

# 国务院关于激发重点群体活力 带动城乡居民增收的实施意见

国发〔2016〕56号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

提高城乡居民收入是全面建成小康社会的重要内容，体现社会主义本质的必然要求。党的十八大提出，要千方百计增加居民收入。党的十八大届三中全会提出，要形成合理有序的收入分配格局。党的十八届五中全会提出，在提高发展平衡性、包容性、可持续性的基础上，到2020年国内生产总值和城乡居民人均收入比2010年翻一番。按照党中央、国务院决策部署，为营造激励奋发向上的公平环境，拓宽就业渠道，促进各类社会群体依靠自身努力和智慧，创造社会财富，共享发展红利，现提出以下实施意见。

## 一、总体要求

### （一）基本形势。

改革开放以来，我国城乡居民收入保持持续较快增长，收入分配结构呈现向好趋势。从放权让利到允许一部分人、一部分地区先富起来，到要素参与分配，适应我国国情的分配制度基本确立，收入分配政策推动了经济社会发展，促进了各类社会群体依靠自身努力和智慧，创造社会财富，共享发展红利，为深化改革开放注入了动力和活力。

当前，经济运行的新常态特征更加明显，新技术、新产业、新业态加速成长，培育壮大新动能，改造提升传统动能，正在不断创造出新的就业岗位，为促进城乡居民收入稳定增长提供了有力支撑。但受国内外多重因素影响，经济下行压力也正在向收入分配领域传导。既要降低经济运行成本、保持经济中高速增长，又要提高居民收入、不断增进人民福祉，实现居民收入增长和经济增长同步、劳动报酬提高和劳动生产率提高同步任重而道远。同时，部分劳动者人力资本积累

不足、增收困难，部分市场主体等待观望，部分地区行业收入增长潜在动能不强，部分收入分配政策指向宽泛、聚焦不够。为推动解决相关问题，必须进一步深化收入分配制度改革，调整优化收入分配政策，拓宽就业创业渠道，努力营造激励奋发向上的公平环境。

### （二）指导思想。

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，按照党中央、国务院决策部署，坚持以人民为中心的发展思想，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。围绕加快实施创新驱动发展战略、推动大众创业万众创新、培育发展新动能、改造提升传统动能，着力推进供给侧结构性改革，不断深化简政放权、放管结合、优化服务改革，进一步深化收入分配制度改革，强化收入分配政策激励导向，分群体施策，不断激发全体劳动者的积极性、主动性、创造性，实现经济增长与居民增收互促共进，使全体人民在共建共享发展中有更多获得感，朝着共同富裕方向稳步前进。

### （三）基本原则。

坚持多种激励方式相结合。物质激励和精神激励并用，综合运用增加薪资报酬、强化权利保护、优化评优奖励、提升职业技能、增进社会认同等多种激励手段，调动不同群体的积极性、主动性和创造性。完善绩效考核制度，将激励与考核挂钩。

坚持多条增收渠道相结合。多管齐下，不断拓展居民增收渠道，努力提高工资性、经营性收

人，合理提高转移性收入，有效保护股权、债权、物权和知识产权等无形财产权益，着力增加居民财产性收入。

坚持促增收与降成本相结合。有效降低社会保险费率等劳动用工成本和阻碍劳动力流动的制度成本，助力各类市场主体轻装上阵，增加就业吸纳能力，切实将居民收入提高建立在经济发展质量效益提升、劳动生产率提高、企业综合成本降低的基础上。

坚持鼓励创收致富与缩小收入差距相结合。在初次分配中鼓励全体劳动者通过诚实劳动、辛勤劳动、创造性劳动创收致富，同时完善税收、社会保障等再分配调节手段，规范收入分配秩序，切实保障困难群众基本生活，有效抑制通过非市场因素获利，不断缩小不同群体间的收入差距。

坚持积极而为与量力而行相结合。在集中更多财力保障民生的同时，综合考虑国情、发展阶段、经济周期等因素，制定财力支撑可持续、社会预期可把握的目标任务和政策措施，不吊胃口、不养懒汉，切实将福利水平提高建立在经济和财力可持续增长的基础上，通过大众创业万众创新激发创造活力，增强居民收入增长的可持续性。

#### （四）主要目标。

到2020年，城镇就业规模逐步扩大，劳动生产率不断提高，就业质量稳步提升；城乡居民人均收入比2010年翻一番；宏观收入分配格局持续优化，居民可支配收入占国内生产总值（GDP）的比重继续提高；居民内部收入差距持续缩小，中等收入者比重上升，现行标准下农村贫困人口全部实现脱贫，共建共享的格局初步形成。

## 二、实施七大群体激励计划

瞄准技能人才、新型职业农民、科技人员等增收潜力大、带动能力强的七大群体，深化收入分配制度改革，在发展中调整收入分配结构，推出差异化收入分配激励政策。持续推动大众创业万众创新，创造更大市场空间和更多就业岗位，着力营造公开公平公正的体制机制和竞争环境，不断培育和扩大中等收入群体，逐步形成合理有序的收入分配格局，带动城乡居民实现总体增收。

### （一）技能人才激励计划。

完善多劳多得、技高者多得的技能人才收入分配政策，引导加大人力资本投资，提高技能人才待遇水平和社会地位，大力弘扬新时期工匠精神，培养高水平大国工匠队伍，带动广大产业工人增技能、增本领、增收入。

**完善技术工人薪酬激励机制。**优化职业技能标准等级设置，向上增加等级级次，拓宽技术工人晋升通道。引导企业合理确定技术工人薪酬水平，促进高等级技术工人薪酬水平合理增长。加大对技能要素参与分配的激励力度，探索建立企业首席技师制度，鼓励企业采取协议薪酬、持股分红等方式，试行年薪制和股权制、期权制，提高技能人才收入水平。

**贯通职业资格、学历等认证渠道。**统筹考虑技能培训、职业教育和高等教育，建立职业资格与相应的职称、学历可比照认定制度。完善职业资格与职业教育学历“双证书”制度。研究制定高技能人才与工程技术人才的职业发展贯通办法。健全青年技能人才评价选拔制度，适当突破年龄、资历和比例等限制，完善高技能人才评价使用机制。

**营造崇尚技能的社会氛围。**定期组织开展全国性或区域性技术大赛或岗位练兵，大力宣传劳动模范、大国工匠和技术创新人才。鼓励地方对重点领域紧缺的技术工人在大城市落户、购租住房、子女上学等方面予以支持。培育精益求精的工匠精神，支持技能人才分享品质品牌增值收益。

### （二）新型职业农民激励计划。

在加快推进新型城镇化、有序推进农业转移人口市民化的同时，加大对新型职业农民的培育和支持力度，加快职业化进程，带动广大农民共享现代化成果。

**提高新型职业农民增收能力。**将新型职业农民培育纳入教育培训发展相关规划，支持职业学校办好涉农专业，定向培养新型职业农民，完善国家助学和培训补贴政策，鼓励农民通过“半农半读”等方式就地就近接受职业教育培训。继续实施新型职业农民培育工程、现代青年农场主计划等项目，启动新型农业经营主体带头人轮训计划，努力提高妇女参训比例。

**挖掘现代农业增收潜力。**鼓励农民采用节本

增效技术,培育农业社会化服务组织,支持农业废弃物资源化利用,降低农业生产成本。加快建立农业信贷担保体系,改进农业保险产品和服务,支持农民发展现代农业。完善农产品初加工补助政策,促进农产品深加工向优势产区和关键物流节点集中,支持优势产区产地批发市场建设,延长农业产业链条。扶持发展一乡(县)一业、一村一品,培育农业科技创新应用企业集群,引导产业集聚发展。推动“互联网+”现代农业,大力发展农产品电子商务,探索农业新型业态。推动农业全产业链改造升级,鼓励农民共享一二三产业融合发展的增值收益,增加经营性收入。

**拓宽新型职业农民增收渠道。**积极培育家庭农场、专业大户、农民专业合作社、农业企业等新型农业经营主体和农业社会化服务主体,发展适度规模经营。支持农民工、大学生等人员返乡创业,推进土地经营权入股发展农业产业化经营试点。稳步推进农村集体产权制度改革,发展多种形式的股份合作,推进农村集体资产股份权能改革试点,完善农村集体经济组织相关政策和法律规定,发展壮大农村集体经济,探索将财政资金投入农业农村形成的经营性资产折股量化到户。加快推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点,多渠道增加农民集体和个人分享的增值收益、股权收益、资产收益。

### (三) 科研人员激励计划。

深化事业单位分类改革,实行以增加知识价值为导向的激励机制,提高科研人员成果转化收益分享比例,通过工资性收入、项目激励、成果转化奖励等多重激励引导科研人员潜心研究工作,激发科技创新热情。

**完善工资水平决定机制。**在加强行业薪酬调查和信息发布基础上,探索建立体现行业特点的高校、科研机构薪酬调查比较制度。鼓励科研事业单位聘用高端科研人员实行协议薪酬。赋予科研单位更大的人财物支配权,保障科研人员的合理工资待遇水平。

**改进科研项目及其资金管理。**发挥科研项目资金对科研人员的激励引导作用。全面取消劳务费比例限制,调整劳务费开支范围。完善间接费用管理,项目承担单位结合一线科研人员实际贡献公开公正安排绩效支出。改进项目结转结余资

金管理办法。下放科研项目部分经费预算调整审批权,砍掉科研管理中的繁文缛节,推行有利于人才创新的经费审计方式,充分尊重智力劳动的价值和科研规律。

**健全绩效评价和奖励机制。**深入落实促进科技成果转化法,完善单位内部科技成果转化中对科研人员进行现金和股权、期权奖励办法。实施国有科技型企业股权和分红激励。探索完善科研人员股权激励个人所得税递延纳税政策。鼓励企事业单位提供资金、资源支持职工创新,营造宽容失败、勇于突破的创新氛围。鼓励社会资本设立专项奖励基金,补偿优秀科研人员的智力投入。多渠道募资,加大对基础性和前沿性科研课题的长期资助力度,加大对青年科研人才的创新奖励力度。对社会科学研究机构和智库推行政府购买服务制度。加大对科技创新成果的知识产权保护力度。

### (四) 小微创业者激励计划。

进一步降低创业成本,健全创新创业成果利益分配机制,在更大范围、更高层次、更深程度上推进大众创业万众创新,引导和支持小微创业者在“双创”中实现创收致富。

**清除创业壁垒,提升创业参与率。**深化商事制度改革,支持各地结合实际放宽新注册企业场所登记条件限制,推动“一址多照”、集群注册等住所登记改革。优化审批流程,推行“一表申请、一窗受理、一次告知”。

**加大扶持力度,提高创业成功率。**支持并规范多层次、专业化创业服务平台建设,建设一批高水平的“双创”示范基地。完善通过政府采购促进中小企业发展的政策措施,通过评审优惠、预留份额等方式对包括初创企业在内的小微企业加大扶持力度。落实扶持创业的各项优惠政策。对创业失败的失业登记人员及时提供各种就业服务。

**探索创业成果利益分配机制。**进一步完善创新型中小企业上市股权激励和员工持股计划的制度规则。研究完善商业模式知识产权保护制度,研究制定文化创意等创新成果保护办法,加大小微企业知识产权维权援助工作力度。加快建设全国知识产权运营公共服务平台,完善知识产权质押融资等金融服务机制。依法查处垄断行为,鼓励龙头企业与小微创业者探索分享创业成果新模

式，支持有实力的企业承担技术服务、信息服务等公共平台功能。支持自由职业者的智力创造和高端服务，使其能够获得与智力付出相匹配的合理回报。

#### （五）企业经营管理人 员激励计划。

完善产权保护制度、依法保护产权，进一步稳定预期、优化环境，激发企业家创业热情，推动经济增长、就业增加、效益提升、职工增收实现良性互动。

**完善国有企业经营管理人员激励方式。**完善对组织任命的国有企业负责人的薪酬激励机制，合理确定基本年薪、绩效年薪和任期激励收入。研究制定在国有企业建立职业经理人制度的指导意见，对市场化选聘的职业经理人实行市场化薪酬分配机制，采取多种方式探索完善中长期激励机制。稳妥有序推进混合所有制企业员工持股试点，探索通过实行员工持股建立激励约束长效机制。

**强化民营企业 家创业激励。**消除各种隐性壁垒，解决政策执行中存在的“玻璃门”、“弹簧门”、“旋转门”等问题，鼓励民营企业 家扩大投资，参与国有企业改革。坚持依法平等保护产权，严肃查处侵犯非公有制企业和个人合法权益、合法经营、合法收入的行为，营造公平、公正、透明、稳定的法治化环境。规范司法程序，严格执行先定罪后没收或处置嫌疑人财产的规定，最大限度减少对涉案非公有制企业正常生产经营活动的影响。减少对企业点对点的直接资助，增加普惠性政策，促进公平竞争。

#### （六）基层干部 队伍激励计划。

完善工资制度，健全不同地区、不同岗位差别化激励办法，建立阳光化福利保障制度，充分调动基层干部 队伍工作积极性，同步完善相关人 员激励机制。

**完善工资制度。**提高基本工资在工资性收入中的比重，落实基本工资正常调整机制。完善作为激励手段和收入补充的津贴补贴制度。落实艰苦边远地区津贴标准正常调整机制。实施地区附加津贴制度，根据地区经济社会发展、物价消费水平等差异，适当参考企业相当人员工资水平，将规范后的工作性津贴和生活性补贴纳入地区附加津贴，实现同城同待遇。推进公务员工资调整制度化，定期开展公务员和企业相当人员工资水平的调查比较。

**健全差别化激励机制。**建立健全公务员绩效考核体系，考核结果与工资收入挂钩。完善公务员奖金制度，强化省级政府统筹调控责任。赋予地方一定的考核奖励分配权，重点向基层一线人 员和业绩突出人 员倾斜。完善公务员职务与职级并行制度，充分发挥职级对基层公务员的激励作用。

**明确福利标准和保障范围。**明确应享有的各项福利待遇名称、发放标准及发放范围。推进公务员职务消费和福利待遇货币化改革，规范改革性补贴，形成以货币福利为主，实物福利为补充的福利体系，实现阳光透明操作，接受社会监督。符合条件的乡镇公务员可以按规定纳入当地住房保障范围，为符合条件的公立医院医务人员就近提供公租房保障。

#### （七）有劳动能力的困难群体激励计划。

鼓励引导低保对象、建档立卡贫困人口以及残疾人等困难群体中具备劳动能力和劳动条件者提升人力资本，主动参加生产劳动，通过自身努力增加收入。

**推进产业扶贫济困。**实施贫困村“一村一品”产业推进行动。强化贫困地区农民合作社、龙头企业与建档立卡贫困户的利益联结机制。深入实施电商、旅游、光伏扶贫工程。加大对贫困地区农产品品牌推介营销支持力度。引导和支持贫困地区青年通过发展电子商务增收致富。

**建立低保与就业联动机制。**鼓励、引导具备就业能力的困难人 员积极就业，增强其就业动力。对实现就业的低保对象，在核算其家庭收入时，可扣减必要的就业成本。具备劳动能力、劳动条件但未就业的低保对象，无正当理由连续3次拒绝接受有关部门介绍的与其健康状况、劳动能力相适应的工作的，可减发或停发其本人的低保金。

**完善相关专项救助制度。**加强专项救助制度与低保救助制度的统筹衔接，在重点保障城乡低保对象、特困人 员的基础上，将医疗、教育、住房等专项救助向建档立卡贫困户家庭、低收入家庭或其他有特殊困难的家庭延伸，形成阶梯式救助模式。

### 三、实施六大支撑行动

坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，坚持初次分配和再分配调节并重，完善劳动、资

本、知识、技术、管理等要素按贡献参与分配的初次分配机制，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，以就业促进、技能提升、托底保障、增加财产性收入、收入分配秩序规范、收入监测为重点，制定综合配套政策，为实现城乡居民增收提供服务支撑、能力支撑和技术支撑。

