区末级渠系的配套水平和农田水利化程度。

农产品商贸物流体系 实施大型农产品骨干批发市场工程、万村千乡市场工程和新农村现代流通服务网络工程，建设洛川苹果、眉县猕猴桃两个国家级批发市场和 12 个区域性骨干批发市场，扶持大中城市社区农贸市场和县镇农贸市场建设，建成一批配送中心、标准化农家店、标准化超市等，形成农产品和日用工业品双向流通商贸物流体系，覆盖 100% 的乡镇、95% 的行政村。

现代农业服务体系 提升省市县乡四级农机、农技、防疫、质检、气象预警防灾等基础设施及农业信息平台建设水平，完善产前、产中、产后的社会化服务体系，建立覆盖全过程的最严格农产品安全监管体系。

（二）着力促进就业创业，增加农民工资性收入。

加快小城镇建设。加强 83 个县城、35 个重点示范镇和 31 个文化旅游名镇建设，支持发展特色小城镇，带动集镇和新农村建设，提升劳动力吸纳和承载能力。发挥县域特色工业经济园区优势，辐射带动重点产业发展升级，吸引农村能人和返乡农民工创业。对符合条件的中高等学校毕业生、退役军人、返乡农民工创业给予补助。

发展中小微型企业。以中小企业为主体推进县域工业发展，优先发展劳动密集型产业，吸引劳动力就地转移。利用工业资源优势，推动资源开发与关联产业发展。利用农业资源优势，大力发展农产品加工业。大中城市周边集中发展城市配套产业，城镇周边和交通沿线大力发展农村旅游业。

加大农民培训力度。充分利用各类教育资源，加强专业技能培训，提高农民工就业和竞争能力。大力培育地方特色劳务品牌，促进劳务输出由体力型向技能型转变。加强农民工就业服务和指导，发展和规范劳务输出中介组织，促进农民工稳定就业。鼓励企业公平公正用人，确保就业机会均等、待遇平等。

有序推进农业转移人口市民化。健全农民工工资支付保障机制，解决进城人员就业、医疗、养老等后顾之忧，实现基本公共服务常住人口全覆盖。合理配置公共资源，建立统一开放、相互衔接的社会保障体系，推动进城农民平等享有劳动报酬、子女教育、公共卫生、计划生育、住房租购、文化服务等基本权益。创

新人口管理，进一步放宽进城落户条件，拓宽职业转移和身份置换通道，降低农民变市民的门槛。

（三）强化政策支持保护，增加农民转移性收入。

加大涉农补贴力度。认真落实种粮、良种、农资和农机购置等补贴政策，确保及时足额兑现。健全适应土地适度流转、农资价格波动等特点的农业补贴动态调整机制，扩大农业补贴资金规模，新增补贴向粮油主产区和优势产区集中，向专业大户、家庭农场和农民专业合作社倾斜。进一步整合涉农资金，加强农业农村基础设施建设，改善农民生产生活条件。加快健全以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制，加大对贫困地区的支持力度。

发展农村社会事业。扩大农村社会保障范围，提高财政补助和基础养老金标准。继续推进新型农村合作医疗制度建设，规范农村医疗服务，适度提高重大疾病补助标准。继续完善新型农村社会养老保险制度，逐步实现养老保险向农民全覆盖。完善农村社会保障托底政策，加快城乡医疗、养老、失业、低保等接轨，加大对生活困难人员救助力度，提高农村困难群体救助标准。

推进开发式扶贫。全面实施连片特困地区区域发展和扶贫攻坚，加快贫困地区经济社会发展和农村脱贫步伐。实施“一村一策、一户一法”的精准扶贫，增强贫困人口自我发展能力。实行扶贫开发 and 农村最低生活保障制度有效衔接，健全无劳动能力家庭人口基本社会保障体系。完善协作扶贫机制，扎实推进干部驻

村联户扶贫，鼓励各种社会力量与乡村结对帮扶，逐步实现贫困人口吃穿两不愁，教育、医疗、住房和养老四保障。

（四）建立完善的产权制度，提高农民财产性收入。

推进农村土地确权登记颁证。加快农村集体土地所有权、集体建设用地使用权、土地承包经营权等确权、登记和颁证工作，推进农村集体资金、资产、资源管理的制度化、规范化、信息化。加强县级农村产权评估机构建设，三年内基本完善评估体系。培育租赁、转让、抵押等二级市场，搭建农村土地产权交易平台，为农民土地承包经营权、宅基地使用权和其他财产权公平交易、有偿退出创造条件。

加强财产权益保护。维护农民土地承包经营权、集体收益分配权等。落实农民集体所有土地征收补偿政策，提高农民在土地增值收益中的分配比例，保障被征地农民的合法权益。扩大农民有效担保物范围，鼓励农民以土地承包经营权抵押融资，探索农民住房财产权抵押、担保，推行农户联保、农户互保等多种信用担保方式，提高物权资产流动变现能力。依托城镇化建设，发展房屋租赁产业，增加农民住房租金收入，促进农民房屋有效增值。

完善农村金融服务。支持发展农村合作金融机构、村镇银行、小额贷款公司等农村金融组织，引导各类金融机构到农村开展业务。发挥果业、种业、畜牧业产业发展基金的作用，引导社会资本投入农业。大力发展农村资金互助组织，优先支持经营业绩良好的互助合作社发展壮大。规范发展民间借贷，促进由民间资本

发起设立自担风险的民营银行，引导民间资本进入农村金融领域。扩大农业保险品种和覆盖范围，提高保费补贴标准，加大对粮果畜菜等主导特色产业保费补贴力度。

（五）建设幸福美好家园，促进农村可持续发展。

改善农村人居环境。全面实施陕北高原大绿化、关中平原园林化、陕南山区森林化生态建设战略，加快退耕还林、天然林保护、三北防护林等生态修复工程建设，加强荒沙治理和湿地保护。加强农村面源污染治理，大力推广节地、节水、节肥、节药、节种、节能等种养技术，发展生态农业和循环农业。加快“一山一江两河”综合整治，巩固小流域治理和水源地涵养等建设成果，建设天蓝、地绿、水碧的美丽乡村。

推进美丽乡村建设。科学规划村庄建设，启动保护有历史文化价值和民族地域特色的传统村落和民居工程，结合镇村撤并、移民搬迁、重点镇建设和农村危房改造等，建设规模适度、设施完善、生活便利、产业发展、生态优良、管理有序的新型农村社区。将小村、产业弱的村向大村、产业强的村集中，将基础设施差、交通不便利的村向基础设施齐全、交通便利的村合并，建设中心村。

统筹推进移民搬迁。注重与重点镇建设、农民进城落户、新农村建设、现代农业发展、灾后重建、保障房建设等有机结合，统筹推进避灾扶贫移民搬迁，加强移民安置点基础设施和公共服务设施建设。协调各方力量，整合各类资源，加快产业发展，促进群众就业，确保搬得出、稳得住、能致富。

专栏—3 农村民生建设重大项目

渭河综合整治 实施堤防加宽、河道疏浚、河滩整治、河堤绿化等综合措施，把渭河打造成关中防洪安澜的坚实屏障、路堤结合的滨河大道、清水悠悠的黄金水道、绿色环保的景观长廊，实现洪畅、堤固、水清、岸绿、景美。

汉江综合整治 全面实施防洪保安、水资源配置、生态环境治理、沿江绿化、水景观建设等，打造堤固洪畅、水清岸绿、滩平航通、人水和谐的新汉江，为流域经济社会可持续发展提供有力保障和支撑。

小流域综合整治 在 29 个县（市、区）实施国家水土保持重点项目，治理水土流失面积 3100 平方公里；在 28 个县（区）实施丹江口库区及上游水土保持项目，治理水土流失面积 4800 平方公里，坡耕地水土流失综合治理 75 万亩，确保水土资源的高效开发与永续利用，实现山青、水秀、村美、人富。

防洪综合整治 实施 23 条重要支流治理，在 156 条中小河流实施 331 个综合治理项目，加快 72 条重点山区河道治理，扩大河道泄量、分流、疏导和拦蓄洪水；在 98 个县实施山洪灾害防治非工程措施项目。完善洪水预报、洪水警报、洪泛区管理等防御措施，最大限度减轻灾害损失。

农村危房改造和环境整治 继续推进农村危房改造工程，“十二五”期间每年完成 10 万户，到 2020 年完成现有危房改造。实施农村垃圾和生活污水处理、水源地保护、畜禽养殖污染治理和工矿污染治理，对 300 个乡镇、3000 个行政村开展连片整治示范，建设环境整洁、设施配套、舒适宜居的新农村。

巩固退耕还林成果 在 97 个县（市、区）实施基本口粮田、农村能源、生态移民、后续产业、农民培训、退耕地补植补造等六大工程，确保退耕农户口粮自给能力增强、收入快速增长、长远生计得到保障，实现生态、经济和社会效益相统一。

农村供水 继续推进农村饮水安全工程建设，解决“十二五”规划剩余 400 多万人饮水问题；开展陕南移民搬迁、农村新型社区、重点镇及水质改善和供水设施建设工作，持续巩固已建工程成果，全省农村集中式供水人口比例提高到 80%左右，自来水普及率达到 90%以上。

整村推进扶贫 以提高发展能力为重点，以增加贫困群众收入为核心，集中实施 3300 个贫困村的整村推进项目，加强基础设施和公共服务设施建设，改善群众生产生活条件；采取区域产业发展项目扶持、贫困户到户产业扶持、企村结对帮扶等方式，扶持特色产业发展，增强贫困人口的自我发展能力。

移民搬迁 结合小城镇建设、现代农业发展和农民进城就业创业等，大力实施陕北白于山区、黄河沿岸土石山区、渭北旱塬和秦岭北麓以及陕南秦巴山区移民搬迁，从根本上改善搬迁群众的生产生活条件。

四、发展布局

（一）农业生产区域布局。按照农业区域发展布局，加强粮果畜菜等主要农产品综合生产能力建设，支持发展区域特色产业，建设现代农业基地，打造产业化经营体系。

（二）农民转移及新型经营主体发展布局。按照减少农民、富裕农民的思路，加快农民工转移就业创业和进城落户。大力培育新型经营主体，扶持发展多种形式的规模经营，加快推进农业现代化。