#### （一）就业促进行动。

**全面提升就业岗位创造能力。**推动经济向中高端水平迈进、生产制造向生产服务延伸，创造更多高质量的就业机会。鼓励新型劳动密集产业发展，引导和支持沿海劳动密集型产业向中西部地区有序转移。鼓励发展家政、养老、护理等生活性服务业和手工制作等民族地区特色产业，吸纳更多中低技能劳动者特别是建档立卡贫困户家庭劳动者就业。推动上游能源原材料行业脱困发展，稳定就业岗位。大力发展城乡社区服务，扩大劳动力市场的包容性。

**有效提升劳动力市场流动能力。**推进户籍、住房、教育、社会保障等制度改革，消除制约劳动力流动就业的体制机制障碍。充分发挥中心城市、新兴产业带动效应，吸纳更多困难地区、困难行业劳动力跨地区、跨行业、跨所有制流动就业。总结推广返乡创业试点经验，引导劳动力由东向西、由劳务输入地向输出地回流，创造更多就地就近就业机会。

**不断提升劳动力市场供求匹配能力。**健全覆盖城乡的公共就业创业服务体系，全面提升公共就业创业服务水平。完善失业登记办法，建立健全公共就业服务提供机制，保障城镇常住人口享有与本地户籍人员同等的劳动就业权利。加强人力资源市场建设，探索利用移动互联网等现代信息技术手段及时发布劳动力市场供求信息，全面提高公共就业服务效能。积极打造人力资源服务全产业链，在产业集聚、创新创业集中地区，支持建设一批包括招聘、培训、薪酬、咨询、健康服务等多位一体、一站式管理、订单式服务的人力资源产业园。

#### （二）职业技能提升行动。

**加强职业技能实训基地建设。**分类指导建设一批布局合理、功能突出、高效实用的多层次职业技能实训基地。加大政府支持力度，鼓励社会投资，放宽职业技能培训教育机构外资准入限

制，改善实训条件，提高实训效能。

**推行企业新型学徒制。**企校结合，推行以“招工即招生、入企即入校、企校双师联合培养”为主要内容的企业新型学徒制。实施技师培训项目，加快急需紧缺工种高技能人才培养，为培育支柱产业和战略性新兴产业提供人才支撑。

**完善职业技能培训体系。**实施以新生代农民工为重点的职业技能提升计划，开展农村贫困家庭子女、未升学初高中毕业生、农民工、退役军人免费接受职业培训行动。以就业为导向对困难人员实施职业培训，把职业技能培训和推荐就业安置紧密结合起来。加大青年就业见习工作力度，帮助青年获得相应工作经验或经历，提高就业竞争力。

#### （三）托底保障行动。

**完善基本生活保障制度。**完善最低工资保障制度。加大转移支付力度，着力提高低收入者收入。健全低保制度，完善低保对象认定办法，建立健全低保标准动态调整机制，在保障家庭基本生活的同时，兼顾就业激励目标。

**提升精准兜底保障能力。**完善多层次的救助体系，积极发展医疗、教育、住房、就业等专项救助和临时救助，确保面临特定困难的人员获得相应救助。探索将支出型贫困家庭纳入救助范围。

**扩大基本保障覆盖范围。**完善社会保障制度，实施全民参保计划，基本实现法定人员全覆盖。将城镇私营单位在岗职工平均工资纳入缴费基数统计口径范围，形成合理的社会保险和住房公积金缴费基数，避免对低收入群体的制度性挤出。划转部分国有资本充实社保基金，加大国有资本收益补贴社会保障力度，化解社会保险基金缺口等长期风险。积极发展慈善事业。

#### （四）财产性收入开源清障行动。

**拓宽居民财产投资渠道。**在风险可控的前提下，加快发展直接融资，促进多层次资本市场平稳健康发展。加强金融产品和金融工具创新，改善金融服务，向居民提供多元化的理财产品，满足居民日益增长的财富管理需求。

**加强对财产性收入的法治保障。**加强资本市场诚信和透明度建设，完善上市公司信息披露、财务管理和分红制度，切实维护中小投资者利益。在拆迁、征地、征用公民财产过程中，依法

保护公民财产权利不受侵犯。

**合理调节财产性收入。**平衡劳动所得与资本所得税负水平，着力促进机会公平，鼓励更多群体通过勤劳和发挥才智致富。完善资本所得、财产所得税征管机制。

(五) 收入分配秩序规范行动。

**规范现金管理。**推行非现金结算。全面推行银行代发工资模式。

**堵塞非正规收入渠道。**继续遏制以权力、行政垄断等非市场因素获取收入，取缔非法收入。

**进一步发挥税收调节收入分配的作用。**健全包括个人所得税在内的税收体系，逐步建立综合和分类相结合的个人所得税制度，进一步减轻中等以下收入者税收负担，发挥收入调节功能，适当加大对高收入者的税收调节力度。完善鼓励回馈社会、扶贫济困的税收政策。

(六) 收入监测能力提升行动。

**建立个人收入和财产信息系统。**在确保信息安全和规范利用的前提下，多渠道、多层次归集居民和非居民个人的收入、财产等相关信息，运用大数据、云计算等技术，创新收入监测方式方法，提升居民收入信息监测水平。

**完善收入分配统计与核算。**完善居民收入分配相关统计指标，增加群体分类。加快建立电子化居民收入调查统计系统。加强中等收入者标准研究。加强国民总收入（GNI）核算和境外净要素收入统计。

**建立收入分配政策评估体系。**建立宏观经济、相关政策和微观数据的综合评估机制，对有

关政策的执行情况和效果进行评估。借鉴国际经验，引入收入分配微观模拟模型。

#### 四、强化组织实施

(一) 加强协调配合。充分发挥深化收入分配制度改革部际联席会议的统筹协调作用，形成政策合力，将重点群体增收激励计划落到实处。各地区可根据实际情况，研究制定本地区促进居民增收的具体办法，建立健全统筹协调工作机制，对重点群体实施精准激励。

(二) 鼓励先行先试。选择部分省（区、市）开展城乡居民增收综合配套政策试点。选择部分地区和科研单位开展专项激励计划和收入监测试点。定期总结试点经验，重点提出可复制、可推广的经验做法和政策措施。

(三) 加强督查考核。各地区、各部门要把落实收入分配政策、增加城乡居民收入作为重要任务，对各项具体细化措施和试点方案建立评估评价机制，每年进行专项和综合考核。深化收入分配制度改革部际联席会议要适时组织开展专项督查，确保各项政策措施落到实处。

(四) 加强舆论引导。营造鼓励增收致富的良好社会环境，大力弘扬勤劳致富精神，加强依法保护产权、弘扬企业家精神、改善民生等方面的舆论引导，做好政策解读和宣传，不断激发全体劳动者的积极性、主动性、创造性。

中华人民共和国国务院

2016年10月10日

## 国务院关于印发全国农业现代化规划（2016—2020年）的通知

国发〔2016〕58号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

现将《全国农业现代化规划（2016—2020年）》印发给你们，请认真贯彻执行。

中华人民共和国国务院

2016年10月17日

# 全国农业现代化规划

(2016—2020年)

为贯彻落实《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》的部署，大力推进农业现代化，特编制本规划。

## 第一章 认清形势 准确把握发展新特征

### 一、农业现代化建设成效显著

“十二五”以来，党中央、国务院不断加大强农惠农富农政策力度，带领广大农民群众凝心聚力、奋发进取，农业现代化建设取得了巨大成绩。综合生产能力迈上新台阶。粮食连年增产，产量连续三年超过12000亿斤。肉蛋奶、水产品等“菜篮子”产品丰产丰收、供应充足，农产品质量安全水平稳步提升，现代农业标准体系不断完善。物质技术装备达到新水平。农田有效灌溉面积占比、农业科技贡献率、主要农作物耕种收综合机械化率分别达到52%、56%和63%，良种覆盖率超过96%，现代设施装备、先进科学技术支撑农业发展的格局初步形成。适度规模经营呈现新局面。以土地制度、经营制度、产权制度、支持保护制度为重点的农村改革深入推进，家庭经营、合作经营、集体经营、企业经营共同发展，多种形式的适度规模经营比重明显上升。产业格局呈现新变化。农产品加工业与农业总产值比达到2.2:1，电子商务等新型业态蓬勃兴起，发展生态友好型农业逐步成为社会共识。农民收入实现新跨越。农村居民人均可支配收入达到11422元，增幅连续六年高于城镇居民收入和国内生产总值增幅，城乡居民收入差距缩小到2.73:1。典型探索取得新突破。东部沿海、大城市郊区、大型垦区的部分县市已基本实现农业现代化，国家现代农业示范区已成为引领全国农业现代化的先行区。农业现代化已进入全面推进、重点突破、梯次实现的新时期。

### 二、农业现代化发展挑战加大

“十三五”时期，农业现代化的内外部环境更加错综复杂。在居民消费结构升级的背景下，

部分农产品供求结构性失衡的问题日益凸显。优质化、多样化、专用化农产品发展相对滞后，大豆供需缺口进一步扩大，玉米增产超过了需求增长，部分农产品库存过多，确保供给总量与结构平衡的难度加大。在资源环境约束趋紧的背景下，农业发展方式粗放的问题日益凸显。工业“三废”和城市生活垃圾等污染向农业农村扩散，耕地数量减少质量下降、地下水超采、投入品过量使用、农业面源污染问题加重，农产品质量安全风险增多，推动绿色发展和资源永续利用十分迫切。在国内外农产品市场深度融合的背景下，农业竞争力不强的问题日益凸显。劳动力、土地等生产成本持续攀升，主要农产品国内外市场价格倒挂，部分农产品进口逐年增多，传统优势农产品出口难度加大，我国农业大而不强、多而不优的问题更加突出。在经济发展速度放缓、动力转换的背景下，农民持续增收难度加大的问题日益凸显。农产品价格提升空间较为有限，依靠转移就业促进农民收入增长的空间收窄，家庭经营收入和工资性收入增速放缓，加快缩小城乡居民收入差距、确保如期实现农村全面小康任务艰巨。

### 三、农业现代化条件更加有利

展望“十三五”，推进农业现代化的有利条件不断积蓄。发展共识更加凝聚。党中央、国务院始终坚持把解决好“三农”问题作为全部工作的重中之重，加快补齐农业现代化短板成为全党和全社会的共识，为开创工作新局面汇聚强大推动力。外部拉动更加强劲。新型工业化、信息化、城镇化快速推进，城乡共同发展新格局加快建立，为推进“四化”同步发展提供强劲拉动力。转型基础更加坚实。农业基础设施加快改善，农产品供给充裕，农民发展规模经营主动性不断增强，为农业现代化提供不竭源动力。市场空间更加广阔。人口数量继续增长，个性化、多样化、优质化农产品和农业多种功能需求潜力巨

大,为拓展农业农村发展空间增添巨大带动力。创新驱动更加有力。农村改革持续推进,新一轮科技革命和产业革命蓄势待发,新主体、新技术、新产品、新业态不断涌现,为农业转型升级注入强劲驱动力。

综合判断,“十三五”时期,我国农业现代化建设仍处于补齐短板、大有作为的重要战略机遇期,必须紧紧围绕全面建成小康社会的目标要求,遵循农业现代化发展规律,加快发展动力升级、发展方式转变、发展结构优化,推动农业现代化与新型工业化、信息化、城镇化同步发展。

## 第二章 更新理念 科学谋划发展新思路

### 一、战略要求

——发展定位。农业的根本出路在于现代化,农业现代化是国家现代化的基础和支撑。没有农业现代化,国家现代化是不完整、不全面、不牢固的。在新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化中,农业现代化是基础,不能拖后腿。

——发展主线。新形势下农业主要矛盾已经由总量不足转变为结构性矛盾,推进农业供给侧结构性改革,提高农业综合效益和竞争力,是当前和今后一个时期我国农业政策改革和完善的主要方向。

——战略重点。坚持以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略,确保谷物基本自给、口粮绝对安全。坚定不移地深化农村改革、加快农村发展、维护农村和谐稳定,突出抓好建设现代农业产业体系、生产体系、经营体系三个重点,紧紧扭住发展现代农业、增加农民收入、建设社会主义新农村三大任务。

### 二、指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,认真落实党中央、国务院决策部署,以提高质量效益和竞争力为中心,以推进农业供给侧结构性改革为主线,以多种形式适度规模经营为引领,加快转变农业发展方式,构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系,保障农产品有效供给、农民持续增收和农

业可持续发展,走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的农业现代化发展道路,为实现“四化”同步发展和如期全面建成小康社会奠定坚实基础。

### 三、基本原则

——坚持农民主体地位。以维护农民权益与增进农民福祉为工作的出发点和落脚点,尊重农民经营自主权和首创精神,激发广大农民群众创新、创业、创造活力,让农民成为农业现代化的自觉参与者和真正受益者。

——坚持优产能调结构协调兼顾。以保障国家粮食安全为底线,更加注重提高农业综合生产能力,更加注重调整优化农业结构,提升供给体系质量和效率,加快形成数量平衡、结构合理、品质优良的有效供给。

——坚持生产生活生态协同推进。妥善处理农业生产、农民增收与环境治理、生态修复的关系,大力发展资源节约型、环境友好型、生态保育型农业,推进清洁化生产,推动农业提质增效、绿色发展。

——坚持改革创新双轮驱动。把体制机制改革和科技创新作为两大动力源,统筹推进农村土地制度、经营制度、集体产权制度等各项改革,着力提升农业科技自主创新能力,推动农业发展由注重物质要素投入向创新驱动转变。

——坚持市场政府两手发力。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府在政策引导、宏观调控、支持保护、公共服务等方面作用,建立主体活力迸发、管理顺畅高效、制度保障完备的现代管理机制。

——坚持国内国际统筹布局。顺应全方位对外开放的大趋势,实施互利共赢的开放战略,加快形成进出有序、优势互补的农业对外合作局面,实现补充国内市场需求、促进结构调整、提升农业竞争力的有机统一。

——坚持农业现代化和新型城镇化相辅相成。引导农村剩余劳动力有序向城镇转移,积极发展小城镇,加快农业转移人口市民化进程,为发展多种形式适度规模经营、提高农业质量效益、实现农业现代化创造条件。

### 四、发展目标

到2020年,全国农业现代化取得明显进展,国家粮食安全得到有效保障,农产品供给体系质



量和效率显著提高,农业国际竞争力进一步增强,农民生活达到全面小康水平,美丽宜居乡村建设迈上新台阶。东部沿海发达地区、大城市郊区、国有垦区和国家现代农业示范区基本实现农业现代化。以高标准农田为基础、以粮食生产功能区和重要农产品生产保护区为支撑的产能保障

格局基本建立;粮经饲统筹、农林牧渔结合、种养加一体、一二三产业融合的现代农业生产体系基本构建;农业灌溉用水总量基本稳定,化肥、农药使用量零增长,畜禽粪便、农作物秸秆、农膜资源化利用目标基本实现。