（三）城镇化和生态建设布局。按照“一核四极两轴两带”的城镇化战略格局、“两屏三带”的生态战略格局，加快推进小城镇建设，大力实施生态建设工程，构建人口、产业等要素集聚的现代城镇化体系和生态保护体系。

五、十项行动

（一）优势主导产业提升行动。坚持稳粮、优果、兴牧、扩菜思路，优化产业发展布局，改善农业基础设施，完善支撑保障体系，创新发展体制机制，提高农业综合生产能力，粮、果、菜总产量分别达到 1400 万吨、2240 万吨和 2000 万吨，肉、蛋、奶总产量分别达到 150 万吨、65 万吨和 280 万吨。

（二）区域特色产业培育行动。因地制宜发展茶、药、蚕桑、花卉、干杂果、水产养殖等区域特色产业，构建特色鲜明、分布合理、体系完备、竞争力强的特色产业发展格局。以市场需求为导向，延伸产业链条，打造特色品牌，不断提升综合效益。

（三）农户二三产业发展行动。重点发展具有地方特色的加工业或服务业，大力发展农民专业合作经济组织，带动农户以家庭为单元发展非农产业。培育以农村家庭为单元从事二、三产业的经营主体 100 万户，带动自主创业就业人员达到 500 万人，促进农民人均家庭经营性二、三产业收入快速增长。

（四）农村劳动力就业创业行动。以农村新生劳动力和生活困难劳动力为重点，推进农村富余劳动力转移就业创业，促进农民工资性收入持续较快增长。新增农民工回乡创业人数累计超过 12 万人，实现农民劳务性收入 1225 亿元，农民人均工资性收入达到或者接近全国平均水平。

（五）新型职业农民培训行动。大力实施人才强农战略，着力培养职业农民和农村实用人才，为发展现代农业，促进农民增

收提供人才保障和智力支持。农民教育培训覆盖全省所有乡村，农村实用人才总量达到 120 万人，培育职业农民 20 万人。

（六）县域工业化推进行动。大力支持中小企业发展农产品加工型、资源开发型、大工业配套型和劳动密集型产业，扩大企业规模，优化产业结构，稳定提高效益。建设一批重点县域工业集中区，吸引资金、技术、人才向工业集中区聚集。县域工业实现增加值 14000 亿元，超过县域生产总值的 60%。

（七）社会保障促进行动。加快完善制度框架衔接、标准接轨的城乡统一的社会保障体系，促进城乡融合发展。提高农村养老、医疗、低保、五保等社会保障水平，逐步实现城乡公共服务均等化。稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，把进城落户农民纳入城镇住房和社会保障体系，推进农业转移人口市民化，实现 850 万有条件的农村居民进城落户。

（八）农村金融服务创新行动。加快推进农村金融改革，构建多元化、多层次的农业投融资体系，信贷支农力度不断增强，涉农贷款余额达到 1.02 万亿元，年均增长 18%。超过一半的县域设立村镇银行，小额贷款公司接近 500 家。农业保险品种扩大到 20 个，全省服务网络覆盖率达到 80%。

（九）贫困人口脱贫致富行动。大力实施专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫，努力改善贫困人口增收基础条件，增强发展能力，培育增收产业，强化社会保障，促进贫困人口快速增收，逐步缩小收入差距。贫困人口人均收入达到 10600 元，年均增长 22%，

与全省农民收入比缩小到 1：1.6，实现“两不愁、四保障”。

（十）美丽乡村建设行动。推进农村生态环境、生态经济和生态文化建设，培育中心村、整治自然村、提升特色村。建立农村环境治理和保护长效机制，推进乡村绿化美化，力争 20%以上的中心村建成宜居、宜业、宜游的美丽乡村，为拓宽农民增收渠道、挖掘增收潜力创造良好条件。

六、保障措施

（一）加强组织领导。各市、县（区）政府要坚持把增加农民收入作为“三农”工作的首要任务，在政策制定、工作部署、资金安排上体现重中之重的战略思想。各有关部门要建立促进农民增收的工作协调机制，加强统一领导，明确职责分工，搞好配合协作，确保取得实效。

（二）加大投入力度。建立财政预算支出稳定增长机制，各级财政支农投入占财政总支出的比重每年至少提高 0.2 个百分点。稳定增加涉农补贴规模，整合涉农项目资金，加大对现代农业建设的投入力度。健全农产品临时收储保险以及气象预警、防汛抗旱等政策机制，大幅增加农村社会事业支出。预算内固定资产投资继续向农业农村倾斜，支持重点领域和薄弱环节。拓宽投资渠道，简化行政审批，下放审批权限，降低准入门槛，引导金融资本、工商资本和社会资本投入农业农村。健全农业外资准入和安全管理制，引导外资投资现代农业建设。

（三）全面深化农村改革。完善粮食安全保障体系，强化农业

支持保护政策，建立农业可持续发展长效机制，构建新型农业经营体系。加快推进农村土地制度改革，完善农村土地承包政策，落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权。引导和规范农村集体经营性建设用地入市，加快农村宅基地制度改革，推进征地制度改革。加快城镇住房保障体制改革，完善就业、创业服务机制，消除制约农业转移人口市民化的体制障碍。

（四）完善各项政策法规。加快农业立法进程，保护农村资源环境，保障农民合法权益。落实减轻农民负担的各项制度，加强农村教育、计划生育、合作医疗、农产品销售等方面的监管，防止损害农民权益。整顿农村市场秩序，加强农资市场价格监管。加强农村社会治安综合治理，严厉打击非法集资等行为，保障农民财产安全。

（五）建立考核机制。各地要制定促进农民增收绩效考评体系，将农民收入指标纳入年度目标责任考核范围，作为干部提拔任用的重要依据。省上每年对农民收入增长幅度靠前的县（市、区）予以表彰；对农民收入增长幅度连续两年在各市排倒数第一的县（市、区）给予通报批评。

- 附件：1. 优势主导产业提升行动方案
2. 区域特色产业培育行动方案
3. 农户二三产业发展行动方案
4. 农村劳动力就业创业行动方案

5. 新型职业农民培训行动方案
6. 县域工业化推进行动方案
7. 社会保障促进行动方案
8. 农村金融服务创新行动方案
9. 贫困人口脱贫致富行动方案
10. 美丽乡村建设行动方案

附件 1

优势主导产业提升行动方案

省农业厅 省科技厅 省林业厅 省气象局

一、主要目标任务

围绕保供给、促增收两大目标，按照“稳粮、优果、兴牧、扩菜”的发展思路，优化产业布局，强化科技支撑，培育市场主体，促进规模经营，推动产业发展，增加农民收入。到 2017 年，全省粮食面积稳定在 4600 万亩，总产 1330 万吨；水果 2000 万亩、1800 万吨，其中苹果 1100 万亩、1100 万吨；肉、蛋、奶总产分别为 140 万吨、60 万吨、250 万吨；蔬菜 820 万亩、1750 万吨，其中设施蔬菜 350 万亩、1000 万吨。到 2020 年，全省粮食面积稳定在 4600 万亩，总产 1400 万吨；水果 2000 万亩、2240 万吨，其中苹果 1200 万亩、1400 万吨；肉、蛋、奶总产分别为 150 万吨、65 万吨、280 万吨；蔬菜 900 万亩、2000 万吨，其中设施蔬菜 400 万亩、1200 万吨。

二、产业发展布局

关中地区重点发展优质小麦、夏玉米、奶畜、秦川牛、蔬菜、时令瓜果等产业，陕北地区重点发展肉羊、白绒山羊、小杂粮、马铃薯、设施蔬菜、山地苹果等产业，渭北地区重点发展优质苹果、肉牛等产业，陕南地区重点发展优质水稻、“双低”油菜、生猪、柑橘、食用菌等特色产业。

专栏 产业重点布局表

粮油	粮食	重点建设长安、蓝田、周至、户县、泾阳、三原、乾县、武功、兴平、凤翔、陈仓、扶风、眉县、岐山、富平、蒲城等国家级粮食生产县（市、区），临渭、华县、韩城、澄城、合阳、大荔、千阳、阎良、高陵、临潼、汉台、洋县、勉县、城固、南郑、汉滨、商南、洛南、榆阳、神木、靖边、横山、定边等省级粮食生产县（市、区）。
	油料	重点建设西乡、城固、南郑、汉台、洋县、勉县、宁强、镇巴，汉滨、汉阴、石泉、旬阳、平利、紫阳、白河等县（市、区）。
果业	苹果	重点建设礼泉、乾县、旬邑、永寿、彬县、长武、淳化、陈仓、凤翔、岐山、扶风、陇县、千阳、蒲城、合阳、白水、韩城、富平、澄城、宝塔、洛川、黄陵、宜川、富县、延川、延长、安塞、印台、宜君、耀州、黄龙、志丹、子长、三原、凤县、大荔、临渭、米脂、绥德、子洲、清涧等县（市、区）。
	猕猴桃	在秦岭北麓建设周至、户县、长安、蓝田、眉县、岐山、陈仓、扶风、渭滨、临渭、华县、华阴、潼关等重点县（市、区）。在秦巴山区建设城固、洋县、勉县、佛坪、商南、汉滨、汉阴等重点县（市、区）。
	柑橘	在沿秦岭南麓的缓坡地和汉江流域的丘陵台地建设城固、洋县、汉台、勉县、南郑、西乡、汉滨、紫阳、旬阳、汉阴、白河等重点县（市、区）。
	时令水果	在铜川等渭河北部和汉中发展樱桃，在合阳、蒲城、临渭、礼泉发展红提葡萄，在户县、灞桥发展鲜食葡萄，在临潼、礼泉等地发展石榴，在城郊适度规模发展设施时令水果。
畜牧业	生猪	在渭北果区建设澄城、洛川、旬邑、淳化、彬县、长武、永寿、礼泉等果畜结合示范县（市、区），在关中建设大荔、兴平、武功、陈仓、临潼等示范县（市、区），在陕南建设西乡、勉县、城固、洋县、汉滨、旬阳、汉阴、石泉、洛南、商南等示范县（市、区）。
	奶牛	建设临潼、阎良、灞桥、高陵、陇县、千阳、凤翔、陈仓、岐山、扶风、眉县、泾阳、乾县、武功、渭城、兴平、耀州、富平、合阳、临渭等奶牛示范县（市、区）。
	肉牛	以渭北为中心，重点扶持建设陈仓、麟游、凤翔、宜君、大荔、永寿、旬邑、周至、三原、临渭等养殖示范县（区）。
	羊	关中建设富平、临渭、临潼、蓝田、高陵、泾阳、三原、淳化、千阳、陇县等奶山羊示范县（市、区），陕北建设榆阳、横山、靖边、定边、神木、府谷、吴起、志丹、安塞、子洲等绒山羊、肉羊示范县（市、区）。
	家禽	建设长安、高陵、耀州、三原、临渭、临潼、扶风、岐山、陈仓、兴平等蛋鸡养殖示范县（市、区）以及丹凤、蒲城、大荔、蓝田、泾阳、扶风、凤翔、略阳、汉滨、城固等肉鸡示范县（市、区）。

蔬 菜	大中城市供应区	重点建设长安、高陵、户县、陈仓、凤翔、岐山、兴平、秦都、渭城、泾阳、三原、富平、华县、临渭、宝塔、安塞、甘泉、靖边、定边、榆阳、汉台、汉滨、商州、耀州、杨陵等设施蔬菜生产重点县（市、区）。
	县级城市自给区	打造 40 个 3 万亩至 5 万亩的设施蔬菜重点县（市、区），重点支持关中新建 5000 亩以上，陕南、陕北新建 2000 亩以上的县（市、区）。
	露地蔬菜	重点建设周至、阎良、临潼、武功、扶风、大荔、蒲城、洋县、城固、岚皋等县（市、区）。

三、重点工程项目

（一）粮食生产能力建设工程。支持建设 30 个粮食生产大县，培育 20 个旱作农业粮食生产潜力县，打造关中 800 万亩小麦玉米一体化吨粮田、陕北渭北 650 万亩旱作高产玉米、陕南 200 万亩油菜水稻、陕南陕北 600 万亩高产高效马铃薯四大粮食生产功能区。深入推进高产创建，突出抓好万亩示范片建设，启动粮食增产攻关，提升主产区粮食生产水平。

（二）果业提质增效工程。加强国家级洛川苹果、眉县猕猴桃批发市场配套建设，规划建设省级果品批发市场，支持建设陕西果品形象店 3000 个。建设省级现代果业技术创新中心、数字果业平台和 20 个省级水果试验站，扩建省果树良种苗木繁育中心，在果业基地县新建 60 个种苗扩繁圃。实施渭北果区花期冻害和防雹设施建设。创建国家级标准化果园 100 个、省级标准化果园和加工区 200 个，建设万亩以上标准化果园示范区 10 个，重点培育 50 家果业企业、100 个果业合作社、100 个家庭农场和 1000 个种植大户。

（三）畜牧业集约化建设工程。充分利用优良种质资源，开

发自主产权良种，逐步形成覆盖全省的畜禽良种繁育体系。大力支持畜禽标准化规模养殖，重点建设 30 个肉羊基地县、20 个肉牛基地县，扶持建设一批标准化专业育肥场；每年建设 100 个生猪、50 个奶牛标准化规模养殖场；加快咸阳 PIC 生猪基地和渭南现代畜牧业示范区建设，建成一批优势生产基地和产业板块，提升现代畜牧业发展水平。

（四）设施蔬菜基地建设工程。在西安及大中城市周边建设 30 个 5—10 万亩以上的设施蔬菜大县、40 个 3—5 万亩设施蔬菜重点县，重点支持关中地区新建 5000 亩以上、陕南陕北地区新建 2000 亩以上的县（市、区），创建标准化设施蔬菜示范园 300 个，扶持大拱棚 1000 亩以上、日光温室 500 亩以上集中连片设施标准园区建设。根据设施蔬菜基地建设布局，新建工厂化育苗中心 40 个、专业化育苗点 1500 个。在汉中、安康、商洛三市建设 10 个食用菌示范县和 50 个示范乡镇。

（五）现代农作物种业工程。建立健全农作物种质资源和育种材料保护体系，建设农作物基因信息库。建设一批区域性农作物品种试验站，完善配套设施设备。推进小麦、玉米、马铃薯、油菜等良种繁育基地建设，关中地区建设 16 个强筋小麦良种繁育基地，陕北地区建设 10 个玉米、马铃薯良种繁育基地，陕南地区建设 15 个水稻、油菜良种繁育基地，完善田间基础设施和种子加工检验设备。加快省、市、县三级种子质量检测中心建设，配备相关设施设备。

（六）新型生产经营主体培育工程。在国家级和省级重点龙

头企业中优中选优，每年培育 10 个辐射带动能力强、品牌影响力大的省级明星企业；按照统一建设标准，打破行政区域规划，每年根据产业链条、产业板块培育 100 个高级合作社；制定粮果畜菜等不同产业的家庭农场认定标准，出台省级家庭农场扶持政策，每年培育 1000 个运行规范、效益较好、经营土地面积 100 亩以上的家庭农场；每年培育 10000 名具有较高素质、以农业为职业的，集经营管理、生产示范、技术服务为一体的新型职业农民。

（七）农产品质量安全监管能力提升工程。推广商洛模式，健全市、县（市、区）农产品质量安全监管机构，完善乡镇监管站设施，建设村级监管员队伍。制定并推行主要农产品生产标准和技术规范，每年整建制建设农业标准化示范县和农产品质量安全监管示范县各 10 个，认证“三品一标”优质安全农产品 400 个以上。建设农产品质量安全可追溯体系，主要农产品抽检合格率达到 96%以上。

（八）农业机械化推进工程。建设三个国家级农业机械化示范区，开展粮食、果业、畜牧等农业生产全程机械化和优势农产品生产加工关键环节机械化示范，加大新技术、新机具研发引进和示范推广力度，全省耕种收综合机械化水平达到 70%。实施保护性耕作工程，在 75 个县（市、区）建设保护性耕作示范区 450 万亩，在 57 个重点县推广秸秆机械化综合利用技术，秸秆综合利用率达到 85%以上。实施农机公共服务体系建设，提高农机推广、监理、维修等服务水平。引导农机专业服务组织发展，各乡镇扶持建设 2 个农机专业合作社。

附件 2

区域特色产业培育行动方案

省农业厅 省水利厅 省林业厅

省商务厅 省供销社

一、主要目标任务

依托区域资源禀赋和产业基础，规划建设一批特色明显、类型多样、竞争力强的优势产区，重点抓好生产基地、特色农产品营销体系和信息平台等建设，大力培育一批知名品牌，使特色农产品综合生产能力、质量安全水平、市场开发能力显著提高，促进农业持续增效、农民增收致富。到 2017 年全省特色产业产值达到 280 亿元，区域内特色产业农民人均收入 6000 元；到 2020 年建成区域特色鲜明、具有规模优势的茶、药、蚕、渔、花、干杂果等标准化生产示范基地，产值达到 400 亿元，区域内特色产业农民人均收入 7000 元。

二、发展区域布局

陕北地区重点发展中药材、观赏苗木、核桃、红枣特色产业；关中、渭北地区重点发展药食两用中药材、休闲渔业、鲜切花及花椒等经济林产业；陕南秦巴地区重点发展茶叶、中药材、渔业、蚕桑、花卉苗木及核桃、板栗等特色产业。

三、重点工程项目

（一）标准化示范茶园建设工程。按照集中连片、品种优良、标准化栽培、无害化生产的要求，在陕南地区新建无性系良种标准化示范茶园 120 万亩，改造低产茶园 50 万亩，建设现代茶叶园区 30 个，在咸阳建设茯砖茶文化产业园。加大以茶为原料的产品开发，延伸茶叶产业链。加大宣传推介力度，提高陕西茶叶的市场知名度和占有率。2017 年全省茶园面积达到 260 万亩、产量 8 万吨，2020 年达到 280 万亩、10 万吨。

（二）现代中药产业工程。按照国家 GAP 认证标准，坚持基地化、规范化、规模化发展思路，在陕南地区建设规范化种植基地 220 万亩，在渭河流域建设以杏仁、芦荟等为主的药食两用标准化种植基地 280 万亩，在宝鸡、延安、榆林等地区重点发展太白贝母、五味子等特色种植区 50 万亩。加快发展中药材加工业，推进以丹参、绞股蓝、西洋参等为原料的中药材精深加工和综合利用。依托西安、汉中、宝鸡等城市，建设辐射国内、国际市场的中药材交易中心，着力打造“秦巴药业”品牌。到 2017 年全省中药材面积达到 550 万亩，2020 年达到 570 万亩。

（三）蚕桑基地建设工程。在陕南地区建设优质蚕茧生产基地，在陕北地区发展生态桑产业，推进蚕桑产业规模化、集群化发展。建立完善蚕种繁育体系，实施蚕桑品种改良，推广先进适用技术，实现小蚕共育率 90%以上，方格簇推广率 95%以上。加快加工环节技术改造，提高蚕茧生产自动化水平。完善质量检测控制体系，有序发展丝绸深加工。到 2017 年，建成优质蚕茧生产

基地 80 万亩、生态桑林 50 万亩；到 2020 年，蚕茧生产基地保持稳定，生态桑林达到 70 万亩。

（四）现代渔业示范工程。推进现代渔业示范区建设，关中地区在黄河、渭河沿岸发展池塘综合养殖，秦岭北麓发展休闲渔业和微流水鱼类养殖，陕南适度发展水库和网箱养殖，陕北发展生态型、节水型渔业。实施盐碱滩地综合开发及池塘改造工程，新建标准化池塘 2 万亩，改造老旧池塘 1 万亩，新建或改建养殖水面 15 万亩。建设省级水产遗传育种中心，加快推进水产良种场改建，提高良种繁育水平。完善配套渔政执法基础设施。到 2017 年，全省水产品产量达到 18 万吨，实现产值 80 亿元，渔民人均纯收入 1.4 万元；到 2020 年，全省水产品产量达到 30 万吨，实现产值 130 亿元，渔民人均收入 2 万元。