专栏1 “十三五”农业现代化主要指标

类别	指标	2015年基期值	2020年目标值	年均增速〔累计〕	指标属性
粮食供给保障	粮食(谷物)综合生产能力(亿吨)	5	5.5	〔0.5〕	约束性
	小麦稻谷自给率(%)	100	100	-	约束性
农业结构	玉米种植面积(亿亩)	5.7	5	〔-0.7〕	预期性
	大豆种植面积(亿亩)	0.98	1.4	〔0.42〕	预期性
	棉花种植面积(万亩)	5698	5000	〔-698〕	预期性
	油料种植面积(亿亩)	2.1	2	〔-0.1〕	预期性
	糖料种植面积(万亩)	2610	2400	〔-210〕	预期性
	肉类产量(万吨)	8625	9000	0.85%	预期性
	奶类产量(万吨)	3870	4100	1.16%	预期性
	水产品产量(万吨)	6699	6600	-0.3%	预期性
	畜牧业产值占农业总产值比重(%)	28	>30	〔>2〕	预期性
	渔业总产值占农业总产值比重(%)	10	>10	-	预期性
	农产品加工业与农业总产值比	2.2	2.4	〔0.2〕	预期性
质量效益	农业劳动生产率(万元/人)	3	>4.7	>9.4%	预期性
	农村居民人均可支配收入增幅(%)	-	-	>6.5	预期性
	农产品质量安全例行监测总体合格率(%)	97	>97	-	预期性
可持续发展	耕地保有量(亿亩)	18.65	18.65	-	约束性
	草原综合植被盖度(%)	54	56	〔2〕	约束性
	农田灌溉水有效利用系数	0.532	>0.55	〔>0.018〕	预期性
	主要农作物化肥利用率(%)	35.2	40	〔4.8〕	约束性
	主要农作物农药利用率(%)	36.6	40	〔3.4〕	约束性
	农膜回收率(%)	60	80	〔20〕	约束性
	养殖废弃物综合利用率(%)	60	75	〔15〕	约束性

类别	指标	2015年基期值	2020年目标值	年均增速〔累计〕	指标属性
技术装备	农田有效灌溉面积（亿亩）	9.88	>10	〔>0.12〕	预期性
	农业科技进步贡献率（%）	56	60	〔4〕	预期性
	农作物耕种收综合机械化率（%）	63	70	〔7〕	预期性
规模经营	多种形式土地适度规模经营占比（%）	30	40	〔10〕	预期性
	畜禽养殖规模化率（%）	54	65	〔11〕	预期性
	水产健康养殖示范面积比重（%）	45	65	〔20〕	预期性
支持保护	全国公共财政农林水事务支出总额（亿元）	17380	>17380	-	预期性
	农业保险深度（%）	0.62	0.9	〔0.28〕	预期性

备注：1. 小麦稻谷自给率是指小麦稻谷国内生产能力满足需求的程度。  
2. 农业保险深度是指农业保费收入与农林牧渔业增加值的比值。

### 第三章 创新强农 着力推进农业转型升级

创新是农业现代化的第一动力，必须着力推进供给创新、科技创新和体制机制创新，加快实施藏粮于地、藏粮于技战略和创新驱动发展战略，培育更健康、更可持续的增长动力。

#### 一、推进农业结构调整

（一）调整优化种植结构。坚持有保有压，推进以玉米为重点的种植业结构调整。稳定冬小麦面积，扩大专用小麦面积，巩固北方粳稻和南方双季稻生产能力。减少东北冷凉区、北方农牧交错区、西北风沙干旱区、太行山沿线区、西南石漠化区籽粒玉米面积，推进粮改饲。恢复和增加大豆面积，发展高蛋白食用大豆，保持东北优势区油用大豆生产能力，扩大粮豆轮作范围。在棉花、油料、糖料、蚕桑优势产区建设一批规模化、标准化生产基地。推动马铃薯主食产业开发。稳定大中城市郊区蔬菜保有面积，确保一定的自给率。在海南、广东、云南、广西等地建设国家南菜北运生产基地。（农业部牵头，国家发展改革委、财政部、水利部、商务部等部门参与）

（二）提高畜牧业发展质量。统筹考虑种养规模和资源环境承载力，推进以生猪和草食畜牧业为重点的畜牧业结构调整，形成规模化生产、集约化经营为主导的产业发展格局，在畜牧业主产省（区）率先实现现代化。保持生猪生产稳定、猪肉基本自给，促进南方水网地区生猪养殖布局调整。加快发展草食畜牧业，扩大优质肉牛肉羊生产，加强奶源基地建设，提高国产乳品质量和品牌影响力。发展安全高效环保饲料产品，加快建设现代饲料工业体系。（农业部牵头，工业和信息化部、质检总局、食品药品监管总局等部门参与）

（三）推进渔业转型升级。以保护资源和减量增收为重点，推进渔业结构调整。统筹布局渔业发展空间，合理确定湖泊和水库等公共水域养殖规模，稳定池塘养殖，推进稻田综合种养和低洼盐碱地养殖。大力发展水产健康养殖，加强养殖池塘改造。降低捕捞强度，减少捕捞产量，加大减船转产力度，进一步清理绝户网等违规渔具和“三无”（无捕捞许可证、无船舶登记证书、无船舶检验证书）渔船。加快渔政渔港等基础设施建设，完善全国渔政执法监管指挥调度平台。规范有序发展远洋

渔业,完善远洋捕捞加工、流通、补给等产业链,建设海外渔业综合服务基地。(农业部牵头,国家发展改革委、财政部、国家海洋局等部门参与)

(四)壮大特色农林产品生产。开展特色农产品标准化生产示范,推广名优品种和适用技术,建设一批原产地保护基地,培育一批特色明显、类型多样、竞争力强的专业村、专业乡镇。实施木本粮油建设工程和林业特色产业工程,发展林下经济。(农业部、国家林业局牵头,国家发展改革委、财政部等部门参与)

## 二、增强粮食等重要农产品安全保障能力

(一)建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区。全面完成永久基本农田划定,将15.46亿亩基本农田保护面积落地到户、上图入库,实施最严格的特殊保护。优先在永久基本农田上划定和建设粮食生产功能区和重要农产品生产保护区。优先将水土资源匹配较好、相对集中连片的稻谷小麦田划定为粮食生产功能区,对大豆、棉花、糖料蔗等重要农产品划定生产保护区,明确保有规模,加大建设力度,实行重点保护。(国家发展改革委、国土资源部、农业部牵头,财政部、环境保护部、水利部、国家统计局、国家粮食局等部门参与)

(二)大规模推进高标准农田建设。整合完善建设规划,统一建设标准、监管考核和上图入库。统筹各类农田建设资金,做好项目衔接配套,形成高标准农田建设合力。创新投融资方式,通过委托代建、先建后补等方式支持新型经营主体和工商资本加大高标准农田投入,引导政策性银行和开发性金融机构加大信贷支持力度。(国家发展改革委牵头,财政部、国土资源部、水利部、农业部、人民银行、中国气象局、银监会等部门参与)

## 三、提高技术装备和信息化水平

(一)全面提高自主创新能力。坚持以科技创新为引领,激发创新活力,农业科技创新能力总体上达到发展中国家领先水平。深化农业科技体制改革,强化企业在技术创新中的主体地位。实施一批重点科技计划,尽快突破一批具有自主知识产权的重大技术及装备。强化技术集成创新,深入开展粮棉油糖绿色增产模式攻关和整建制绿色高产高效创建,加强沙化草原治理、盐碱地改造等技术模式攻关。改善农业重点学科实验

室、科学实验站(场)研究条件,推进现代农业产业技术体系建设,打造现代农业产业科技创新中心。实施农业科研杰出人才培养计划,建设国家农业科技创新联盟。加强生物安全监管,促进现代农业生物技术健康发展。(科技部、农业部牵头,国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部、质检总局、中科院等部门参与)

(二)推进现代种业创新发展。保障国家种业安全,加强杂种优势利用、分子设计育种、高效制繁种等关键技术研发,培育和推广适应机械化生产、高产优质、多抗广适的突破性新品种,完善良种繁育基地设施条件,健全园艺作物良种苗木繁育体系,推进主要农作物新一轮品种更新换代。建设畜禽良种繁育体系,推进联合育种和全基因组选择育种,加快本品种选育和新品种培育,推动主要畜禽品种国产化。提升现代渔业种业创新能力,建设一批水产种质资源保护库、种质资源场、育种创新基地、品种性能测试中心。加强种质资源普查、收集、保护与评价利用。深入推进种业领域科研成果权益改革,加快培育一批具有国际竞争力的现代种业企业。(农业部、科技部牵头,国家发展改革委、财政部、国土资源部、国家林业局、中科院等部门参与)

(三)增强科技成果转化应用能力。健全农业科技成果使用、处置和收益管理制度,深化基层农技推广体系改革,完善科技推广人员绩效考核和激励机制,构建以基层农技推广机构为主导、科研院所为支撑、农业社会化服务组织广泛参与的新型农技推广体系,探索建立集农技推广、信用评价、保险推广、营销于一体的公益性、综合性农业服务组织。加强农业知识产权保护和应用。建设全国农业科技成果转移服务中心,推行科技特派员制度,推进国家农业科技园区建设。(科技部、农业部牵头,国家发展改革委、教育部、财政部、国家知识产权局、银监会、保监会等部门参与)

(四)促进农业机械化提档升级。提升小麦生产全程机械化质量,提高水稻机械栽插、玉米马铃薯甘蔗机械收获水平,尽快突破棉油糖牧草等作物生产全程机械化和丘陵山区机械化制约瓶颈。推进农机深耕深松作业,力争粮食主产区年度深耕深松整地面积达到30%左右。积极发展畜牧业和渔业机械化,提升设施农业、病虫害防治装备水平,发展农

用航空。(农业部牵头,国家发展改革委、科技部、工业和信息化部、财政部、国家粮食局等部门参与)

(五)推进信息化与农业深度融合。加快实施“互联网+”现代农业行动,加强物联网、智能装备的推广应用,推进信息进村入户,提升农民手机应用技能,力争到2020年农业物联网等信息技术应用比例达到17%、农村互联网普及率达到52%、信息进村入户村级信息服务站覆盖率达到80%。建设全球农业数据调查分析系统,定期发布重要农产品供需信息,基本建成集数据监测、分析、发布和服务于一体的国家数据云平台。加强农业遥感基础设施建设,建立重要农业资源台账制度。健全农村固定观察点调查体系。(农业部、国家发展改革委牵头,工业和信息化部、财政部、国土资源部、环境保护部、水利部、商务部、国家统计局、国家林业局、中科院、中国气象局等部门参与)

#### 四、深化农业农村改革

(一)稳定完善农村基本经营制度。稳定农村土地承包关系并保持长久不变,落实集体所有权,稳定农户承包权,放活土地经营权,完善“三权”分置办法。加快推进农村承包地确权登记颁证,力争2018年底基本完成。在有条件的地方稳妥推进进城落户农民土地承包权有偿退出试点。健全县乡农村经营管理体系,加强土地流转和规模经营的管理服务。(中央农办、农业部牵头,国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部、国土资源部、国务院法制办等部门参与)

(二)积极发展多种形式适度规模经营。继续坚持和完善家庭联产承包责任制,在尊重农民意愿和保护农民权益的前提下,更好地发挥村集体统筹协调作用,引导农户依法自愿有序流转土地经营权,鼓励农户通过互换承包地、联耕联种等多种方式,实现打掉田埂、连片耕种,解决农村土地细碎化问题,提高机械化水平和生产效率。支持通过土地流转、土地托管、土地入股等多种形式发展适度规模经营,加强典型经验总结和推广。加快建立新型经营主体支持政策体系,扩大新型经营主体承担涉农项目规模,建立新型经营主体生产经营信息直报制度。实施农业社会

化服务支撑工程,扩大农业生产全程社会化服务创新试点和政府购买公益性服务机制创新试点范围,推进代耕代种、病虫害统防统治等服务的专业化、规模化、社会化。(农业部牵头,中央农办、国家发展改革委、财政部、国土资源部、水利部、人民银行、税务总局、工商总局、国家统计局、银监会、保监会、供销合作总社等部门参与)

(三)深化农村集体产权制度改革。着力推进农村集体资产确权到户和股份合作制改革,赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。有序推进农村集体资产股份权能改革试点,到2020年基本完成经营性资产折股量化到本集体经济组织成员,健全非经营性资产集体统一运行管护机制。加快建立城乡统一用地市场,在符合规划、用途管制和依法取得前提下,推进农村集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同权同价。稳妥推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革等试点,加强经验总结,适时修订完善相关法律法规。完善集体林权制度,引导林权规范有序流转,鼓励发展家庭林场、股份合作林场。(中央农办、农业部、国土资源部、国家林业局牵头,国家发展改革委、财政部、住房城乡建设部、人民银行、国务院法制办等部门参与)

(四)打造农业创新发展试验示范平台。发挥国家现代农业示范区引领作用,率先实现基础设施完备化、技术应用集成化、生产经营集约化、生产方式绿色化、支持保护系统化。推动农村改革试验区先行先试,率先突破制约农业现代化发展的体制机制障碍。推进农业可持续发展试验示范区建设,探索农业资源高效利用、生态修复保护、突出问题治理、循环农业发展等模式。发挥农垦在农业现代化建设中的排头兵作用和国有农业经济中的骨干作用,加快实施农垦国际大粮商战略,推进垦区集团化、农场企业化改革,推动农垦联合联盟联营。深化黑龙江省“两大平原”现代农业综合配套改革、重庆市和成都市统筹城乡综合配套改革试验。(农业部、国家发展改革委牵头,财政部、国土资源部、环境保护部等部门参与)

## 专栏2 创新强农重大工程

## (一) 高标准农田建设工程。

以粮食主产区为重点, 优先建设确保口粮安全的高标准农田, 开展农田灌排设施、机耕道路、农田林网、输配电设施、农机具存放设施和土壤改良等田间工程建设, 大规模改造中低产田, 到2020年确保建成8亿亩、力争完成10亿亩集中连片、旱涝保收、稳产高产、生态友好的高标准农田。加快大中型灌区建设及续建配套、大中型灌排泵站更新改造, 因地制宜实施田间渠系、“五小水利”等工程。建设国家耕地质量调查监测网络, 建立耕地质量大数据平台。(国家发展改革委牵头, 财政部、国土资源部、水利部、农业部等部门参与)

## (二) 现代种业建设工程。

完善种质资源保护利用体系, 建设一批国家种质资源库(圃)。建设海南、甘肃、四川三大国家级育种制种基地和100个区域性良种繁育基地。改善育种科研、种子生产、种业监管等基础设施条件, 建成一批品种测试站、种畜禽及水产良种场。加强种子质量检测、进境种苗和种用动物检疫能力建设。(农业部、国家发展改革委牵头, 科技部、财政部、国土资源部、质检总局等部门参与)

## (三) 现代农业科技创新驱动工程。

加强农业科技创新条件建设, 改善200个农业重点实验室创新条件, 提升200个国家农业科学观测站基础设施水平, 建设200个现代化科学实验基地。提升农业机械化水平, 创建500个全程机械化示范县。建设和改造升级一批农业高新技术产业示范区、国家农业科技园区和现代农业产业科技创新中心, 培育1万家左右的农业高新技术企业。(农业部、科技部牵头, 国家发展改革委、财政部等部门参与)

## (四) 智慧农业引领工程。

对大田种植、畜禽养殖、渔业生产等进行物联网改造, 建成10个农业物联网应用示范省、100个农业物联网应用示范区、1000个农业物联网应用示范基地。建设村级益农信息社, 到2020年基本覆盖所有行政村。建设全球农业数据调查分析系统, 改造升级国家农业数据中心。建设基于卫星遥感、航空无人机、田间观测一体化的农业遥感应用与研究中心。(农业部、国家发展改革委牵头, 工业和信息化部、财政部等部门参与)