（五）花卉产业提升工程。充分利用我省野生植物资源优势，因地制宜建设秦岭种球、宝鸡球根花卉、杨凌绿化植物种苗、西安鲜切花及盆花、渭北干花、陕南盆景及观叶植物、关中食品花卉、陕北草坪种子等生产基地。调整品种结构，提高科技含量，实施品牌战略，做大做强花卉产业。以西安、宝鸡等大中城市为重点，建设花卉交易市场和营销网络。到 2017 年，全省花卉种植面积达到 46 万亩，2020 年达到 50 万亩。

（六）干杂果经济林建设工程。以核桃、红枣为重点，实施丰产示范园工程，全面推广标准化栽培技术，建设标准化示范村和示范园，形成干杂果经济林产业带。建设低产林改造示范样板，

加快中低产林改造。建设经济林种质资源收集保存圃，建立健全重点县优质苗木良种繁育体系，提升良种苗木繁育能力。到 2017 年，新建改造干杂果经济林 450 万亩。到 2020 年，新建改造干杂果经济林 500 万亩。

附件 3

农户二三产业发展行动方案

省商务厅 省农业厅 省林业厅

省旅游局 省中小企业局

一、主要目标

到 2015 年，扶持发展二、三产业经营主体 50 万户，带动创业就业 250 万人，农民人均从业收入 968 元，年均递增 25%，占经营性收入的 33%、可支配收入的 13%。到 2017 年，扶持发展二、三产业经营主体 80 万户，带动创业就业 400 万人，农民人均从业收入 1513 元，年均递增 25%，占经营性收入的 38%、可支配收入的 14%。到 2020 年，扶持发展二、三产业经营主体 100 万户，带动创业就业 500 万人，农民人均从业收入 2614 元，年均递增 20%，占经营性收入的 44%、可支配收入的 16%。

二、发展布局

（一）商贸流通服务网络。在全省具有一定人口规模的行政村，建设以家庭为经营主体的连锁日用消费品农家店 8000 个、农资连锁经营网点 500 个、农副产品连锁经营网点 300 个、再生资源回收站点 200 个；在乡镇建设 600 个标准化超市、配套建设 100 个日用消费品配送中心、50 个农资物流配送中心、15 个农副产品配送中心、10 个再生资源集散交易市场。

(二) 农产品流通业。在县城和乡镇居民聚集区建设、改造 150 个农贸市场，在重点城镇建设专业性批发市场。粮油市场：重点改造建设西安粮油、宝鸡玉米、渭南小麦、汉中大米、榆林小杂粮等区域性粮食批发市场。果蔬市场：重点建设洛川、礼泉、旬邑、长武、彬县、永寿、淳化、富县、宜君、蒲城、澄城、合阳、白水、眉县、周至、临潼、城固等水果主产县（区）果品批发市场，加快建设泾阳、甘泉、大荔、华县、太白、阎良等县（区）蔬菜批发市场。特色农产品市场：重点建设陈仓、礼泉、洛南、高陵、麟游等县（区）畜禽批发市场，山阳、白河等县（区）中药材市场，定边、靖边、吴旗等县（区）毛皮市场，清涧、佳县、镇巴、镇安等县（区）山鲜干货市场，大荔县棉花交易市场。综合批发市场：在西安建设 2 至 3 家适应城市居民消费需求的大型综合性批发市场，将西安打造成西部农产品集散交易中心；在其他设区市各建 1 个大型综合性批发市场。

(三) 乡村旅游业。建设乡村旅游示范县 30 个、乡村特色旅游名镇 150 个、旅游特色村 1500 个，打造西府民俗体验、渭北农业观光、秦岭南麓生态休闲、嘉陵江羌族风情体验、米仓山乡野观光、巴山人家休闲度假、黄土风情—红色游和沙漠生态观光乡村旅游区，形成秦岭北麓、千里汉江和黄河秦晋大峡谷乡村旅游带。

(四) 农村家庭工业发展。特色产品加工业：在西安、宝鸡、咸阳、渭南和杨凌重点发展与造纸印刷、日用化工、纺织服装、家具制造等相配套的生产性服务业，在安康、汉中和商洛重点发

展与木本油料、干鲜果品、蔬菜、家禽、竹木、水产、中药材、优质大米、山野特产等农产品加工业相配套的生产性服务业，在榆林、延安、韩城和铜川重点发展与能源和新型建材业相配套的生产性服务业。家庭手工业：重点发展户县农民画、周至刺绣、凤翔泥塑、武功土织布、华阴皮影、蒲城花炮、富平陶艺、绥德石雕、清涧石板画、安塞腰鼓和剪纸、镇巴腊肉和洛南豆腐等特色产业。

三、重点任务

一是改善产业发展环境。构建以公共服务机构为依托、合作经济组织为基础、中小微企业为骨干、生产服务和生活服务相结合、专项服务和综合服务相协调的服务体系，完善基础设施，大力推进现代服务业态和模式向镇村延伸，吸引农村能人和返乡农民工创业。大力推进县域工业园区、现代农业园区建设，引导人力、物资和资金向园区集聚。以市场为导向，发挥区域资源优势，完善“一村一品”、“一乡一业”发展模式，培育壮大优势特色产业，为发展家庭经营性二、三产业创造良好环境。

二是培育壮大经营主体。结合产业结构调整，按照专业化生产、市场化分工的原则，建立农村家庭二、三产业经营主体和县域中小微企业产业协作机制，引导农村富余劳动力从事多种形式的生产经营，增强农村经济发展活力。以中小微企业扩数量、提质量为抓手，把有一定规模的农村家庭二、三产业经营主体发展培育成为以市场为主体的中小微企业，发展资源密集型和劳动密

集型加工业和服务业，带动当地农民就业。依托我省农耕文明、民俗文化和乡村风光资源，大力发展田园观光游、生活体验游、文化互动游、休闲度假游、农事采摘游，形成城市近郊休闲娱乐型、特色产业带动型、民俗文化景观型、旅游城镇建设型、生态农业体验型等乡村旅游产品，带动以家庭经营为主体的农家乐快速发展。

三是发展专业合作经济组织。根据当地产业发展需要，加强合作经济组织专业人才培养，兴办流通服务型、技术推广型、特色产品加工型、综合服务型等专业合作组织。将农村综合服务社纳入新农村现代流通网络建设规划，提高村级综合服务社的覆盖面，完善流通网络终端。以龙头企业、专业合作社、专业协会为载体，引导农村家庭参与农产品试验示范基地建设、农产品流通和深加工等，推动农产品进超市、进社区、进批发市场。

四、重点工程

（一）继续实施万村千乡市场工程。建设覆盖全省的新农村流通服务网络，农家店建设实现乡镇全覆盖，行政村覆盖率达到90%，连锁化率以每年5%的速度增长，商品配送率达到50%，其中食品类商品配送率达到80%，配送成本以3%的幅度逐年降低。直营店统一结算率达到100%，加盟农家店统一结算率达到50%。

（二）继续实施农产品批发市场升级改造工程。支持改造升级骨干批发市场，实现硬件设施现代化、信息管理网络化、配套服务系统化、市场经营标准化，全省50%以上县（市、区）和重

点镇传统集贸市场的基础设施完成改造升级。

（三）继续实施新农村现代流通服务网络工程。支持改造现有基层供销社和农村综合服务中心，建设日用消费品、农业生产资料、农副产品和再生资源回收利用现代经营服务网络。支持大型连锁超市与农产品基地对接合作，建设城镇社区便民农产品服务网点，实现农产品直销。

（四）实施家庭工业培育工程。支持农村能人和返乡人员发展家庭工业（手工业）。支持县域中小微企业与农村家庭二三产业经营主体建立产业协作配套机制，催生新的家庭经营主体。支持家庭经营主体转型为中小微企业。

（五）实施乡村旅游标准化建设和服务提升工程。支持建设特色突出、设施齐全的乡村旅游基础设施和服务体系。支持乡村自然环境、田园风光、民俗风情、农耕文化等资源的开发利用。支持发展农村家庭复合经营型农家乐以及休闲观赏农业、生态旅游等乡村旅游业。

（六）实施基础设施和环境改善工程。建设重点镇集中供水和配套排水基础设施，把城镇区域供水设施向农村延伸，重点解决农村人口饮水安全和生产用水难问题。改造农村电网，满足农村生活生产需要。建设农村道路桥梁和生产路，实现村内道路硬化。大力发展沼气和可再生能源，治理生产生活污水、垃圾，控制面源污染。

附件 4

农村劳动力就业创业行动方案

省人力资源社会保障厅 省农业厅 省教育厅

人民银行西安分行 陕西银监局 省金融办

一、主要目标

到 2015 年，全省农村劳动力转移就业 590 万人左右，劳务性收入超过 905 亿元，农村居民人均工资性收入 4500 元左右。到 2017 年，全省农村劳动力转移就业 520 万人左右，劳务性收入达到 1075 亿元，农村居民人均工资性收入 6000 元左右。到 2020 年，全省新增农民创业人数累计超过 12 万人，农村劳动力转移就业 390 万人左右，劳务性收入达到 1225 亿元，农村居民人均工资性收入 9000 元左右，达到或者接近全国平均水平。

专栏 4—1 全省农村劳动力转移就业创业目标任务表

	2015 年			2017 年			2020 年		
	转移就业人数	新增农民创业人数	劳务收入	转移就业人数	新增农民创业人数	劳务收入	转移就业人数	新增农民创业人数	劳务收入
合计	590	2	905	520	4.5	1075	390	12	1225
西安	80	0.26	136	76	0.7	167	58	1.56	192
宝鸡	68	0.22	95	55	0.5	110	38	1.32	118
咸阳	90	0.25	144	80	0.6	168	58	1.5	183
铜川	7	0.06	9.8	7	0.13	13	5.5	0.36	16
渭南	88.5	0.28	134	78.5	0.63	165	57.5	1.68	181

	2015年			2017年			2020年		
	转移就业人数	新增农民创业人数	劳务收入	转移就业人数	新增农民创业人数	劳务收入	转移就业人数	新增农民创业人数	劳务收入
延安	28	0.14	44.6	27	0.3	57	21	0.84	65
榆林	59	0.24	94.4	52	0.54	114	41	1.44	135
汉中	70	0.22	112	60	0.5	132	47	1.32	150
安康	55	0.18	77	48	0.4	86.4	37	1.08	109
商洛	43	0.12	55.9	35	0.13	59.7	26	0.72	73
杨凌	1.5	0.03	2.3	1.5	0.07	2.9	1	0.18	3
说明：以上单位为万人、亿元。									

二、发展布局

结合关中、陕北和陕南地区农村劳动力资源、自然资源和产业布局，实行分区域转移就业战略。关中、陕北地区以就地就近转移就业为主，多种转移形式并存；陕南以异地转移就业为主，以就地就近转移为辅，促进劳动力转移与当地人口、资源和环境协调发展。

专栏 4—2 农村劳动力转移就业创业区域分布表

	2015年			2017年			2020年		
	农村劳动力转移就业人数	2015年新增农民创业人数	劳务收入	农村劳动力转移就业人数	2017年新增农民创业人数	劳务收入	农村劳动力转移就业人数	2020年新增农民创业人数	劳务收入
合计	590	2	905	520	4.5	1075	390	12	1225
关中	335	1.1	521.1	298	2.63	625.9	218	6.6	693
陕北	87	0.38	139	79	0.84	171	62	2.28	200
陕南	168	0.52	244.9	143	1.03	278.1	110	3.12	332
说明：以上单位为万人、亿元。									

三、重点任务

（一）健全公共就业服务体系。加强各级公共就业服务机构建设，创新转移劳动力的服务与管理，建立覆盖全省的公共就业服务信息网络，做好岗位信息收集、整理、发布工作。组织开展春风行动和送岗位、送政策、送服务下乡活动。开展职业中介机构信用等级评定，每年向社会公布一批放心职业中介机构名单。培育发展劳动力转移服务组织，推行政府购买公益服务制度。引导规模性用工企业与乡镇、培训机构直接挂钩，通过企业直接进村入户、入校招聘或组织求职者参观企业等形式，实现供需对接。

（二）畅通转移就业渠道。搭建省内劳务协作平台，建立全省联动、多方参与的对接合作机制。加强用工协作区建设，推动建立陕北与陕南、关中与陕南、各市县（区）之间对口劳务交流和合作关系。落实省外输入地与省内输出地政府、部门和工作机构之间的对接工作任务，健全劳务合作、维权联动、社保转移等制度。

（三）拓展就近就地转移就业空间。结合各地县域经济发展，依托各类开发区、工业园区、产业园区，制定鼓励政策，引导农村劳动力进入园区就业发展。鼓励劳动力资源丰富、土地集约化程度较低的地区发展劳动力密集型企业，吸纳更多劳动力就近转移就业。

（四）不断优化农民创业环境。结合产业发展和市场需求，对回乡创业农民工免费开展创业培训，提高农民创业能力，培育扩大创业主体。依托县级公共就业服务机构开展创业咨询指导、

项目收集发布、师资培训等服务工作。加大对农民创业的扶持力度，开发性生产经营项目资金向回乡创业农民工倾斜，积极解决小额担保贷款难问题。加强农民创业基地和生产经营场地基础设施建设，完善水电路等配套设施，使小城镇成为回乡农民工创业的聚集地。制定用地、供电、供水、税收等优惠政策，鼓励和支持外出务工人员返乡创业。

（五）健全农民工权益保障机制。引导农村劳动力按规定参加各类社会保险，不断扩大社会保险覆盖面。将进城务工人员子女纳入当地义务教育范围，落实随迁子女入幼入托及异地参加中考、高考政策。加强职业病防治和农民工健康服务。建立完善城镇住房保障体系，鼓励建设适合农村转移劳动力租赁的社会化公寓。加大人力资源市场监管和执法力度，切实维护农村劳动者的合法权益。

四、重点工程

（一）转移就业质量提升工程。建立农村劳动力资源库和转移就业动态管理信息系统，改进公共就业服务手段，提高公共就业服务质量。按照渠道不变、投向集中、各记其功的原则，充分发挥各类培训资源的作用，加强农村劳动力转移就业培训，满足不同农村劳动力群体的需要。建立农村转移就业困难人员帮扶机制，及时提供就业帮助。降低农民进城门槛，鼓励引导农村新生劳动力在稳定就业的基础上进城落户。创新政策措施，加强基层服务平台建设，完善农村劳动力转移就业工作机制，不断优化农

村劳动力资源配置。加强劳动合同管理，指导企业和农民工依法签订劳动合同。开展农村劳动力转移就业工作示范县（区）建设，加快提升全省农村劳动力转移就业质量。

（二）就地就近转移就业示范工程。2014 年在全省选择 300 个镇，每个镇认定 3—5 个中小微型企业，全省扶持建设 1000 个左右吸纳本地劳动力就近转移就业的基地，通过提供优质公共就业服务、优先享受就业扶持政策等，促进企业就近吸纳农村劳动力就业。每年吸纳就业的农民工人数，中型企业不低于 100 人，小型企业不低于 50 人，微型企业不低于 20 人，每年累计吸纳当地劳动力就业 5 万人，就业农民工年收入增长不低于 15%。根据任务完成情况，每个镇安排奖励性扶持经费 3—5 万元。从 2015 年起，每年实施工程的镇比上年增长 10%，到 2020 年，达到 500 个以上，中小微型企业达到 2000 户左右，吸纳就业的农民工达到 10 万人。

（三）农民创业示范工程。落实和完善有关政策措施，引导支持农民创业。在提升现有 20 个省级农民工回乡创业示范县建设水平的基础上，新建 20 个省级示范县。每两年对省、市两级示范县进行 1 次考核评估，对末位进行淘汰。在国家批准的澄城、杨陵、武功、白河、眉县、西乡 6 个县（区）开展西部地区农民创业促进工程试点，探索农民创业的新路子。加大政策和资金支持力度，省、市财政部门在示范县和试点县小额担保贷款财政贴息资金安排上给予倾斜，示范县、试点县创建的创业示范园区和创

业孵化基地优先享受补贴。每两年举办 1 次全省农民创业示范项目、农民创业带头人、先进创业示范园区和创业孵化基地评选表彰活动。全省每年新增创业农民不低于 1.5 万人。

（四）农村劳动力转移就业品牌建设工程。加快农村劳动力转移就业职业技能培训示范基地建设，建立适合本地实际的农村劳动力转移培训体系。立足区域特色和产业特点，在全省遴选 15 个以上特色培训项目和劳动力转移品牌。以市、县龙头企业或培训机构为依托开展品牌培育，每年参加品牌培训的人数 3 万人，带动转移就业 5 万人。

（五）园区公共实训基地建设工程。完善政府购买培训服务制度，鼓励企业广泛开展各类职业培训。对企业新录用的农村劳动力进行岗前培训，按规定享受企业岗前培训补贴。完善校企合作培养中高级职业技能人才机制，完善园区学生顶岗实习政策。每年建立 10 个以上公共就业实训基地，为园区企业职工技能培训和技能鉴定服务，累计培训 15 万人，培训后就业率达到 75%以上。

附件 5

新型职业农民培训行动方案

省农业厅 省科技厅 省教育厅

省人力资源社会保障厅 省扶贫办

一、主要目标任务

农民教育培训体系更加健全，培训条件不断优化，职业农民和农村实用人才队伍整体素质明显提高。到 2017 年，农民教育培训实现所有乡村全覆盖，累计培训农民 1000 万人次，每个受训农民掌握 1—2 项实用技术，农村实用人才总量 100 万人，新型职业农民 10 万人，持有各类农业技术资格证书农民达到 80 万人。到 2020 年，累计培训农民 1600 万人次，农村实用人才总量 120 万人，新型职业农民 20 万人，持有各类农业技术资格证书农民达到 120 万人。

二、重点工程项目

(一) 农村实用技术培训工程。利用广播、电视、互联网等媒体，在关键农时季节开展高产高效种养、防灾减灾、节本增效等农业科技普及培训，每年培训 200 万人次。依托阳光工程、雨露计划等农业培训项目，采取现场培训、网上教学、集中办班、入户指导等多种方式开展职业技能培训，每年培训 40 万人，其中病虫害防治员、园艺工等种植业生产服务人员 20 万人，养殖户、防

疫员等畜牧生产服务人员 5 万人，农机手、沼气工、经纪人等农业经营管理人员 5 万人，涉农企业从业人员 10 万人。

（二）职业农民培育工程。依托农广校、大中专院校、农技推广机构等，以种养大户、农机手、家庭农场经营者、青壮年农民为重点，采取理论授课、网上教学、基地实训、跟踪指导、技能鉴定等方式，分别培育生产经营型、专业技能型、社会服务型职业农民 10 万人、5 万人、5 万人。实行省、市、县三级职业农民资格认定和动态管理，开展农技人员结对帮扶，造就一支综合素质高、生产经营能力强、主体作用明显的新型职业农民队伍。

（三）农业创业培训工程。每年选择 5000 名有一定产业基础、文化水平较高、有创业愿望的青年农民和返乡农民工开展创业培训，通过集中培训、实训指导、岗位实践与跟踪指导，强化政策扶持，引导和鼓励创办农业企业、合作经济组织、农业园区、家庭农场等，培养一批现代农业创业者，以创业带动就业，以创业促进增收。

（四）农民学历提升工程。依托农业广播电视学校、农业职业院校等，每年组织 5000 名农村初高中毕业生、村组干部、农业经纪人、种养大户、合作社骨干、复转军人等，开展现代农业生产技术、农产品加工与营销、农村经济管理、农村土地承包纠纷调解等专业的中等农业职业教育。引导和鼓励有条件的地方面向农业一线生产经营者和有志于从事农业的“两后生”，探索建立农业中高等教育免试入学、免费教育、弹性学制、定向使用的机

制，每年培养具有大专以上学历的农业从业者 2000 名。

（五）农民教育培训体系建设工程。统筹各类教育培训资源，搭建专业化、多元化新型职业农民教育培训基础平台。重点支持县级农业广播电视学校设施设备和实训基地建设，每年建设以空中课堂、固定课堂、流动课堂和田间课堂一体化为主要内容的标准化农广校 20 所，实训基地 50 家。到 2020 年，建设标准化农广校 100 所，实训基地 300 个，实现农广校市、县（市、区）全覆盖。加强教师队伍建设，完善师资培训制度，专兼职教师队伍扩大到 5000 人以上。空中课堂、固定课堂、流动课堂和田间课堂一体化建设基本配套，县级实训基地覆盖率达到 100%。