## (五) 种养结合循环农业工程。

开展畜禽规模养殖场(小区)、水产养殖场和屠宰场标准化改造, 改善养殖和屠宰加工条件, 完善粪污处理等设施, 推进循环利用。建设300个种养结合循环农业发展示范县, 促进种养业绿色发展。以畜禽规模养殖场为重点, 建设大型沼气工程、生物质燃气提纯利用及有机肥加工设施, 发展以沼气为纽带的生态循环农业。(农业部、国家发展改革委牵头, 财政部、环境保护部、国家能源局等部门参与)

## 第四章 协调惠农 着力促进农业均衡发展

协调是农业现代化的内在要求, 必须树立全面统筹的系统观, 着力推进产业融合、区域统筹、主体协同, 加快形成内部协调、与经济社会发展水平和资源环境承载力相适应的农业产业布局, 促进农业现代化水平整体跃升。

## 一、推进农村一二三产业融合发展

(一) 协同推进农产品生产与加工业发展。统筹布局农产品生产基地建设与初加工、精深加工发展及副产品综合利用, 扩大产地初加工补助项目实施区域和品种范围, 加快完善粮食、“菜篮子”产品和特色农产品产后商品化处理设施。

鼓励玉米等农产品精深加工业向优势产区和关键物流节点转移, 加快消化粮棉油库存。提升主食产业化水平, 推动农产品加工副产物循环、全值、梯次利用。(农业部牵头, 国家发展改革委、工业和信息化部、财政部、国土资源部、商务部、国家粮食局等部门参与)

(二) 完善农产品市场流通体系。在优势产区建设一批国家级、区域性产地批发市场和田头市场, 推动公益性农产品市场建设。实施农产品产区预冷工程, 建设农产品产地运输通道、冷链物流配送中心和配送站。打造农产品营销公共服务平台, 推广农社、农企等形式的产销对接, 支持城市社区设立鲜活农产品直销网点, 推进商贸

流通、供销、邮政等系统物流服务网络和设施为农服务。(国家发展改革委、商务部、农业部牵头,财政部、交通运输部、食品药品监管总局、国家粮食局、国家邮政局、供销合作总社等部门参与)

(三)发展农业新型业态。加快发展农产品电子商务,完善服务体系,引导新型经营主体对接各类电子商务平台,健全标准体系和冷链物流体系,到“十三五”末农产品网上零售额占农业总产值比重达到8%。推动科技、人文等元素融入农业,稳步发展农田艺术景观、阳台农艺等创意农业,鼓励发展工厂化、立体化等高科技农业,积极发展定制农业、会展农业等新型业态。(农业部、商务部牵头,国家发展改革委、工业和信息化部、供销合作总社等部门参与)

(四)拓展农业多种功能。依托农村绿水青山、田园风光、乡土文化等资源,大力发展生态休闲农业。采取补助、贴息、鼓励社会资本以市场化原则设立产业投资基金等方式,支持休闲农业和乡村旅游重点村改善道路、宽带、停车场、厕所、垃圾污水处理设施等条件,建设魅力村庄和森林景区。加强重要农业文化遗产发掘、保护、传承和利用,强化历史文化名村(镇)、传统村落整体格局和历史风貌保护,传承乡土文化。(农业部、国家旅游局牵头,国家发展改革委、财政部、住房城乡建设部、水利部、文化部、国家林业局、国家文物局等部门参与)

(五)创新一二三产业融合机制。以产品为依托,发展订单农业和产业链金融,开展共同营销,强化对农户的技术培训、贷款担保等服务。以产业为依托,发展农业产业化,建设一批农村一二三产业融合先导区和农业产业化示范基地,推动农民专业合作社、家庭农场与龙头企业、配套服务组织集群集聚。以产权为依托,推进土地经营权入股发展农业产业化经营,通过“保底+分红”等形式增加农民收入。以产城融合为依托,引导二三产业向县域重点乡镇及产业园区集中,推动农村产业发展与新型城镇化相结合。(国家发展改革委、农业部牵头,中央农办、财政部、人民银行、银监会、保监会等部门参与)

## 二、促进区域农业统筹发展

(一)优化发展区。对水土资源匹配较好的区域,提升重要农产品生产能力,壮大区域特色

产业,加快实现农业现代化。(农业部、国家发展改革委牵头,财政部、国土资源部、环境保护部等部门参与)

东北区。合理控制地下水开发利用强度较大的三江平原地区水稻种植规模,适当减少高纬度区玉米种植面积,增加食用大豆生产。适度扩大生猪、奶牛、肉牛生产规模。提高粮油、畜禽产品深加工能力,加快推进黑龙江等垦区大型商品粮基地和优质奶源基地建设。

华北区。适度调减地下水严重超采地区的小麦种植,加强果蔬、小杂粮等特色农产品生产。稳定生猪、奶牛、肉牛羊肉养殖规模,发展净水渔业。推动京津冀现代农业协同发展。

长江中下游区。稳步提升水稻综合生产能力,巩固长江流域“双低”(低芥酸、低硫甾)油菜生产,发展高效园艺产业。调减重金属污染区水稻种植面积。控制水网密集区生猪、奶牛养殖规模,适度开发草山草坡资源发展草食畜牧业,大力发展名优水产品生产。

华南区。稳定水稻面积,扩大南菜北运基地和热带作物产业规模。巩固海南、广东天然橡胶生产能力,稳定广西糖料蔗产能,加强海南南繁基地建设。稳步发展大宗畜产品,加快发展现代水产养殖。

(二)适度发展区。对农业资源环境问题突出的区域,重点加快调整农业结构,限制资源消耗大的产业规模,稳步推进农业现代化。(农业部、国家发展改革委牵头,财政部、国土资源部、环境保护部等部门参与)

西北区。调减小麦种植面积,增加马铃薯、饲用玉米、牧草、小杂粮种植。扩大甘肃玉米良种繁育基地规模,稳定新疆优质棉花种植面积,稳步发展设施蔬菜和特色园艺。发展适度规模草食畜牧业,推进冷水鱼类资源开发利用。

北方农牧交错区。推进农林复合、农牧结合、农牧业发展与生态环境深度融合,发展粮草兼顾型农业和草食畜牧业。调减籽粒玉米种植面积,扩大青贮玉米和优质牧草生产规模,发展奶牛和肉牛羊肉养殖。

西南区。稳定水稻面积,扩大马铃薯种植,大力发展特色园艺产业,巩固云南天然橡胶和糖料蔗生产能力。合理开发利用草地资源和水产资源,发展生态畜牧业和特色渔业。

(三) 保护发展区。对生态脆弱的区域, 重点划定生态保护红线, 明确禁止类产业, 加大生态建设力度, 提升可持续发展水平。(环境保护部、农业部、国家发展改革委牵头, 财政部、国土资源部、国家海洋局等部门参与)

青藏区。严守生态保护红线, 加强草原保护建设。稳定青稞、马铃薯、油菜发展规模, 推行禁牧休牧轮牧和舍饲半舍饲, 发展牦牛、藏系绵羊、绒山羊等特色畜牧业。

海洋渔业区。控制近海养殖规模, 拓展海外养殖空间。扩大海洋牧场立体养殖、深水网箱养殖规模, 建设海洋渔业优势产业带。

### 三、推动经营主体协调发展

(一) 加快构建新型职业农民队伍。加大农村实用人才带头人、现代青年农场主、农村青年创业致富“领头雁”和新型经营主体带头人培训力度, 到“十三五”末, 实现新型经营主体带头人轮训一遍。将新型职业农民培育纳入国家教育培训发展规划, 鼓励农民采取“半农半读”等方式就近就地接受职业教育。建立教育培训、规范管理、政策扶持相衔接配套的新型职业农民培育制度, 提高农业广播电视学校教育培训能力。(农业部、人力资源社会保障部牵头, 中央

组织部、教育部、财政部、水利部、国家林业局、共青团中央等部门参与)

(二) 提升新型经营主体带动农户能力。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, 落实财政补助形成的资产转交合作社持有和管护政策。强化农业产业化龙头企业联农带农激励机制, 带动农户发展适度规模经营, 带动农民合作社、家庭农场开拓市场。加强工商资本租赁农户承包地监管和风险防范, 强化土地流转、订单等合同履行监督。(农业部牵头, 国家发展改革委、财政部、工商总局、供销合作总社等部门参与)

(三) 促进农村人才创业就业。建立创业就业服务平台, 强化信息发布、技能培训、创业指导等服务。加大政府创业投资引导基金对农民创业支持力度, 中小企业专项资金要按规定对农民工和大学生返乡创业予以支持。实施农民工等人员返乡创业行动计划, 开展百万乡村旅游创客行动, 引导有志投身现代农业建设的农村青年、返乡农民工、农村大中专毕业生创办领办家庭农场、农民合作社和农业企业。(人力资源社会保障部、农业部牵头, 国家发展改革委、教育部、工业和信息化部、财政部、共青团中央等部门参与)

### 专栏3 协调惠农重大工程

#### (一) 农村一二三产业融合发展工程。

开展“百县千乡万村”农村一二三产业融合发展试点示范, 打造一批农村产业融合领军企业, 培育一批产业融合先导区。改善农产品初加工、深加工、休闲农业和乡村旅游设施条件, 建设规模化、标准化原料生产基地及农产品加工技术集成基地, 打造1500个“一村一品”示范村镇。(国家发展改革委牵头, 工业和信息化部、财政部、农业部、商务部、国家林业局、国家旅游局、国家粮食局等部门参与)

#### (二) 新型经营主体培育工程。

创建示范家庭农场、农民合作社示范社、产业化示范基地、社会化服务示范组织。实施现代农业人才支撑计划。开展新型经营主体带头人培育行动, 实施现代青年农场经营者、农村实用人才和新型职业农民培育工程。(农业部牵头, 国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部、共青团中央等部门参与)

## 第五章 绿色兴农 着力提升

### 农业可持续发展水平

绿色是农业现代化的重要标志, 必须牢固树立绿水青山就是金山银山的理念, 推进农业发展

绿色化, 补齐生态建设和质量安全短板, 实现资源利用高效、生态系统稳定、产地环境良好、产品质量安全。

#### 一、推进资源保护和生态修复

(一) 严格保护耕地。落实最严格的耕地保护制度, 坚守耕地红线, 严控新增建设用地占用

耕地。完善耕地占补平衡制度，研究探索重大建设项目国家统筹补充耕地办法，全面推进建设占用耕地耕作层土壤剥离再利用。大力实施农村土地整治，推进耕地数量、质量、生态“三位一体”保护。实施耕地质量保护与提升行动，力争到“十三五”末全国耕地质量提升0.5个等级（别）以上。（国土资源部、农业部牵头，国家发展改革委、财政部、环境保护部、住房城乡建设部、水利部等部门参与）

（二）节约高效用水。在西北、华北等地区推广耐旱品种和节水保墒技术，限制高耗水农作物种植面积。在粮食主产区、生态环境脆弱区、水资源开发过度区等重点地区加快实施田间高效节水灌溉工程，完善雨水集蓄利用等设施。推进农业水价综合改革，建立节水奖励和精准补贴机制，增强农民节水意识。推进农业灌溉用水总量控制和定额管理。加强人工影响天气能力建设，加大云水资源开发利用力度。（水利部牵头，国家发展改革委、财政部、国土资源部、农业部、中国气象局等部门参与）

（三）加强林业和湿地资源保护。严格执行林地、湿地保护制度，深入推进林业重点生态工程建设，搞好天然林保护，确保“十三五”末森林覆盖率达到23.04%、森林蓄积量达到165亿立方米。开展湿地保护和恢复，加强湿地自然保护区建设。继续推进退耕还林、退耕还湿，加快荒漠化石漠化治理。（国家林业局牵头，国家发展改革委、财政部、环境保护部、水利部、农业部等部门参与）

（四）修复草原生态。加快基本草原划定和草原确权承包工作，全面实施禁牧休牧和草畜平衡制度，落实草原生态保护补助奖励政策。继续推进退牧还草、退耕还草、草原防灾减灾和鼠虫草害防治等重大工程，建设人工草场和节水灌溉饲草料基地，扩大舍饲圈养规模。合理利用南方草地资源，保护南方高山草甸生态。（农业部牵头，国家发展改革委、财政部、水利部等部门参与）

（五）强化渔业资源养护。建立一批水生生物自然保护区和水产种质资源保护区，恢复性保护产卵场、索饵场、越冬场和洄游通道等重要渔业水域，严格保护中华鲟、长江江豚、中华白海豚等水生珍稀濒危物种。促进渔业资源永续利用，扩大水生生物增殖放流规模，建设人工鱼

礁、海洋牧场。建立海洋渔业资源总量管理制度，加强渔业资源调查，健全渔业生态环境监测网络体系，实施渔业生态补偿。（农业部牵头，国家发展改革委、财政部、环境保护部、国家海洋局等部门参与）

（六）维护生物多样性。加强农业野生植物资源和畜禽遗传资源保护，建设一批野生动植物保护区。完善野生动植物资源监测和保存体系，开展濒危动植物物种专项救护，遏制生物多样性减退速度。强化外来物种入侵和遗传资源丧失防控。（农业部、国家林业局、质检总局牵头，国家发展改革委、环境保护部、海关总署等部门参与）

## 二、强化农业环境保护

（一）开展化肥农药使用量零增长行动。集成推广水肥一体化、机械深施等施肥模式，集成应用全程农药减量增效技术，发展装备精良、专业高效的病虫害防治专业化服务组织，力争到“十三五”末主要农作物测土配方施肥技术推广覆盖率达到90%以上，绿色防控覆盖率达到30%以上。（农业部牵头，工业和信息化部、财政部、环境保护部等部门参与）

（二）推动农业废弃物资源化利用无害化处理。推进畜禽粪污综合利用，推广污水减量、厌氧发酵、粪便堆肥等生态化治理模式，建立第三方治理与综合利用机制。完善病死畜禽无害化处理设施，建成覆盖饲养、屠宰、经营、运输整个链条的无害化处理体系。推动秸秆肥料化、饲料化、基料化、能源化、原料化应用，率先在大气污染防治重点区域基本实现全量化利用。健全农田残膜回收再利用激励机制，严禁生产和使用厚度0.01毫米以下的地膜，率先在东北地区实现大田生产地膜零增长。（农业部、国家发展改革委牵头，工业和信息化部、财政部、国土资源部、环境保护部、国家能源局等部门参与）

（三）强化环境突出问题治理。推广应用低污染、低消耗的清洁种养技术，加强农业面源污染治理，实施源头控制、过程拦截、末端治理与循环利用相结合的综合防治。控制华北等地下水漏斗区用水总量，调整种植结构，推广节水设施。综合治理耕地重金属污染，严格监测产地污染，推进分类管理，开展修复试点。扩大黑土地保护利用试点规模，在重金属污染区、地下水漏



斗区、生态严重退化地区实行耕地轮作休耕制度试点。(国家发展改革委牵头,财政部、国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、国家林业局等部门参与)

### 三、确保农产品质量安全

(一)提升源头控制能力。探索建立农药、兽药、饲料添加剂等投入品电子追溯码监管制度,推行高毒农药定点经营和实名购买,推广健康养殖和高效低毒兽药,严格饲料质量安全管理。落实家庭农场、农民专业合作社、农业产业化龙头企业生产档案记录和休药期制度。(农业部牵头,工业和信息化部、食品药品监管总局等部门参与)

(二)提升标准化生产能力。加快构建农兽药残留限量标准体系,实施农业标准制修订五年行动计划。创建农业标准化示范区,深入推进园艺作物、畜禽水产养殖、屠宰标准化创建,基本实现全国“菜篮子”产品生产大县规模种养基地生产过程标准化、规范化。(农业部、质检总局牵头,食品药品监管总局等部门参与)