附件 6

县域工业化推进行动方案

省中小企业局 省农业厅 省商务厅

一、主要目标

到 2015 年,全省县域工业集中区吸纳就业人数超过 100 万人,全省中小微企业发展到 150 万个,从业人员 835 万人,农民从中获得工资性收入和从事家庭经营二、三产业收入人均达到 3300 元,占农村居民人均可支配收入的 41%。到 2017 年,全省中小微企业发展到 154 万个,从业人数达到 885 万人,农民从中获得工资性收入和从事家庭经营二、三产业收入人均达到 5000 元,占农村居民人均可支配收入的 42%左右。到 2020 年,全省中小微企业发展到 160 万个,从业人数达到 960 万人,农民从中获得工资性收入和从事家庭经营二、三产业收入人均达到 7700 元,占农村居民人均可支配收入的 45%左右。

二、主要任务

(一) 大力发展农产品加工业。支持产业资本进入粮、油、果、畜、菜、茶、药材等精深加工产业,扶持发展带动能力强、产业关联度高、有市场竞争力的农产品深加工龙头企业,形成龙头带农户、龙头带基地、龙头带产业的现代农业发展新格局。发展种子工程、农技推广、包装储运、贸易营销、农资配送、测土

配肥等农业产业化配套服务产业，形成配套促加工、服务促生产的格局。

（二）加快发展资源转化和深加工。抓好油煤气、煤化工、粉煤及粉焦综合利用、盐化工、氟硅化工、高端合成材料、清洁能源、有色金属材料、黑色金属材料、非金属材料 and 下游制品加工产业，打破资源型、原料型、燃料型和初级加工产品为主导的产业发展格局。

（三）发展装备制造和能源化工等配套加工业。支持县域企业与大企业、大集团开展多种形式的合作，建立以市场为基础的原材料供应、生产、销售、技术开发等配套协作关系，培育和發展一批专业化水平高、配套能力强、产品特色明显的中小微企业。装备制造领域以飞机制造、汽车制造、输变电设备、电子通讯设备、工程机械、专用设备等为重点，围绕大型骨干企业和主导产品发展一批专、精、特、新的零部件配套生产企业。能源化工领域结合资源节约与综合利用发展循环经济，支持发展煤化工、石油化工，开发天然气、页岩气、煤层气、油田伴生气、煤制天然气、天然气液化、车用甲醇燃料、甲醇制汽柴油、焦油加氢制油、水电、风能、太阳能、地热、生物质能等新能源和可再生能源。支持发展资源再生利用产业和大型拆解工业集中区发展，着力发展一批技术密集型、资源节约型、节能环保型企业。

（四）积极发展劳动密集型产业。在造纸印刷、日用化工、纺织服装、装饰材料、家具及日用品等轻工行业，通过加快技术

改造和资源优化整合，发展一批专业化水平高、市场竞争力强的劳动密集型企业。挖掘县域老企业、老品牌潜力，提升传统产业发展水平，促进资源优势转化为经济优势。

（五）突出发展现代服务业。发展和引进现代物流企业，建设和培育产品交易市场，培育和发展会展、设计、服务外包等生产型服务业与商贸、文化娱乐等消费型服务业，把县域大型景区购物中心和县域高速公路服务区建成高水平县域特色产品展示窗口和销售中心。大力发展旅游业和咨询、包装、广告、信息、创意、中介等新兴服务业，利用现代经营方式和信息化技术改造县域服务业，提升服务层次和企业效益。

三、重点工程

（一）小微企业发展工程。全面落实全民创业各项政策，着力培育县域工业新生力量和市场主体。鼓励各类创业投资引导基金、小额信贷资金和中小企业发展专项资金向初创企业和人员倾斜。实行统一的市场准入制度，降低非公有制企业的注册门槛，培育一批发展前景较好、市场竞争力强的科技型企业。支持市县建设中小企业创业基地和企业孵化器，鼓励农村能人创办小微企业，取消和简化小微企业审批事项，推进工商注册制度化、零门槛。大力发展家庭工业，探索建立家庭工业、小微型企业集中区。力争全省每年新增小微企业 2 万个，新增从业人员 20 万人。

（二）规模企业培育工程。从政策和资金上扶持小微企业成长为规模以上企业、规模以上企业向重点企业、重点企业向骨干

企业跃升，形成层级式梯次发展格局。引导企业依托县域资源，突出县域特色，适应市场变化，对接市场需求。在重点发展装备制造、能源化工和现代材料产业的同时，着力发展塑料加工、纺织服装、食品饮料、新型建材、家具制造和水果、蔬菜、家禽、竹木、水产、中药材、食用植物油、优质大米、山野特产等农产品加工业。发掘文化资源，发展手工工艺产品。切实完善企业法人治理结构，建立健全现代企业制度。

（三）返乡农民创业就业工程。开展外出务工经商人员调查摸底，建立人才库，大力宣传当地扶持政策，吸引他们回乡创业并提供优质、便捷、高效的全程服务。对已回乡创业的项目，要加强跟踪服务，在资金、技术、人才、税费、培训、人员招聘和土地使用等方面给予优惠。发现和培育回乡创业的好典型，加大宣传和扶持力度，吸引外出务工人员回乡创业。

（四）工业集中区建设工程。坚持发展与规范并重，因地制宜，合理布局，建设重点县域工业集中区。一是在抓好 100 个县域工业集中区的同时，再确定建设一批重点县域工业集中区，纳入省级县域工业集中区发展专项资金扶持和统计监测考核范围。二是引导各地高标准修订和完善工业集中区规划，增强集中区建设规划的科学性。加强环境影响评价，优化产业布局，从源头减少污染物排放总量。三是按照土地集约经营、产业链式发展、企业集群组合、资源循环利用的要求，建立以二次资源再利用和再循环为标志的循环经济机制，创建零排放工业示范区，推动县域

工业走绿色、循环、低碳发展之路。四是建立财政扶持机制，支持工业集中区建立中小企业创业基地，完善水电路等基础设施。

（五）科技兴企工程。大力兴办科技型企业，重点培育科技小巨人企业。支持县域中小企业科技项目交易与交流服务平台建设，组织大专院校与县域企业签订合作协议，扎实开展产学研企联盟创新活动。继续开展中小企业创新研发中心和中小企业专利新产品认定工作，落实扶持政策。鼓励支持企业建立现代营销方式和网络，树立品牌意识，提升企业核心竞争力。以提高能源资源利用效率为中心，引导企业集约节约利用各种资源，搞好节能减排工作，从严控制高污染、高耗能项目审批。实施信息化应用推进计划，培育企业管理信息化应用示范企业，加快数字企业建设，转变生产经营管理方式。

（六）企业家队伍建设工程。把培养企业家和职业经理纳入人才战略规划，实施国家中小企业银河培训工程和企业经营管理人才素质提升工程，以小微企业为重点，加大对企业经营管理和专业技术人才培养力度，全省每年培训 3 万名经营管理人才和创业者。落实人才引进政策，吸引产业领军人才与技术创新团队，对外来创办企业的人员，在家属就业、子女入学等方面享受当地居民同等待遇。鼓励创办职业介绍机构，提高人才市场信息化水平。

附件 7

社会保障促进行动方案

省人力资源社会保障厅 省公安厅 省民政厅

省国土资源厅 省住房城乡建设厅 省卫生计生委 省扶贫办

一、主要目标任务

城乡居民社会养老保险：到 2017 年，农民人均养老金收入较 2012 年翻一番，达到 141 元/月，全省养老金支付额达到 68.7 亿元，其中国家财政承担 48.72 亿元，省以下财政承担 19.49 亿元，个人账户支付 0.49 亿元。到 2020 年，农民人均养老金收入比 2015 年再翻一番，达到 225.6 元/月，全省养老金支付总额达到 113.16 亿元，其中国家财政承担 80.26 亿元，省以下财政承担 32.10 亿元，个人账户支出 0.80 亿元，参保率达到 98% 以上，待遇领取率达到 100%。

农业转移人口市民化：到 2015 年，实现 600 万有条件的农村居民进城落户。到 2017 年，实现 700 万有条件的农村居民进城落户。到 2020 年，实现 850 万有条件的农村居民进城落户。

农村合作医疗：到 2015 年，年人均合作医疗资金达到 500 元，其中政府补助 400 元，个人缴费 100 元。到 2020 年，人均达到 750 元，其中政府补助 600 元，个人缴费 150 元。

农村低保、五保及医疗救助：到 2015 年，农村低保标准达到

2400 元/年人，五保供养标准不低于当地村民平均生活水平。医疗救助实现救助与大病商业保险有效衔接，完善临时救助制度，扩大救助范围，做到一站式救助服务。

二、发展布局

（一）农村社会保障。一是城乡居民社会养老保险。逐步完善城乡居民社会养老保险政策，鼓励群众积极参保，建立长缴多补、多缴多得的养老保险激励机制，探索建立丧葬费制度和转移接续制度。加快信息化建设，2014 年底前实现所有县（市、区）和省市信息化联网。探索建立城乡居民社会养老保险个人账户省级管理机制，逐步提高基金管理水平，完善农村居民各项惠民政策补贴统一发放制度。探索城乡居民社会养老保险和养老金增长机制，逐步提高关中四市和陕南三市的基础养老金增长幅度，榆林、延安、铜川三市的基础养老金继续保持领先水平。二是农村低保和救灾。建立农村低保分类施保制度，落实农村低保家庭渐退帮扶机制。建设救灾物资储备库，确保灾害发生 12 小时内受灾群众得到有效救助。三是农村合作医疗。发挥卫生行业统筹管理医疗保障的行业优势，有效控制医疗费用不合理上涨，实现城乡居民医保统筹管理，保障水平逐年提高。

（二）农村居民进城落户。在继续做好城中村农民、失地农民、进城务工经商人员、农村籍退役士兵等进城落户的同时，重点解决企业农民工、在城市出生的非城镇户籍青少年、非城镇户籍大中专和技工院校学生、新生代农民工和在城镇创业的农民工

等进城落户问题。遵循城镇化发展规律，统筹推进大中小城市和小城镇协调发展，结合移民搬迁和重点镇建设等，加大中小城镇建设力度，把中小城镇作为吸纳农村居民进城落户的主要载体。重点推进我省目前正在实施的 43 个重点县城、35 个重点示范镇、100 个县域工业集中区和西咸新区的进城落户工作。

（三）住房保障。把进城落户农村居民的住房纳入当地住房发展规划，将 600 万农村进城居民中的 60% 纳入廉租住房、公租房、经济适用房、限价商品房保障规划，分步骤、分层次解决进城落户农村居民住房问题。

三、主要任务

（一）强化农村社会保障。加强城乡居民社会养老保险政策宣传，认真抓好参保缴费和待遇发放工作，探索建立多缴多补、长缴多得机制和养老金增长机制。推进各级经办机构能力建设。参照农村居民生活水平，及时调整低保、高龄补贴和五保补助标准。

（二）推进农业转移人口市民化。

一是实施职业技能培训和就业援助工程。实施进城落户人员免费职业技能培训工程，提高职业技能，稳定就业岗位和收入。对进城落户人员中的零就业家庭实施就业援助，解决就业问题。

二是维护进城落户人员土地财产权益。坚持自愿进城的原则，农村居民进城落户，是否放弃宅基地和承包地完全尊重农民的意愿，不强制或变相强制收回，确保不损害农民权益、不改变土地

用途、不破坏农业综合生产能力。坚持依法自愿有偿原则，引导农村土地承包经营权有序流转，防止承包地撂荒。对于自愿放弃宅基地和承包地的农民，按照政策给予补偿。

三是改善进城落户农民住房条件。按照市场配置与政府保障相结合的原则，将进城落户人员住房问题纳入当地住房建设规划和保障性住房建设规划，大力改善进城落户人员住房条件。加大保障性住房建设力度，完善城镇住房供应体系，多渠道解决进城落户人员住房问题。完善进城落户人员参与保障性住房分配政策，落实进城落户人员住房保障政策。

附件 8

农村金融服务创新行动方案

省金融办 人民银行西安分行 陕西银监局 陕西保监局

一、主要目标

到 2020 年，全省 50%以上的县设立村镇银行，小额贷款公司达到 500 家左右，农村金融服务进一步优化，涉农贷款余额 1.02 万亿元，年均增速 18%。农业保险品种扩大到 20 个，农业保险服务网络覆盖率达到 80%，能繁母猪保险实现全覆盖，奶牛保险覆盖率达到 80%，育肥猪保险覆盖率达到 60%，玉米、油菜、水稻、棉花、马铃薯等种植业保险品种覆盖率达到 90%，苹果、核桃、花椒等特色农业保险品种和猕猴桃、石榴、烤烟、茶叶、葡萄保险覆盖率达到 50%。公益林木保险实现全覆盖。

二、重点任务

（一）完善农村金融服务体系。一是稳定现有网点，按需适当增设县域银行机构网点，开设流动银行、自助银行、电话银行、网络银行等，扩大农村金融服务范围。二是积极组建农村商业银行，完善法人治理结构，提升支农服务能力。三是鼓励符合条件的法人银行到农村金融服务薄弱地区设立村镇银行并到乡镇设网点，鼓励民间资本参与。四是引导民间资本参与新型农村金融组织，推动设立民营银行，规范发展小额贷款公司和融资性担保公

司，实现农村金融机构多元化。

（二）加大信贷支农力度。一是根据当地实际和业务风险状况，合理确定信贷审批授权程序。二是完善信贷管理制度，改进信贷评级方式，探索信贷业务品种创新。三是配合农业产业发展政策，加大对农民工、农机大户、种养大户、家庭农场、农机服务组织、农民专业合作社以及农业产业化龙头企业等信贷支持力度，扶持粮食及各类农产品生产、“菜篮子”工程建设、家电下乡、农机购置、小城镇建设、节能减排以及农村科技创新等。四是继续发展农户小额信用贷款和联保贷款，探索“银行+企业+农户+合作社+保险+担保”的信贷合作服务模式。

（三）扩大农村有效担保范围。推进林权、农村土地承包经营权、农民住房财产权进行确权登记颁证，建立相应的资产评估体系，搭建资产交易平台，开展抵押担保试点。

（四）逐步提高农业保险保障能力。一是继续完善农业保险制度，提升保险经营服务水平。二是开发农业保险新产品和新险种，满足不同层次、不同群体的风险保障需求，力争农业保险品种基本覆盖我省主要粮食作物和重点优势特色农业品种，在价格指数保险和产量指数保险方面取得突破。三是完善农险定损理赔争端解决机制，提高服务效率。四是加强保险公司组织体系和农业保险营销网络建设。

三、重点工程

（一）农村金融机构培育工程。一是继续深化全省农村信用

社改革，组建农村商业银行，建立现代金融企业制度，增强支农服务功能。二是加快设立村镇银行等新型农村金融机构，规范发展小额贷款公司和融资性担保公司，提高农村金融服务覆盖面。三是建设涉农保险机构，扩大农业保险领域和范围，大力发展“银保富”等银保互动产品，为农业信贷风险提供有效风险补偿。

（二）农村金融产品创新工程。一是在风险可控的前提下，积极扩大抵质押品范围，推进住房财产权、应收账款等抵质押试点。二是推广存货、订单、仓单、知识产权、商铺经营权等抵质押方式，盘活客户资产，扩大信贷能力。三是因地制宜开展涉农补贴抵押、农用机械抵押等担保贷款。四是以林权抵押贷款为切入点，加大对林农、林农合作组织、林业企业等经济主体的金融支持，促进林业改革发展。

（三）农村金融知识普及工程。开展以送金融知识下乡活动为主题的金融知识普及教育工作，大力宣传金融知识和政策。组织开展涉农创新金融产品展示推介活动，增强民众的金融意识和风险意识。加快实施农村支付工程，加强农村地区 ATM 机和自助服务终端建设，推进农村地区金融服务一条龙信贷服务。

（四）农村信用工程。一是涉农金融机构按照简单易行、反映实情、动态管理的原则，逐户建立经济档案，评定信用等级。二是以农行“惠农卡”和农村合作金融机构“富秦家乐卡”为载体，建立方便快捷的农户小额信贷通道，实行额度放宽和利率优惠政策。三是涉农银行机构要推进信用村镇建设，为促进县域主导产业发展提供金融支持。

附件 9

贫困人口脱贫致富行动方案

省扶贫办 省财政厅 省人力资源社会保障厅

省民政厅 省国土资源厅 省住房城乡建设厅 省卫生计生委

一、主要目标

到 2017 年，贫困人口人均收入达到 5857 元、年均增长 22%，480 万贫困人口脱贫。到 2020 年，贫困人口人均收入达到 10600 元、年均增长 22%，与全省农民收入比缩小到 1：1.6，实现“两不愁、四保障”。

二、重点工程

（一）基础条件改善工程。一是实施片区攻坚基础建设项目。以三个国家片区和两个省级片区的区域发展与扶贫攻坚规划为引领，扎实推进村级道路畅通、饮水安全、农村电力保障、教育扶贫、卫生和计划生育、文化建设、社区建设、贫困村信息化建设等，落实片区攻坚支持政策，集中实施一批基础设施、公共服务等重点建设项目，着力解决制约片区发展的瓶颈问题。二是实施整村推进基础建设项目。整合涉农项目资金，集中投入，综合开发，整体推进，完善贫困村各项基础设施，提高公共服务水平。发展优势特色产业，着力改善村容村貌。加快建设村级养老幸福院，把贫困村建设成社会主义新农村和新型城镇化社区。到 2020

年，集中实施贫困村整村推进项目 3300 个。三是实施社会帮扶基础建设项目。组织全省 500 多个省级党政机关、企事业单位开展驻村联户扶贫，动员市、县级相关部门、单位开展包村扶贫，改善贫困村的基础条件。实施世行五期等外资扶贫项目，在 471 个贫困村实施社区主导项目（CDD），完善基础设施与公共服务。

（二）产业发展扶持工程。按照产业项目支撑、信贷资金支持、基地龙头带动、配套服务跟进的思路，贫困地区每县形成 2—3 个主导产业，每村有 1—2 个致富项目，每户有 1 个致富门路，带动贫困人口增收。

一是实施片区优势产业建设项目。按照各地资源禀赋和发展基础，着力发展现代农业，秦巴山片区抓好蚕、茶、药、菌、林特产品、生猪等，吕梁山、白于山和黄河沿岸土石山等片区抓好马铃薯、小杂粮、红枣、羊子等，六盘山片区抓好苹果、秦川牛、奶畜等。加快建设重点镇、农村社区和中心村，以工业化、城镇化带动二、三产业，扶持发展一批地方特色食品、手工艺品等特色加工业。深入实施《连片特困地区产业发展规划》，着重建设 1000 多个重大区域产业发展项目，培育壮大特色优势产业。

二是实施贫困户产业扶持项目。以专项扶贫为主导，瞄准贫困户，制定规划，扶持到户，帮助贫困户发展产业。整合相关部门资源，落实农业产业各类补贴、就业创业扶持、产业配套服务等普惠政策。

三是实施财政补助项目。安排财政扶贫资金，扶持龙头企业、

合作组织等，带动贫困户发展产业，安排贫困户生产补贴和产业启动资金，帮助贫困户建棚、建园、建圈以及购买种苗（畜）和大型机具等。全省每年扶持 2—4 万户贫困户发展产业。

四是实施信贷扶贫项目。采用财政贴息、贷款扶持等方式，通过小额到户贷款，扶持贫困户发展产业；通过项目贷款，扶持龙头企业、经济合作组织等带动贫困户增收。小额到户贷款每年直接扶持 2 万贫困户，项目贷款每年覆盖和带动 2 万户贫困户。

五是互助资金项目。以财政扶贫资金为引导，吸收村民入股，建立贫困村互助资金，为贫困群众提供借款，形成支持产业发展的长效资金投入机制。扩大现有的 1747 个村互助资金规模，实施 500 个贫困村互助资金项目，扶持 9.8 万贫困户发展增收产业。在 433 个贫困村实施五期世行社区发展项目。

六是企村结对帮扶增收项目。深入实施千企千村扶助行动，全省动员 2000 多个规模以上企业通过扶持产业、转移就业、村企合作经营、提供资金技术等，结对帮扶 2000 多个贫困村。