(三)提升品牌带动能力。构建农业品牌制度,增强无公害、绿色、有机农产品影响力,有效保护农产品地理标志,打造一批知名公共品牌、企业品牌、合作社品牌和农户品牌。(农业部牵头,商务部、质检总局、食品药品监管总局

等部门参与)

(四)提升风险防控能力。建立健全农产品质量安全风险评估、监测预警和应急处置机制,深入开展突出问题专项整治。启动动植物保护能力提升工程,实现全国动植物检疫防疫联防联控。加强人畜共患传染病防治,建设无规定动物疫病区和生物安全隔离区,完善动物疫病强制免疫和强制扑杀补助政策。强化风险评估,推进口岸动植物检疫规范化建设,健全国门生物安全查验机制。(农业部、质检总局牵头,国家发展改革委、财政部、国家卫生计生委、海关总署、食品药品监管总局等部门参与)

(五)提升农产品质量安全监管能力。建立农产品追溯制度,建设互联共享的国家农产品质量安全监管追溯管理信息平台,农业产业化龙头企业、“三品一标”(无公害、绿色、有机农产品和农产品地理标志)获证企业、农业示范基地率先实现可追溯。创建国家农产品质量安全县,全面提升质量安全水平。开展农产品生产者信用体系建设,打造农产品生产企业信用信息系统,加大信用信息公开力度。(农业部牵头,国家发展改革委、工业和信息化部、商务部、工商总局、质检总局、食品药品监管总局、国家粮食局等部门参与)

## 专栏4 绿色兴农重大工程

### (一)农业资源与生态环境保护工程。

1. 水土资源保护。加强重点区域耕地保护,建设东北黑土地保护示范区、西北旱作节水农业示范区、南方酸性水稻土污染综合治理示范区。发展节水农业,加快实施东北节水增粮、西北节水增效、华北节水压采、南方节水减排等区域规模化高效节水灌溉工程,新增高效节水灌溉面积1亿亩。(农业部、水利部牵头,国家发展改革委、财政部、国土资源部、环境保护部等部门参与)

2. 生态保护修复。实施新一轮退耕退牧还林还草工程。稳定扩大退牧还草范围,合理布局草原围栏和退化草原补播改良,开展毒害草、黑土滩和农牧交错带已垦草原治理。加强长江中上游、黄河沿线及贵州草海等自然湿地保护,综合治理功能降低、生物多样性减少的湿地。在粮食主产区营造农田防护林网,提升防护林体系综合功能。(国家发展改革委、农业部、国家林业局牵头,科技部、财政部、环境保护部等部门参与)

3. 水生珍稀濒危物种抢救性保护。建设中华鲟产卵场、救护中心、保种中心,江豚迁地保护区、以及珍稀濒危物种保护繁育中心、遗传基因库,建设一批水生生物自然保护区、水产种质资源保护区。(农业部牵头,国家发展改革委、财政部、环境保护部等部门参与)

4. 农业废弃物资源化利用无害化处理示范。在种养密集区域,创建一批示范县,完善畜禽粪污和秸秆综合利用、病死畜禽无害化处理、农田残膜回收再利用设施,探索农业废弃物资源化利用

模式。(农业部、国家发展改革委牵头,工业和信息化部、财政部、国土资源部、环境保护部、国家能源局等部门参与)

(二) 农业生产安全保障工程。

改善动物疫病控制净化设施,强化外来动植物疫病虫害和有害生物查验截获、检测鉴定、除害处理、监测防控体系建设。建设草原生物灾害监测点、草原火灾监测点和草原固定监测点,完善区域性草原生物灾害防治站、防火站和雪灾防灾设施,加强草原火险预报预警。完善区域性渔船避灾设施,建设一批中心渔港和一级渔港、二级渔港、避风锚地及内陆渔港。建设区域农机安全应急救援中心,提高快速救援、维修和作业实时监测能力。建设森林防火大型装备队伍、风力灭火机械化队伍、以水灭火机械化队伍。(农业部、国家发展改革委、国家林业局牵头,财政部等部门参与)

(三) 农产品质量安全工程。

强化农业执法监管能力建设。健全农产品质量安全监管追溯体系,完善国家农产品质量安全监管追溯管理信息平台,建立省级监管指挥调度中心和县级追溯点。提升基层农产品质量安全监管能力,改善监管条件。建设50家国家农产品质量安全风险评估实验室和50家主产区实验站。(农业部牵头,国家发展改革委、财政部、商务部、质检总局、食品药品监管总局、国家粮食局等部门参与)

第六章 开放助农 着力扩大农业对外合作

开放是农业现代化的必由之路,必须坚持双向开放、合作共赢、共同发展,着力加强农业对外合作,统筹用好国内国际两个市场两种资源,提升农业对外开放层次和水平。

一、优化农业对外合作布局

统筹考虑全球农业资源禀赋、农产品供求格

局和投资政策环境等因素,分区域、国别、产业、产品确定开放布局。加强与“一带一路”沿线国家在农业投资、贸易、技术和产能领域的合作,与生产条件好的农产品出口国开展调剂型、紧缺型农产品供给能力合作。强化与粮食进口国和主要缺粮国的种养业技术合作,增强其生产能力。(农业部、国家发展改革委、商务部牵头,外交部、财政部、国家粮食局等部门参与)

专栏5 农业对外合作重点领域

粮食产业:示范生产基地以及粮食仓储、加工物流。

经济作物产业:大豆、天然橡胶、糖料、棕榈油、棉花、剑麻和茧丝绸生产、加工物流。

畜牧产业:畜禽养殖、加工物流。

渔业产业:远洋捕捞、水产养殖以及渔业码头、加工厂、冷库等远洋渔业配套服务。

农产品仓储物流业:农产品港口码头、仓储和物流。

农机装备产业:先进适用农机设备生产、维修、保养以及大型农机装备研发。

农资产业:种子、农药、化肥、饲料、兽药。

森林产业:森林资源开发利用、木材加工。

二、提升农业对外合作水平

(一) 培育大型跨国涉农企业集团。培育一批具有国际竞争力和品牌知名度的生产商、流通商和跨国农业企业集团,支持企业在农产品生产、加工、仓储、港口和物流等环节开展跨国全产业链布局,在农机、农药、种子、化肥等农业投入品领域开展国际产能合作。支持企业以境外资产和股权抵质押获得贷款,鼓励符合条件的企业通过境内外上市、发行债券等方式融资,支持保险机构开发

农业对外合作保险产品。(农业部牵头,农业对外合作部际联席会议其他各成员单位参与)

(二) 推进农业科技对外合作。鼓励农业科研院所、企业在发达国家建立海外农业科学联合实验室,在发展中国家设立农业重点实验室、技术实验示范基地和科技示范园区,促进成果分享和技术出口。积极参与涉农国际规划、标准制定,承担国际标准化组织等工作,推进农业标准和农产品认证互认与合作。鼓励我国科技特派员

到中亚、东南亚、非洲等地开展创新创业，引进国际人才到我国开展农村创新创业。（农业部、科技部、质检总局牵头，农业对外合作部际联席会议其他各成员单位参与）

（三）完善农业对外合作服务体系。统筹农业对外合作资金渠道，加大对农业对外合作支持力度。建设农业对外合作公共信息服务平台，强化行业协会、中介组织、企业联盟在推动和规范农业对外合作中的作用。支持大专院校加强农业国际合作教育，培养跨国农业研究、投资与经营管理人才。在“一带一路”沿线以及非洲、拉美等区域和国家，建立一批境外农业合作园区。（商务部、农业部牵头，农业对外合作部际联席会议其他各成员单位参与）

（四）提高农业引进来质量。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。推行准入前国民待遇加负面清单管理模式，鼓励外资投向现代农机装备制造、特色产业、农产品加工业、农业废弃物资源化利用。完善海外高层次农业人才引进支持政策，强化与世界一流涉农高等院校、科研机构、国际组织的人才合作。（农业部、国家发展改革委、商务部牵头，外交部、人力资源社会保障部

等部门参与）

### 三、促进农产品贸易健康发展

（一）促进优势农产品出口。巩固果蔬、茶叶、水产等传统出口产业优势，建设一批出口农产品质量安全示范基地（区），培育一批有国际影响力的农业品牌，对出口基地的优质农产品实施检验检疫配套便利化措施，落实出口退税政策。鼓励建设农产品出口交易平台，建设境外农产品展示中心，用“互联网+外贸”推动优势农产品出口。加强重要农产品出口监测预警，积极应对国际贸易纠纷。（商务部、质检总局牵头，国家发展改革委、财政部、农业部、海关总署、国家粮食局等部门参与）

（二）加强农产品进口调控。把握好重要农产品进口时机、节奏，完善进口调控政策，适度增加国内紧缺农产品进口。积极参加全球农业贸易规则制定，加强粮棉油糖等大宗农产品进口监测预警，健全产业损害风险评估、重要农产品贸易救济、贸易调整援助等机制。加强进口农产品检验检疫监管，强化边境管理，打击农产品走私。（国家发展改革委、商务部牵头，财政部、农业部、海关总署、质检总局、国家粮食局等部门参与）

## 专栏6 开放助农重大工程

### （一）农业对外合作支撑工程。

支持农业对外合作企业在境内外建设育种研发、加工转化、仓储物流、港口码头等设施。开展农业对外合作“扬帆出海”培训，打造农业企业家、技术推广专家、研究学者、行政管理人员、国际组织后备人才等五支队伍，建立农业对外合作人才储备库。（农业部牵头，外交部、国家发展改革委、财政部、商务部、国家粮食局等部门参与）

### （二）优势农产品出口促进工程。

选择一批特色鲜明、技术先进、优势明显的农产品出口大县，建设一批规模化、标准化生产基地，培育一批精通国际规则、出口规模大的龙头企业。（农业部牵头，国家发展改革委、财政部、商务部、质检总局等部门参与）

## 第七章 共享富农 着力增进民主福祉

共享是农业现代化的本质要求，必须坚持发展为了人民、发展依靠人民，促进农民收入持续增长，着力构建机会公平、服务均等、成果普惠的农业发展新体制，让农民生活得更更有尊严、更加体面。

### 一、推进产业精准脱贫

（一）精准培育特色产业。以促进贫困户增收为导向，精选市场潜力大、覆盖面广、发展有

基础、有龙头带动的优势特色产业，实施贫困村“一村一品”产业推进行动。到2020年，贫困县初步形成优势特色产业体系，贫困乡镇、贫困村特色产业增加值显著提升，每个建档立卡贫困户掌握1—2项实用技术。（农业部、国务院扶贫办牵头，国家发展改革委、财政部、国家林业局等部门参与）

（二）精准帮扶贫困农户。支持有意愿、有实力、带动能力强的新型经营主体，扩大优势特色产业规模，与贫困户建立稳定的带动关

系。支持有劳动能力的贫困人口就地转为护林员等生态保护人员。探索资产收益扶贫,通过财政涉农资金投入设施农业、养殖、光伏、水电、乡村旅游等项目形成的资产折股量化以及土地托管、吸引土地经营权入股等方式,让贫困户分享更多资产收益。(农业部、国务院扶贫办牵头,国家发展改革委、工业和信息化部、财政部、水利部、国家林业局、国家旅游局、国家能源局等部门参与)

(三)精准强化扶持政策。贫困县可统筹整合各级财政安排的农业生产发展和农村基础设施建设资金,因地制宜扶持发展特色产业。加大扶贫小额信贷、扶贫贴息贷款政策实施力度。加强扶贫再贷款使用管理和考核评估,引导金融机构优先和主要支持带动贫困户就业发展的企业和建档立卡贫困户。鼓励金融机构开发符合贫困地区特色产业特点的金融产品和服务方式,鼓励保险机构在贫困地区开展农产品价格保险、特色产品保险和扶贫小额贷款保证保险,地方给予保费补贴支持。(财政部、人民银行牵头,国家发展改革委、农业部、国家林业局、银监会、证监会、保监会、国务院扶贫办等部门参与)

(四)精准实施督查考核。动态跟踪贫困户参与产业脱贫信息,对产业扶贫进行精细化管理。建立产业扶贫考核指标体系,对重点部门、重点地区产业扶贫情况进行考核。加强对产业扶贫资金项目的监督检查,委托第三方机构对产业扶贫工作开展评估。(农业部、国务院扶贫办牵头,国家发展改革委、财政部、国家林业局等部门参与)

## 二、促进特殊区域农业发展

(一)推进新疆农牧业协调发展。以高效节水型农业为主攻方向,适度调减高耗水粮食作物、退减低产棉田,做大做强特色林果产业,有序发展设施蔬菜和冷水渔业,加快发展畜牧业,努力建成国家优质商品棉基地、优质畜产品基地、特色林果业基地和农牧产品精深加工出口基地。(农业部牵头,国家发展改革委、财政部、商务部、国家林业局等部门参与)

(二)推进西藏和其他藏区农牧业绿色发展。以生态保育型农业为主攻方向,稳定青稞生产,适度发展蔬菜生产,积极开发高原特色农产品,扩大饲草料种植面积,发展农畜产品加工业,保护草原生态,努力建成国家重要的高原特

色农产品基地。(农业部牵头,国家发展改革委、财政部等部门参与)

(三)推进革命老区、民族地区、边疆地区农牧业加快发展。以优势特色农业为主攻方向,突出改善生产设施,建设特色产品基地,保护与选育地方特色农产品品种,推广先进适用技术,提升加工水平,培育特色品牌,形成市场优势。(农业部牵头,国家发展改革委、财政部等部门参与)

## 三、推动城乡基础设施和基本公共服务均等化

(一)改善农村基础设施条件。实施农村饮水安全巩固提升工程,提高贫困地区农村饮水安全保障水平。实施新一轮农村电网改造升级工程,实现城乡电力公共服务一体化。强化农村道路建设,实现所有具备条件的建制村通硬化路、通客车。推动有条件地区燃气向农村覆盖,充分利用农村有机废弃物发展沼气。加大农村危房改造力度,全面完成贫困地区存量危房改造任务。(国家发展改革委牵头,财政部、环境保护部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、农业部、国家林业局、国家能源局等部门参与)

(二)建设美丽宜居乡村。分类分村编制乡村建设规划,合理引导农村人口集中居住。实施乡村清洁工程,加强人居环境整治,改善垃圾、污水收集处理和防洪排涝设施条件。加强农村河道堰塘整治、水系连通、水土保持设施建设,改善农村生活环境和河流生态。(住房城乡建设部、环境保护部、水利部牵头,国家发展改革委、财政部、国土资源部、农业部等部门参与)

(三)推动城乡基本公共服务均衡配置。把社会事业发展重点放在农村和接纳农业转移人口较多的城镇,推动城镇公共服务向农村延伸。加快农村教育、卫生计生、社保、文化等事业发展,全面改善农村义务教育薄弱学校基本办学条件,建立城乡统筹的养老保险、医疗保险制度,巩固城乡居民大病保险,引导公共文化资源向农村倾斜。(国家发展改革委牵头,教育部、民政部、财政部、人力资源社会保障部、文化部、国家卫生计生委等部门参与)

(四)推进农业转移人口市民化。深化户籍制度改革,全面实行居住证制度,统筹推进农业转移人口就业、社保、住房、子女教育等方面改革,推进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户,保障进城落户居民与城镇居民享有同等权利和义务。实施支持农业转移人

口市民化若干财政政策，建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制，实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇

定居落户。（国家发展改革委牵头，教育部、公安部、财政部、人力资源社会保障部、国土资源部、住房城乡建设部等部门参与）

### 专栏7 共享富农重大工程

#### （一）特色产业扶贫工程。

重点支持贫困村、贫困户发展种养业和传统手工业，实施电商扶贫、光伏扶贫、乡村旅游扶贫工程，确保到2020年3000万以上贫困人口脱贫。对生态敏感和脆弱地区的贫困人口，加大生态补偿力度和生态保护修复工程实施力度，创造更多就业岗位。（农业部、国务院扶贫办牵头，国家发展改革委、工业和信息化部、商务部、国家林业局、国家旅游局、国家能源局等部门参与）

#### （二）农民收入倍增行动。

支持农民依托特色产业增收、规模经营增收、加工增值增收、功能拓展增收、节本降耗增收、转移就业增收，重点加大对低收入农户的支持，确保2020年农民收入比2010年翻一番。（农业部牵头，中央农办、国家发展改革委、财政部、国家林业局、国务院扶贫办等部门参与）

## 第八章 强化支撑 加大强农 惠农富农政策力度

### 一、完善财政支农政策

（一）健全财政投入稳定增长机制。在厘清政府和市场边界的基础上，将农业农村作为国家财政支出和固定资产投资的重点保障领域，建立健全与事权和支出责任相适应的涉农资金投入保障机制，确保国家固定资产投资用于农业农村的总量逐步增加。（财政部、国家发展改革委牵头，有关部门参与）

（二）整合优化农业建设投入。统筹整合各类建设性质相同、内容相近、投向相似的固定资产投资资金，实施一批打基础、管长远、影响全局的重大工程。鼓励采取投入补助等方式实施建设项目。鼓励社会资本主导设立农业产业投资基金、农垦产业发展股权投资基金。（国家发展改革委、财政部牵头，农业部、人民银行、银监会、证监会等部门参与）

（三）调整优化农业补贴政策。逐步扩大“绿箱”补贴规模和范围，调整改进“黄箱”政策。完善农业三项补贴政策，将种粮农民直接补贴、农作物良种补贴、农资综合补贴合并为农业支持保护补贴。优化农机购置补贴政策，加大保护性耕作、深松整地、秸秆还田等绿色增产技术所需机具补贴力度。完善结构调整补助政策，继续支持粮改饲、粮豆轮作，加大畜禽水产标准化健康养殖支持力度，落实渔业油价补贴政策。健全生态建设补贴政策，提高草原生态保护奖补标

准，开展化肥减量增效、农药减量控害、有机肥增施和秸秆资源化利用试点，探索建立以绿色生态为导向的农业补贴制度。完善主产区利益补偿政策，加大对产粮（油）大县、商品粮大省奖励力度，逐步将农垦系统纳入国家农业支持和民生改善政策覆盖范围。（财政部牵头，国家发展改革委、国土资源部、环境保护部、农业部、国家粮食局等部门参与）

### 二、创新金融支农政策

（一）完善信贷支持政策。强化开发性金融、政策性金融对农业发展和农村基础设施建设的支持，建立健全对商业银行发展涉农金融业务的激励和考核机制，稳步推进农民合作社内部信用合作。针对金融机构履行支农责任情况，实施差别化的货币信贷政策措施。健全覆盖全国的农业信贷担保体系，建立农业信贷担保机构的监督考核和风险控制机制。稳妥推进农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点，对稳粮增收作用大的高标准农田、先进装备、设施农业、加工流通贷款予以财政贴息支持。建立新型经营主体信用评价体系，对信用等级较高的实行贷款优先等措施。开展粮食生产规模经营主体营销贷款试点，推行农业保险保单质押贷款。（人民银行、银监会牵头，中央农办、国家发展改革委、财政部、住房城乡建设部、农业部、证监会、保监会、开发银行、农业发展银行等部门和单位参与）

（二）加大保险保障力度。逐步提高产粮大县主要粮食作物保险覆盖面，扩大畜牧业保险产品范围和实施区域，探索建立水产养殖保险制

度,支持发展特色农产品保险、设施农业保险。研究出台对地方特色优势农产品保险的中央财政以奖代补政策,将主要粮食作物制种保险纳入中央财政保费补贴目录。创新开发新型经营主体“基本险+附加险”的保险产品,探索开展收入保险、农机保险、天气指数保险,加大农业对外合作保险力度。建立农业补贴、涉农信贷、农产品期货和农业保险联动机制,扩大“保险+期货”试点,研究完善农业保险大灾风险分散机制。(保监会、财政部、农业部牵头,国家发展改革委、人民银行、中国气象局、证监会等部门参与)

### 三、完善农业用地政策

新型经营主体用于经营性畜禽养殖、工厂化作物栽培、水产养殖以及规模化粮食生产的生产设施、附属设施和配套设施的用地,可按设施农用地管理。在各省(区、市)年度建设用地指标中单列一定比例,专门用于新型经营主体进行辅助设施建设。支持新型经营主体将集中连片整理后新增加的部分耕地,按规定用于完善规模经营配套设施。(国土资源部、农业部牵头,国家发展改革委等部门参与)

### 四、健全农产品市场调控政策

继续执行并完善稻谷、小麦最低收购价政策。积极稳妥推进玉米收储制度改革,综合考虑农民合理收益、财政承受能力、产业链协调发展等因素,建立玉米生产者补贴制度。调整完善棉花、大豆目标价格政策。继续推进生猪等目标价格保险试点。探索建立鲜活农产品调控目录制度,合理确定调控品种和调控工具。改革完善重要农产品储备管理体制,推进政策性职能和经营性职能相分离,科学确定储备规模,完善吞吐调节机制。发展多元化的市场购销主体。稳步推进农产品期货等交易,创设农产品期货品种。(国家发展改革委、财政部牵头,中央农办、农业部、商务部、人民银行、证监会、保监会、国家粮食局、中储粮总公司等部门和单位参与)

## 第九章 落实责任 保障规划顺利实施

### 一、加强组织领导

建立农业部牵头的农业现代化建设协调机制,统筹研究解决规划实施过程中的重要问题和重大建设项目,推进规划任务的组织落实、跟踪调度、检查评估,重大情况及时向国务院报告。根据

国民经济和社会发展情况以及国内外市场形势,适时完善规划目标任务。各省(区、市)要建立规划落实的组织协调机制,统筹推进本地区农业现代化工作。(农业部牵头,有关部门参与)

### 二、逐级衔接落实

各地各部门要把推进农业现代化作为农业农村工作的重大任务。各省(区、市)要按照本规划提出的目标任务,抓紧制定本地区农业现代化推进规划或实施方案,落实规划任务,细化政策措施。各部门要根据规划的任务分工,强化政策配套,协同推进规划实施。加强规划监测评估,委托第三方机构对规划目标任务完成情况进行中期评估和期末评估,评估结果向社会公布。(农业部牵头,有关部门参与)

### 三、完善考核机制

完善粮食安全省长责任制和“菜篮子”市长负责制的考核机制,将高标准农田建设情况纳入地方各级政府耕地保护责任目标考核内容,把保障农产品质量和食品安全作为衡量党政领导班子政绩的重要考核内容。建立农业现代化监测评价指标体系,分级评价各地农业现代化进程和规划实施情况,定期发布评价结果。根据各地实际,探索将粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和“农业灌溉用水总量基本稳定,化肥、农药使用量零增长,畜禽粪便、农作物秸秆、农膜资源化利用”等规划目标任务完成情况纳入地方政府绩效考核指标体系。(农业部牵头,中央组织部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、商务部、国家粮食局等部门参与)

### 四、强化法治保障

依法构建现代农业治理体系,加快保障国家粮食安全与农产品质量安全、健全农业支持保护体系、完善农村基本经营制度、保护集体与农民权益、保护农业资源环境等领域的立法修法工作。强化普法宣传,采取群众喜闻乐见的方式宣传贯彻农业法律知识,增强农村干部和农民群众尊法学法守法用法意识和能力。深入推进农业综合执法,改善执法条件,建设执法信息化平台和指挥中心,促进依法护农、依法兴农。(农业部、国务院法制办牵头,中央农办、国家发展改革委、财政部、环境保护部、食品药品监管总局、国家粮食局等部门参与)

# 国务院关于开展第二次 全国污染源普查的通知

国发〔2016〕59号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

根据《全国污染源普查条例》规定，国务院决定于2017年开展第二次全国污染源普查。现将有关事项通知如下：

## 一、普查目的和意义

全国污染源普查是重大的国情调查，是环境保护的基础性工作。开展第二次全国污染源普查，掌握各类污染源的数量、行业和地区分布情况，了解主要污染物产生、排放和处理情况，建立健全重点污染源档案、污染源信息数据库和环境统计平台，对于准确判断我国当前环境形势，制定实施有针对性的经济社会发展和环境保护政策、规划，不断改善环境质量，加快推进生态文明建设，补齐全面建成小康社会的生态环境短板具有重要意义。

## 二、普查对象和内容

普查对象是中华人民共和国境内有污染源的单位和个体经营户。范围包括：工业污染源，农业污染源，生活污染源，集中式污染治理设施，移动源及其他产生、排放污染物的设施。

普查内容包括普查对象的基本信息、污染物种类和来源、污染物产生和排放情况、污染治理设施建设和运行情况等。

本次普查的具体范围和内容，由国务院批准的普查方案确定。

## 三、普查时间安排

本次普查标准时点为2017年12月31日，时期资料为2017年度资料。2016年第四季度至2017年底为普查前期准备阶段，重点做好普查方案编制、普查工作试点以及宣传培训等工作。2018年为全面普查阶段，各地组织开展普

查，通过逐级审核汇总形成普查数据库，年底完成普查工作。2019年为总结发布阶段，重点做好普查工作验收、数据汇总和结果发布等工作。

## 四、普查组织和实施

在全国范围内开展污染源普查，涉及范围广、参与部门多、普查任务重、技术要求高、工作难度大。各地区、各部门要按照“全国统一领导、部门分工协作、地方分级负责、各方共同参与”的原则组织实施普查。同时，按照信息共享和厉行节约的要求，充分利用有关部门现有统计、监测和各专项调查等相关资料，借鉴和采纳国家有关经济普查、农业普查等成果。

为加强组织领导，国务院决定成立第二次全国污染源普查领导小组，负责领导和协调全国污染源普查工作。领导小组办公室设在环境保护部，负责普查的日常工作。领导小组成员单位要按照各自职责协调落实相关工作。

县级以上地方人民政府成立相应的污染源普查领导小组及其办公室，按照全国污染源普查领导小组的统一规定和要求，做好本行政区域内的污染源普查工作。要充分利用报刊、广播、电视、网络等各种媒体，广泛深入地宣传全国污染源普查的重要意义和有关要求，为普查工作的顺利实施营造良好的社会氛围。对普查工作中遇到的各种困难和问题，要及时采取措施，切实予以解决。

军队、武装警察部队的污染源普查工作由中央军委后勤保障部按照国家统一规定和要求组织实施。

新疆生产建设兵团的污染源普查工作由新疆生产建设兵团按照国家统一规定和要求组织

实施。

### 五、普查经费保障

第二次全国污染源普查工作经费，按照分级保障原则，由同级财政予以保障。中央财政负担部分，由相关部门按要求列入部门预算。地方财政负担部分，由同级地方财政根据工作需要统筹安排。

### 六、普查工作要求

污染源普查对象有义务接受污染源普查领导小组办公室、普查人员依法进行的调查，并如实反映情况，提供有关资料，按照要求填报污染源普查表。任何地方、部门、单位和个人都不得迟

报、虚报、瞒报和拒报普查数据，不得伪造、篡改普查资料。

各级普查机构及其工作人员，对普查对象的技术和商业秘密，必须履行保密义务。

附件：国务院第二次全国污染源普查领导小组人员名单

中华人民共和国国务院  
2016年10月20日

附件

## 国务院第二次全国污染源普查 领导小组人员名单

组 长：张高丽	国务院副总理	倪 虹	住房城乡建设部副部长
副组长：陈吉宁	环境保护部部长	戴东昌	交通运输部副部长
宁吉喆	国家统计局局长	陆桂华	水利部副部长
丁向阳	国务院副秘书长	张桃林	农业部副部长
成 员：郭卫民	国务院新闻办副主任	孙瑞标	税务总局副局长
张 勇	国家发展改革委副主任	刘玉亭	工商总局副局长
辛国斌	工业和信息化部副部长	田世宏	质检总局党组成员、国家标准委主任
黄 明	公安部副部长	钱毅平	中央军委后勤保障部副部长
刘 昆	财政部副部长		领导小组办公室主任由环境保护部副部长翟青兼任。
汪 民	国土资源部副部长		
翟 青	环境保护部副部长		



# 国务院关于加快发展 康复辅助器具产业的若干意见

国发〔2016〕60号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

康复辅助器具是改善、补偿、替代人体功能和实施辅助性治疗以及预防残疾的产品。康复辅助器具产业是包括产品制造、配置服务、研发设计等业态门类的新兴产业。我国是世界上康复辅助器具需求人数最多、市场潜力最大的国家。近年来，我国康复辅助器具产业规模持续扩大，产品种类日益丰富，供给能力不断增强，服务质量稳步提升，但仍存在产业体系不健全、自主创新能力不够强、市场秩序不规范等问题。当前，我国经济发展进入新常态，全球新一轮科技革命与产业变革日益加快，给提升康复辅助器具产业核心竞争力带来新的机遇与挑战。发展康复辅助器具产业有利于引导激发新消费、培育壮大新动能、加快发展新经济，推动经济转型升级；有利于积极应对人口老龄化，满足残疾人康复服务需求，推进健康中国建设，增进人民福祉。为加快康复辅助器具产业发展，现提出以下意见。

## 一、总体要求

(一) 指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，按照“四个全面”战略布局和党中央、国务院决策部署，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以服务于人的全面发展为导向，以扩大有效供给为目标，以增强自主创新能力为动力，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，完善市场机制，激发市场活力，促进社会投资，进一步发挥社会力量在康复辅助器具产业发展中的主体作用，推动产业跨越式发展，更好地满足人民群众多层次、多样化的需求。

## (二) 基本原则。

坚持市场主导、政府引导。遵循产业发展规

律，以需求为导向，发挥各类市场主体积极性和创造力。注重规划、政策、标准的引导规范作用，营造良好市场环境。

坚持自主创新、开放合作。政产学研用协同，推动康复辅助器具技术、管理、品牌、商业模式创新，着眼全球加强交流合作，提升市场竞争力。

坚持问题导向、突出重点。瞄准制约康复辅助器具产业发展的薄弱环节，补短板、破难题，优化资源要素配置，持续扩大有效供给，促进产业转型升级。

坚持统筹兼顾、协调发展。立足全局，将康复辅助器具产业发展融入“中国制造2025”、“互联网+”、现代服务业发展进程，促进业态融合，推动产业全面发展。

(三) 发展目标。到2020年，康复辅助器具产业自主创新能力明显增强，创新成果向现实生产力高效转化，创新人才队伍发展壮大，创新驱动形成产业发展优势。产业规模突破7000亿元，布局合理、门类齐备、产品丰富的产业格局基本形成，涌现一批知名自主品牌和优势产业集群，中高端市场占有率显著提高。产业发展环境更加优化，产业政策体系更加完善，市场监管机制更加健全，产品质量和服务水平明显改善，统一开放、竞争有序的市场环境基本形成。

## 二、主要任务

(四) 增强自主创新能力。深入实施创新驱动发展战略，推进大众创业、万众创新，形成以人才为根本、市场为导向、资本为支撑、科技为核心的全面创新，提高康复辅助器具产业关键环节和重要领域创新能力。