（三）贫困人口能力建设工程。一是推进行业扶贫。全面落实农村义务教育和家庭困难学生补助政策，国家片区县高考单独招生、营养改善计划、蛋奶工程、贫困寄宿学生生活费补助等政策优先惠及贫困人口。农民工返乡创业示范等就业创业扶持项目和个人技能工程、阳光工程等项目，优先支持贫困劳动力。良种良方等科技应用推广项目，优先覆盖贫困户。广泛动员社会力量，开展贫困家庭助学活动，加大技能培训和科技应用推广等。二是

加大专项扶贫力度。继续实施“雨露计划”，以初、高中毕业生为主要对象，每年完成 5 万人培训任务，转移输出就业 95%以上。对农村家庭贫困大学生实施助学项目，每年新资助 2 万人，缓解贫困家庭子女上学难问题。按照实际、实用、实效的原则，加大对贫困群众农村实用技术培训力度，使每个贫困户家庭至少有一名劳动力掌握一至两门农村实用技术。大力实施“五个一”培训工程，每个贫困村培训 1 名村干部、1 名乡土技术人才、1 名合作组织管理人才、1 名流通服务人才及 1 名信息技术人才，提高带领贫困户增收致富能力。每年组织实施科技扶贫示范项目 40 至 50 个，向贫困地区和贫困户引进、示范、推广农业新品种、新技术、新工艺，推广到县、带动到乡、示范到村、应用到户。

（四）贫困人口社会保障工程。对符合条件的农村贫困户实施最低生活保障和五保供养，按照低保标准年均增长 10%、五保供养标准不低于当地村民平均生活水平的原则，逐步提高保障水平，做到应保尽保。把贫困人口全部纳入新农合，2020 年新农合筹资提高到人均 750 元，特困人口新农合筹资全部由政府补助。完善医疗救助政策，确保贫困人口医疗救助全覆盖，稳步提高救助标准。统一养老保险和养老补贴标准，力争做到贫困人口新农保全覆盖，到 2020 年达到 280 元。完善受灾贫困人口救助和灾后重建工作机制，解决农村贫困残疾人、孤儿的基本生活问题。

（五）贫困户人居环境改善工程。结合建设小城镇、现代农业发展和农民进城就业创业等，对全省生存环境恶劣、地质灾害

高发等地区的贫困群众实施避灾扶贫移民搬迁。2013至2020年，计划搬迁贫困人口44.8万户180.8万人，其中陕南搬迁20.7万户85.4万人，陕北搬迁10.6万户42.4万人，渭北旱塬和秦岭北麓搬迁13.5万户53万人。大力实施农村危房改造，每年安排贫困户危房改造5万户，到2020年完成全部农村危房改造。加强贫困地区生态环境保护和地质灾害防治，整治贫困村村容村貌，实施贫困户院落硬化、改厨、改厕、改圈等项目，改善居住环境。

三、主要措施

（一）加大政策扶持力度。各级政府要将促进贫困人口脱贫增收纳入本地经济社会发展规划，加大转移支付力度，将财政专项扶贫资金纳入本级财政预算，建立扶贫投入稳定增长机制，确保各级财政专项扶贫资金每年增长不低于20%。市、县每年要按照不低于地方财政收入2%的比例安排专项扶贫资金。坚持普惠政策优先惠及贫困人口、特惠政策瞄准贫困人口，落实各项政策措施，全面提高贫困人口自我发展能力，促进增收致富。

（二）创新工作机制。建立精准扶贫机制，做好贫困人口识别和动态管理，分解落实脱贫任务，落实各方责任。改进贫困县考核机制，强化贫困地区党政领导班子和领导干部扶贫成效考核；健全干部驻村帮扶机制，贫困村普遍安排驻村工作队；改革扶贫资金管理机制，财政专项资金权限下放到县，省市实施全程跟踪监测；完善金融扶贫机制，强化贫困地区群众金融服务；创新社会参与机制，广泛动员社会力量参与扶贫开发。

（三）建立大扶贫格局。巩固和完善“三位一体”大扶贫格局，专项扶贫注重到村到户，重点扶持贫困户发展致富产业；行业扶贫注重完善贫困户社会保障，着力改善发展条件；社会扶贫注重开展多种形式的结对帮扶活动。加强统筹协调，整合各类资源，做到同步安排、各有侧重、有机结合、互为支撑，共同改善贫困人口发展条件，提高发展能力，促进增收脱贫。

美丽乡村建设行动方案

省住房城乡建设厅 省环境保护厅 省农业厅

省国土资源厅 省林业厅 省交通运输厅

一、主要目标

按照培育中心村、整合自然村、提升特色村的思路，以建设宜居、宜业、宜游中心村为目标，以村庄环境综合整治为重点，推进环境整治、基础设施建设和公共服务配套，每年治理行政村 600 个左右，到 2015 年，全省入选农业部美丽乡村创建试点乡村达到 31 个。到 2017 年，全省 15%以上的行政村完成连片整治任务，10%以上的中心村达到美丽乡村建设标准。到 2020 年，力争全省 1/3 左右的行政村完成连片整治任务，15%以上的中心村达到美丽乡村建设标准。

二、主要任务

（一）科学编制村庄建设规划。以县域村庄布点规划为指导，充分考虑人口变动、产业发展等因素，结合镇村综合改革、重点镇建设、扶贫移民搬迁和新型农村社区建设，编制村庄建设规划。村庄建设规划与传统村落保护规划、土地利用总体规划以及农村产业发展、基础设施和土地整治等专项规划相衔接。在规划修编和制定过程中，让农民群众充分参与，确保规划符合当地实际和

农民意愿。到 2015 年，全省 60% 的行政村完成村庄规划编制；到 2020 年，完成全省所有村庄规划编制工作。

（二）改善农村基本生活条件。继续推进农村安全饮用水工程，全面解决农村人口饮水安全问题。整合相关项目资金，整体推进农村路、电、气、通信等基础设施建设，扎实推进村内主干道路硬化和公共场所亮化，广电网、电信网、互联网通村到户，垃圾污水收集处理设施覆盖全体村民。按照安全实用美观和土地集约利用的原则，改造、建设村庄房屋。坚持建管并重，建立农村公共设施长效管护机制。

（三）加大村庄环境整治力度。以农村生活垃圾污水处理、饮用水源地保护、畜禽养殖污染治理和农村工矿污染治理等为重点，继续实施以奖促治的政策，推进新一轮农村环境连片整治。建立村庄保洁制度，推进废弃物就地分类减量和资源回收利用；清理村庄乱堆乱放，疏浚坑塘河道；继续推进村庄沼气池建设，提高农作物秸秆等废弃物的资源利用水平。

（四）推进生态家园建设。保持田园风光，绿化村落庭院，传承优秀文化。加快小城镇基础设施和公共服务设施建设，打造功能完善的农民生活圈。鼓励农民依托优美的自然环境、丰富的农业资源、深厚的农村文化，发展休闲农业和乡村旅游，扩大农民就业，增加农民收入。

三、重点工程

（一）重点示范镇建设工程。抓好 35 个省级重点示范镇建设，

指导市级重点镇建设。发挥政策引导作用，激发市、县、镇的主动性和积极性，加快推进重点示范镇建设，精心打造一批小城镇，引导发展设施农业、生态农业、生态湖泊等观光旅游产业，开发滨河商业服务产业。

（二）文化旅游名镇建设工程。按照开发新建、保护与利用结合、以保护为主等不同类型，充分挖掘当地历史文化特色、非物质文化遗产，分类推进，整合资源，完善 31 个文化旅游名镇的基础设施、公共服务设施，促进遗产保护、旅游发展与城镇建设的有机融合。打造一批区域性热点旅游景区，带动农村休闲农业和乡村旅游业发展，力争 3—5 年培育 2—3 个具有国际水准的旅游文化名镇。

（三）新型农村社区建设工程。按照分级包抓、整体推进、示范带动的原则，整治空心村，建设中心村，发展新型农村社区。建设规模适度、设施完善、产业发展、生活便利、管理有序、生态宜居的标准化新型农村社区，科学推进农村基础设施城镇化、生活服务社区化、生活方式市民化。省上集中抓好 21 个新型农村社区建设试点，各市、县（市、区）分别抓好 10 个试点镇建设，整体推进 1000 个新型农村社区试点建设。

（四）农村人居安全工程。根据国家农村危房改造总体安排，2013—2015 每年完成 10 万户农村危房改造，到 2020 年，完成现有的危房改造任务。同时，对于新增的农村危房困难户，一并给予统筹安排，使农村困难户的居住条件明显改善。有序推进陕南

陕北移民搬迁，集中安置点建设同农村新型社区建设及文化、教育、卫生、交通等规划相结合，统筹安排。

（五）村庄环境整治工程。组织实施垃圾污水收集处理、绿化美化亮化、河道与排洪沟渠疏通等工程，着力整治农村脏乱差。按照减量化、资源化、无害化要求，建立“户分类、村收集、乡（镇）转运、县处理”的农村生活垃圾集中处理长效管理模式，配套完善村庄垃圾集中收集和转运设施。鼓励采取以生物或生态措施为主、工程措施为辅的治理方式，对村庄污水进行处理，有条件的地方积极引进污水集中处理设施，提高农村污水的达标排放率。因地制宜规划村庄和住房建设，建成一批色彩统一、风貌协调的美丽乡村，重点在陕南建设一批独具特色的田园村庄。加强村庄绿化和房前屋后庭院绿化，大力种植乔木和乡土、特色树种，关中、陕南、陕北三大区域村庄林木覆盖率分别达到 30%、35%、25%以上。

（六）特色产业富民工程。结合 35 个重点示范镇建设，深入推进现代农业园区、粮食生产功能区建设，发展农业规模化、标准化和产业化经营，大力发展生态循环农业，扩大无公害农产品、绿色食品、有机食品和森林食品生产。结合 31 个文化旅游名镇建设，发展各具特色的乡村休闲旅游业。实施农家乐加快发展与规范提升工程，促进休闲旅游业可持续发展。积极发展养老、文化创意等多种产业形态，形成人居环境改善与产业发展互促、美丽乡村与农民富裕并进的局面。