激励创新人才。实施以增加知识价值为导向的分配政策和更加积极的创新人才培养、引进政策，提高创新成果转化收益分享比例，打造生物

医学工程、临床医学、材料科学、信息系统学、制造科学等多学科人才聚合创新机制，造就一批创新创业领军人才和高水平创新团队。

搭建创新平台。统筹企业、科研院所、高等院校等创新资源，搭建康复辅助器具科技创新平台和基础共性技术研发平台，建立协同创新机制，加强相关基础理论、基础工艺、基础材料、基础元器件、基础技术研发和系统集成能力。支持各类研发机构通过公开竞争方式承接政府科研项目。

促进成果转化。以“互联网+技术市场”为核心，充分利用现有技术交易网络平台，促进康复辅助器具科技成果线上线下交易。依托康复辅助器具研发、生产、应用的优势单位，开展康复辅助器具产业创业孵化和双创示范工作。支持行业组织开展产业创新评选活动，推介康复辅助器具创新产品目录、科技成果及转化项目信息。加强国际交流合作，加快引进吸收国外先进科技成果。

(五) 促进产业优化升级。优化产业空间布局，显著提升产业发展整体素质和产品附加值，推动康复辅助器具产业向中高端迈进。

优化产业空间布局。依托长三角、珠三角、京津冀等区域产业集聚优势和资金、技术、人才等优势，打造一批示范性康复辅助器具产业园区和生产基地，建设国际先进研发中心和总部基地，发展区域特色强、附加值高、资源消耗低的康复辅助器具产业。支持中西部地区根据资源环境承载能力，因地制宜发展劳动密集型康复辅助器具产业。

促进制造体系升级。实施康复辅助器具产业智能制造工程，开展智能工厂和数字化车间建设示范，促进工业互联网、云计算、大数据在研发设计、生产制造、经营管理、销售服务等全流程、全产业链的综合集成应用，加快增材制造、工业机器人、智能物流等技术装备应用，推动形成基于消费需求动态感知的研发、制造和产业组织方式。推广节能环保技术、工艺、装备应用，积极构建绿色制造体系。

大力发展生产性服务。大力推进康复辅助器具全产业链整合优化，重点发展研发设计、融资租赁、信息技术服务、检验检测认证、电子商务、服务外包和品牌建设等生产性服务，促进产

业要素高效流动和合理配置。推进面向产业集群和中小型企业专业化公共服务平台建设，整合优化生产服务系统。重点围绕市场营销和品牌服务，发展现代销售体系，增强产业链上下游企业协同能力。

提高国际合作水平。支持企业着眼全球优化资源配置，开展境外并购和股权投资、创业投资，加强技术、产能、贸易等国际合作，建立海外研发中心、生产基地、销售网络和服务体系，巩固优势产品出口，持续拓展中高端产品国际国内市场份额。鼓励境外企业和科研机构在我国设立全球研发生产机构，加快产业合作由加工制造环节向研发设计、市场营销、品牌培育等高附加值环节延伸。

(六) 扩大市场有效供给。推动康复辅助器具产品创新和配置服务深度融合，实现品质化、精细化、便利化发展，在满足人民群众基本需求的基础上，适应消费需求升级，打造“中国制造”品牌。

培育市场主体。支持企业战略合作和兼并重组，促进规模化、集约化、连锁化经营。培育一批全球范围内配置要素资源、布局市场网络、具有跨国经营能力的领军企业，鼓励创新型、创业型和劳动密集型中小微企业专注于细分市场发展，走“专精特新”和与大企业协作配套发展的道路。组建一批产业联盟或产业联合体。加快公办机构改革，推进服务型单位职能转型，有条件的生产型单位转制为企业。扶持社会力量兴办非营利性康复辅助器具配置服务机构。支持通过线上线下相结合的方式，举办高层次、高水平、高品质的康复辅助器具博览会、展览会和交易平台。支持行业组织开展康复辅助器具创新创业竞赛活动。

丰富产品供给。将老年人、伤病人护理照料，残疾人生活、教育和就业辅助，残疾儿童抢救性康复等作为优先发展领域，推动“医工结合”，支持人工智能、脑机接口、虚拟现实等新技术在康复辅助器具产品中的集成应用，支持外骨骼机器人、照护和康复机器人、仿生假肢、虚拟现实康复训练设备等产品研发，形成一批高智能、高科技、高品质的康复辅助器具产品。积极拓展改善普通人群生活品质的产品。加强传统中医康复技术、方法创新，形成和推广一批具有自

主知识产权、疗效确切、中医特色突出的康复辅助器具。培育一批国际国内知名品牌、知名产品。

增强服务能力。大力推广康复医师、康复治疗师与康复辅助器具配置人员团队协作，重点推进骨科、眼科、耳科、康复科等医疗服务与康复辅助器具配置服务衔接融合，促进康复辅助器具在养老、助残、医疗、健康、教育、通信、交通、文体娱乐等领域广泛应用。开展康复辅助器具社区租赁和回收再利用服务试点。整合利用相关资源，建立国家康复辅助器具产品服务信息平台，完善产品目录和配置指引，促进供需有效衔接。健全主体多元、覆盖城乡、方便可及的配置服务网络。

加强质量管理。强化企业质量安全主体责任，开展质量管理示范活动，鼓励企业建立覆盖产品全生命周期的质量管理体系并通过相关认证，加强质量安全培训，优化质量控制技术。开展企业产品和服务标准自我声明公开和监督制度试点。建立强制性和自愿性相结合的产品、服务认证体系和质量追溯体系，完善服务回访制度。加强产品质量监督抽查、风险预警和缺陷产品召回、产品伤害监测验证评估等工作，发布产品和服务质量“红黑榜”。培育发展一批质量检验机构。

(七) 营造良好市场环境。深化康复辅助器具产业领域“放管服”改革，加快建立权责明确、公平公正、透明高效、法治保障的市场监管格局，平等保护各类市场主体合法权益。

完善法规政策体系。健全完善促进康复辅助器具产业发展的法规政策体系，研究制定康复辅助器具产品和配置服务管理制度、康复辅助器具与医疗器械管理服务衔接办法。探索建立康复辅助器具产品分类分级认证制度，推进康复辅助器具产品认证国际互认。持续推进商事制度改革，降低市场准入门槛，简化注册登记流程，健全监管服务机制，营造良好营商环境。

发挥标准导向作用。加快重点产品、管理、服务标准制修订，健全康复辅助器具标准体系，充分发挥标准对市场的规范作用。将康复辅助器具配置服务纳入国家级服务业标准化试点范围。加强康复辅助器具标准国际合作，积极采用适合我国康复辅助器具产业发展的国际先进标准，积

极参与国际标准制定，推动我国优势技术标准成为国际标准。建立标准分类实施和监督机制。培育一批康复辅助器具检验、检测、认证机构。

维护良好市场秩序。健全统一规范、权责明确、公正高效、法治保障的市场监管体系。严格执行反不正当竞争法、反垄断法，严肃查处违法违规行，打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品行为，维护公平竞争市场秩序。充分发挥全国企业信用信息公示系统、全国信用信息共享平台和“信用中国”网站作用，建立康复辅助器具企业信用信息公示、动态评价、守信激励和失信惩戒机制。支持行业组织完善自律惩戒机制，在行业标准制定、数据统计、信息披露、反不正当竞争等方面充分发挥作用。

### 三、政策支持

(八) 落实税收价格优惠。符合条件的康复辅助器具企业可依法享受研发费用加计扣除和固定资产加速折旧政策。对符合条件的公益性捐赠支出依法在所得税税前扣除。经认定为高新技术企业的康复辅助器具企业，按规定享受企业所得税优惠。落实生产和装配伤残人员专门用品的企业和单位有关税收优惠政策。落实康复辅助器具配置服务企业用水、用电、用气、用热与工业企业同价政策。

(九) 强化企业金融服务。培育壮大创业投资和资本市场，提高信贷支持的灵活性和便利性，发展知识产权质押融资和专利保险，开展股权众筹融资等试点，通过国家设立的科技成果转化引导基金、新兴产业创业投资引导基金、中小企业发展基金等吸引社会资本协同发力，按照市场化方式支持符合基金投向的康复辅助器具产业创新。支持符合条件的企业发行企业债、公司债和资产支持证券。支持企业通过发行短期融资券、中期票据、中小企业集合票据等非金融企业债务融资工具筹集资金。鼓励商业银行、保险公司、证券公司等金融机构在风险可控、商业可持续的前提下开发适合康复辅助器具企业的金融产品。

(十) 加强财政资金引导。将康复辅助器具产业纳入众创、众包、众扶、众筹相关财政以及新兴产业投资支持范围。地方财政可利用奖励引导、资本金注入、应用示范补助等方式，支持非营利性康复辅助器具配置服务机构建设，以及具有良好示范效应、较强公共服务性质的康复辅助

器具项目。健全政府采购机制，国产产品能够满足要求的原则上须采购国产产品。将符合条件的高端康复辅助器具产品纳入首台（套）重大技术装备保险补偿试点范围。

（十一）完善消费支持措施。鼓励有条件的地方研究将基本的治疗性康复辅助器具逐步纳入基本医疗保险支付范围。完善康复辅助器具工伤保险支付制度，合理确定支付范围。支持商业保险公司创新产品设计，将康复辅助器具配置纳入保险支付范围。鼓励金融机构创新消费信贷产品，支持康复辅助器具消费。有条件的地方可以对城乡贫困残疾人、重度残疾人基本型康复辅助器具配置给予补贴。

（十二）加强人才队伍建设。鼓励将康复辅助器具相关知识纳入临床医学、生物医学工程相关专业教育以及医师、护士、特殊教育教师、养老护理员、孤残儿童护理员等专业人员继续教育范围。依托科研院所、高等院校、企业设立康复辅助器具方面的博士后科研工作站。支持企业、院校合作建立实用型人才培养基地，鼓励企业为教师实践、学生实习提供岗位。完善康复辅助器具从业人员职业分类、国家职业标准、职称评定政策，研究建立假肢师和矫形器师水平评价类职业资格制度。

#### 四、保障措施

（十三）加强组织领导。各地各有关部门要高度重视康复辅助器具产业发展，加强协调联动。建立民政部牵头的部际联席会议制度，统筹

推进康复辅助器具产业发展。各级民政部门要协同发展改革、工业和信息化、财政、卫生计生、食品药品监管等有关部门及残联组织，做好康复辅助器具产业发展规划、行业指导和监督管理工作。教育、科技、司法、人力资源社会保障、商务、人民银行、海关、税务、工商、质检、银监、证监、保监、统计、知识产权等部门要各司其职，及时解决工作中遇到的问题，形成齐抓共管、整体推进的工作局面。

（十四）推进综合创新试点。国家选择条件成熟地区开展综合创新试点，在康复辅助器具产业集聚发展、服务网络建设、政产学研用模式创新、业态融合等重点领域先行先试，打造一批知名产业园区、前沿创新平台、知名企业品牌、优势特色产品和新型服务模式，为加快康复辅助器具产业发展提供经验。

（十五）健全行业统计制度。以国民经济行业分类为基础，健全康复辅助器具产业统计监测分析体系。建立以主要产品数量、生产企业、服务机构等信息为主要内容的统计指标体系，完善统计调查、行政记录和行业统计相结合的信息采集机制。

民政部、国家发展改革委要加强对本意见实施情况的督促落实，及时向国务院报告。国务院将适时组织专项督查。

中华人民共和国国务院

2016年10月23日

## 国务院办公厅关于印发老年教育 发展规划（2016—2020年）的通知

国办发〔2016〕74号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

《老年教育发展规划（2016—2020年）》已经国务院同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

中华人民共和国国务院办公厅

2016年10月5日

# 老年教育发展规划（2016—2020年）

老年人是国家和社会的宝贵财富。老年教育是我国教育事业和老龄事业的重要组成部分。发展老年教育，是积极应对人口老龄化、实现教育现代化、建设学习型社会的重要举措，是满足老年人多样化学习需求、提升老年人生活品质、促进社会和谐发展的必然要求。为贯彻落实《中华人民共和国老年人权益保障法》、《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，促进老年教育事业科学发展，制定本规划。

## 一、规划背景

当前我国已进入老龄化社会，2015年底我国60岁以上老年人口已经达到2.22亿，占总人口的16.1%，预计2020年老年人口将达到2.43亿，未来20年我国人口老龄化形势将更加严峻，“未富先老”的特征日益凸显，对我国社会主义现代化进程产生全面而深远影响，特别是老年人的精神文化和学习需求增长较快，发展老年教育的形势和任务更加紧迫。

世界上较早进入老龄化社会的国家和地区普遍出台终身教育、老年教育领域法律法规，并将老年教育政策作为重要的社会政策。许多国家通过兴办第三年龄大学、推动社区老年人互助学习、倡导老年人利用网络自主学习等多种形式发展老年教育。

党和国家高度重视老龄工作，积极推动老年教育事业发展。目前有700多万老年人在老年大学等机构学习，有上千万老年人通过社区教育、远程教育等各种形式参与学习，初步形成了多部门推动、多形式办学的老年教育发展格局。同时必须清醒地看到，我国老年教育还存在资源供给不足，城乡、区域间发展不平衡，保障机制不够健全，部门协调亟待加强，社会力量参与的深度和广度需进一步拓展等问题。解决这些问题，推动老年教育持续健康发展，是当前和今后一个时期积极应对人口老龄化、大力发展老龄服务事业和产业的迫切任务。

## 二、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大及十八届三中、四中、五中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神，落实党中央、国务院决策部署，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，坚持“党委领导、政府主导、社会参与、全民行动”的老龄工作方针，以扩大老年教育供给为重点，以创新老年教育体制机制为关键，以提高老年人的生命和生活质量为目的，整合社会资源、激发社会活力，提升老年教育现代化水平，让老年人共享改革发展成果，进一步实现老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐，努力形成具有中国特色的老年教育发展新格局。

### （二）基本原则。

保障权益、机会均等。保障老年人受教育权利，努力让不同年龄层次、文化程度、收入水平、健康状况的老年人均有接受教育的机会。充分利用各种资源，统筹加强组织管理，实现资源共享和协调发展，提高老年教育的可及性，最大限度满足各类老年群体学习需求。

政府主导、市场调节。发挥政府在制定规划、营造环境、加大投入等方面的作用，统筹协调各部门老年教育工作。激发社会活力，继续探索和完善政府购买服务机制，引导社会力量积极参与，带动相关产业发展。

优化布局、面向基层。在办好现有老年教育的基础上，将老年教育的增量重点放在基层和农村，形成以基层需求为导向的老年教育供给结构，优化城乡老年教育布局，促进老年教育与经济社会协调发展。

开放便利、灵活多样。促进各类教育机构开放，运用互联网等科技手段开展老年教育，为全体老年人创造学习条件、提供学习机会、做好学习服务。畅通学习渠道，方便就近学习，办好家

门口的老年教育。

因地制宜、特色发展。从区域发展不平衡的实际和多样化的学习需求出发，因地制宜开展老年教育。鼓励结合当地历史、人文资源和民俗民风等特点，推动老年教育特色发展。

(三) 主要目标。到 2020 年，基本形成覆盖广泛、灵活多样、特色鲜明、规范有序的老年教育新格局。老年教育法规制度逐步健全，职责明确、主体多元、平等参与、管办分离的管理体制和运行机制得到完善。老年教育基础能力有较大幅度提升，教育内容不断丰富，形式更加多样。各类老年教育机构服务能力进一步提升，全社会关注支持老年教育、参与举办老年教育的积极性显著提高。以各种形式经常性参与教育活动的老年人占老年人口总数的比例达到 20% 以上。

### 三、主要任务

#### (一) 扩大老年教育资源供给。

优先发展城乡社区老年教育。完善基层社区老年教育服务体系，整合利用现有的社区教育机构、县级职教中心、乡镇成人文化技术学校等教育资源，以及群众艺术馆、文化馆、体育场、社区文化活动中心（文化活动室）、社区科普学校等，开展老年教育活动。建立健全“县（市、区）—乡镇（街道）—村（居委会）”三级社区老年教育网络，方便老年人就近学习。发展农村社区老年教育，有效整合乡村教育文化资源，以村民喜爱的形式开展适应农村老年人需求的教育活动。加强对农村散居、独居老人的教育服务。推进城乡老年教育对口支援，鼓励发达地区以建立分校或办学点、选送教师、配送学习资源、提供人员培训等方式，为边远地区和农村社区老年教育提供支援。

促进各级各类学校开展老年教育。推动各级各类学校向区域内老年人开放场地、图书馆、设施设备等资源，为他们便利化学习提供支持，积极接收有学习需求的老年人入校学习。探索院校利用自身教育资源举办老年教育（学校）的模式。推动普通高校和职业院校面向老年人提供课程资源，特别是艺术类、医药卫生类、师范类院校和开设有养生保健、文化艺术、信息技术、家政服务、社会工作、医疗护理、园艺花卉、传统

工艺等专业的职业院校，应结合学校特色开发老年教育课程，为社区、老年教育机构及养老服务机构等积极提供支持服务，共享课程与教学资源。推动开放大学和广播电视大学举办“老年开放大学”或“网上老年大学”，并延伸至乡镇（街道）、城乡社区，建立老年学习网点。

推动老年大学面向社会办学。部门、行业企业、高校等举办的老年大学要树立新的办学理念，积极创造条件，采取多种形式，提高办学开放度，逐步从服务本单位、本系统离退休职工向服务社会老年人转变。省、市两级老年大学在开展教育教学工作的同时，要在办学模式示范、教学业务指导、课程资源开发等方面对区域内老年教育发挥带动和引领作用，将老年大学集聚的教育资源向基层和社区辐射。加强老年大学与社会教育机构的合作，组建老年教育联盟（集团）。

#### (二) 拓展老年教育发展路径。

丰富老年教育内容和形式。积极开展老年人思想道德、科学文化、养生保健、心理健康、职业技能、法律法规、家庭理财、闲暇生活、代际沟通、生命尊严等方面的教育，帮助老年人提高生活品质，实现人生价值。创新教学方法，将课堂学习和各类文化活动相结合，积极探索体验式学习、远程学习、在线学习等模式，引导开展读书、讲座、参观、展演、游学、志愿服务等多种形式的老年教育活动。鼓励老年人自主学习，支持建立不同类型的学习团队。

探索养教结合新模式。整合利用社区居家养老资源，在社区老年人日间照料中心、托老所等各类社区居家养老场所内，开展形式多样的老年教育。积极探索在老年养护院、城市社会福利院、农村敬老院等养老服务机构中设立固定的学习场所，配备教学设施设备，通过开设课程、举办讲座、展示学习成果等形式，推进养教一体化，推动老年教育融入养老服务体系，丰富住养老人的精神文化生活。关注失能失智及盲聋等特殊老人群体，提供康复教育一体化服务。

积极开发老年人力资源。用好老年人这一宝贵财富，充分发挥老年人的智力优势、经验优势、技能优势，为其参与经济社会活动搭建平台、提供教育支持。发挥老年人在传承中华优秀传统文化、引

导全社会特别是青少年培育和践行社会主义核心价值观等方面的积极作用,彰显长者风范。鼓励老年人利用所学所长,在科学普及、环境保护、社区服务、治安维稳等方面积极服务社会、奉献社会。

### (三) 加强老年教育支持服务。

运用信息技术服务老年教育。加强数字化学习资源跨区域、跨部门共建共享,开展对现有老年教育课程的数字化改造,开发适合老年人远程学习的数字化资源。通过互联网、数字电视等渠道,加强优质老年学习资源对农村、边远、贫困、民族地区的辐射。推动信息技术融入老年教育教学全过程,推进线上线下一体化教学,支持老年人网上学习。运用信息化手段,为老年人提供导学服务、个性化学习推荐等学习支持。

整合文化体育科技资源服务老年教育。推动美术馆、图书馆、文化馆(站、中心)、科技馆、博物馆、纪念馆、公共体育设施、爱国主义示范基地、科普教育基地等向老年人免费开放。鼓励有条件的地区发挥文化、教育、体育、科技等资源优势,结合区域实际,建设不同主题、富有特色的老年教育学习体验基地。充分发挥广播电视、报刊杂志、门户网站等媒体作用,开设贴近老年人生活的专栏专题。

### (四) 创新老年教育发展机制。

鼓励社会力量参与老年教育。充分激发市场活力,推进举办主体、资金筹措渠道的多元化,通过政府购买服务、项目合作等多种方式,支持和鼓励各类社会力量通过独资、合资、合作等形式举办或参与老年教育。运用市场机制调节供需关系,进一步优化老年教育的市场结构、内容和布局。加强规划指导和外部监管,营造平等参与、公平竞争的市场环境。充分发挥社会组织在老年教育中的作用,鼓励其通过提供师资、开发课程等方式支持开展老年教育。支持老年教育领域社会组织和老年志愿服务团队发展。

促进老年教育与相关产业联动。扩大老年教育消费,发掘与老年教育密切相关的养老服务、旅游、服装服饰、文化等产业价值,促进生活性服务业提档升级,拉动内需,推动投资增长和相关产业发展。

### (五) 促进老年教育可持续发展。

加强学科建设与人才培养培训。鼓励综合类高校、师范类院校、职业院校开设老年教育相关专业,其他高校也要加强老年教育相关专业建设。支持有条件的高校开展老年教育方向的研究生教育,加快培养老年教育教学、科研和管理人才。鼓励老年教育机构的专任教师和管理人员在在职进修老年教育专业课程,攻读相关专业学位。

加强理论与政策研究。依托有关高校、科研院所、老年教育机构等建立若干个老年教育研究基地,开展老年教育基础理论研究、政策研究和应用研究,探讨和解决老年教育发展中的重大理论和实践问题。加强老年教育学术期刊建设,搭建优秀成果共享和推广平台。鼓励社会组织开展老年教育优秀研究成果交流活动。

加强国际交流合作。积极参与有关国际教育组织的活动,加强与国外老年教育机构的交流与合作,借鉴国外老年教育先进理念和做法,宣传推广我国发展老年教育的经验与成果,扩大我国老年教育的国际影响力。

## 四、重点推进计划

(一) 社会主义核心价值观培育计划。将培育和践行社会主义核心价值观作为老年教育的重要内容,编写相关读本,设计形式多样的教育项目,将社会主义核心价值观融入老年人学习和活动之中。积极推进校园文化建设,培育优良校风、教风、学风,打造一批在培育和践行社会主义核心价值观方面具有示范作用的老年学校、老年学习团队。

(二) 老年教育机构基础能力提升计划。整合资源,改善基层社区老年教育机构设施设备,建设一批在本区域发挥示范作用的乡镇(街道)社区老年人学习场所,建设好村(居委会)老年社区学习点。改善现有老年大学办学条件,提升其教学场所和设施的现代化、规范化水平,进一步增强其社会服务能力。到2020年,全国县级以上城市原则上至少应有一所老年大学,50%的乡镇(街道)建有老年学校,30%的行政村(居委会)建有老年学习点。探索“养、医、体、文”等场所与老年人学习场所的结合,推出一批创新老年教育办学模式的典型。各省(区、市)选取若干个养老服务机构,开展养教

结合试点。

(三) 学习资源建设整合计划。研究制定老年人学习发展指南,为不同年龄层次的老年人提供包括学习规划在内的咨询服务。探索建立老年教育通用课程教学大纲,促进资源建设规范化、多样化。遴选、开发一批通用型老年学习资源,整合一批优秀传统文化、非物质文化遗产、地方特色老年教育资源,推介一批科普知识和健康知识学习资源,引进一批国外优质学习资源,形成系列优质课程推荐目录。定期举办老年学习资源建设交流活动。到2020年,各省(区、市)都应初步建立起支撑区域内老年教育发展的老年学习资源库。

(四) 远程老年教育推进计划。探索以开放大学和广播电视大学为主体建设老年开放大学,开发整合远程老年教育多媒体课程资源。支持国家开放大学率先建设在全国发挥示范作用的老年健康艺术教育体验基地。推动有条件的省(区、市)老年大学、开放大学和广播电视大学建设具有地方特色的示范性老年教育体验基地。到2020年,力争全国50%的县(市、区)可通过远程教育开展老年教育工作。

(五) 老有所为行动计划。组织引导离退休老干部、老同志讲好中国故事、弘扬中国精神、传播中国好声音。积极搭建服务平台,建立由离退休干部、专业技术人员及其他有所专长的老同志组成的老年教育兼职教师队伍。推动各类老年社会团体与大中小学校合作,发挥老年人在教育引导青少年继承优良传统、培育科学精神等方面的积极作用。广泛开展老年志愿服务活动,到2020年,力争每个老年大学培育1—2支老年志愿者队伍,老年学校普遍建有志愿者服务组织。

## 五、保障措施

(一) 加强组织实施。建立健全党委领导、政府统筹,教育、组织、民政、文化、老龄部门密切配合,其他相关部门共同参与的老年教育管理体制。各相关部门要按照职责分工,加强沟通协调,通过规划编制、政策制定、指导监督,共同研究解决老年教育发展中的重大问题。老年教育工作要纳入对各级政府相关部门绩效考评内容。各省(区、市)要把老年教育纳入本地区经济社会发展规划和

教育事业发展规划,结合实际,提出落实本规划、加快发展老年教育的具体实施方案和举措,分阶段、分步骤组织实施。对各地区在实施本规划中好的做法和经验,要及时总结推广。

(二) 推动法规制度建设。研究完善涉及老年教育的相关制度。支持鼓励有条件的地区通过制定相关地方法规促进老年教育事业规范健康发展。在老龄事业相关政策措施中重视支持发展老年教育。探索开展老年教育发展情况调查统计工作,支持社会组织等第三方开展老年教育发展状况评估和研究。

(三) 加强队伍建设。鼓励普通高校、职业院校相关专业毕业生及相关行业优秀人才到老年教育机构工作。各级各类学校要鼓励教师参与老年教育相关工作,并纳入本校工作考核,支持教师到校外老年教育机构兼职任教或从事志愿服务。建立老年教育教师岗位培训制度,支持老年教育机构教师、技术和管理人员的专业发展,专职人员在薪酬福利、业务进修、职务(职称)评聘、绩效考核等方面享有同类学校工作人员的同等权利和待遇。鼓励专业社工等参与从事老年教育工作。建立老年教育师资库。加快培养一支结构合理、数量充足、素质优良,以专职人员为骨干、与兼职人员和志愿者相结合的教学和管理队伍。

(四) 完善经费投入机制。各地区要采取多种方式努力增加对老年教育的投入,切实拓宽老年教育经费投入渠道,形成政府、市场、社会组织和学习者等多主体分担和筹措老年教育经费的机制。老年教育经费应主要用于老年教育公共服务。鼓励和支持行业企业、社会组织和个人设立老年教育发展基金,企业和个人对老年教育的公益性捐赠支出按照税收法律法规规定享受所得税税前扣除政策。

(五) 营造良好氛围。各地区各部门要广泛宣传党和国家关于发展老年教育的方针政策,广泛宣传老年教育发展中的典型经验、案例、做法和成效,努力使全社会关心、支持和参与老年教育的氛围更加浓厚。要充分调动老年人参与学习的积极性和主动性,积极培育老年学习文化,使学习风尚融入老年人生活,使老年教育成为增进老年人福祉的重要内容。



# 国务院办公厅关于调整国务院深化 医药卫生体制改革领导小组组成人员的通知

国办发〔2016〕75号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

根据工作需要和人员变动情况，国务院决定对国务院深化医药卫生体制改革领导小组（以下简称领导小组）组成人员进行调整。现将调整后的名单通知如下：

组 长：刘延东 国务院副总理  
副组长：李 斌 卫生计生委主任  
徐绍史 发展改革委主任  
楼继伟 财政部部长  
尹蔚民 人力资源社会保障部  
部长  
江小涓 国务院副秘书长  
成 员：郭卫民 新闻办副主任  
李晓全 中央编办副主任  
庄荣文 中央网信办副主任  
王晓涛 发展改革委副主任  
林蕙青 教育部副部长  
徐南平 科技部副部长  
辛国斌 工业和信息化部副部长  
宫蒲光 民政部副部长  
余蔚平 财政部副部长

游 钧 人力资源社会保障部副部长  
房爱卿 商务部副部长  
王贺胜 卫生计生委副主任  
孟建民 国资委副主任  
吴 浞 食品药品监管总局副局长  
袁曙宏 法制办副主任  
韩文秀 国研室副主任  
黄 洪 保监会副主席  
马建中 中医药局副局长  
焦开河 全国总工会副主席  
李清杰 中央军委后勤保障部卫生局局长  
贾 勇 中国残联副理事长

王贺胜同志兼任领导小组办公室主任，王晓涛、余蔚平、游钧同志兼任领导小组办公室副主任，卫生计生委体制改革司司长梁万年任领导小组办公室专职副主任。

中华人民共和国国务院办公厅

2016年10月21日

# 青海省人民政府办公厅 关于深化改革推进出租汽车行业 健康发展的实施意见

青政办〔2016〕196号

各市、自治州人民政府，省政府各委、办、厅、局：

为认真贯彻落实《国务院办公厅关于深化改革推进出租汽车行业健康发展的指导意见》（国办发〔2016〕58号）精神和交通运输部等7部局《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》（交通运输部令2016年第60号）要求，积极稳妥推进我省出租汽车行业改革，经省政府同意，现提出如下实施意见：

## 一、指导思想和基本原则

（一）指导思想。深入贯彻党的十八大及十八届二中、三中、四中、五中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神，牢固树立和认真践行创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，充分发挥市场机制作用和政府引导作用，坚持优先发展公共交通、适度发展出租汽车的基本思路，推进出租汽车行业结构改革，切实提升服务水平和监管能力，努力构建多样化、差异化出行服务体系，促进出租汽车行业持续健康发展，更好满足人民群众出行需求。

### （二）基本原则。

**坚持乘客为本。**把保障乘客安全出行和维护人民群众合法权益作为改革的出发点和落脚点，为社会公众提供安全、便捷、舒适、经济的个性化出行服务。

**坚持属地管理。**城市人民政府是出租汽车管理的责任主体，要充分发挥属地管理的自主权和创造性，探索符合本地出租汽车行业发展实际的管理模式。按照建设法治政府的总体要求，正确处理政府和市场的关系，强化法治思维，准确把握出租汽车定位，完善出租汽车行业制度体系，

依法依规推动出租汽车行业改革，维护公平竞争的市场秩序，保护各方合法权益，推进行业健康发展。

本《意见》所称“城市人民政府”是指全省各市（州）、县（市、行委）人民政府。

**坚持统筹兼顾。**统筹公共交通与出租汽车，统筹创新发展与安全稳定，统筹新老业态发展，统筹乘客、驾驶员和企业的利益，循序渐进、积极稳慎地推动改革。

**坚持改革创新。**抓住国家大力实施“互联网+”行动的有利时机，结合实际，坚持问题导向，促进巡游出租汽车（以下简称巡游车）转型升级，规范网络预约出租汽车（以下简称网约车）经营，推进两种业态协调融合发展。

**坚持稳步推进。**城市人民政府统一负责，发展改革、公安、交通运输、网信、商务、市场监管（工商、质监）、通信等部门加强沟通协作，强化调查研究，广泛征集民意，稳慎决策，妥善配置行业各方利益，稳步推进行业改革，更好地规范以互联网为基础的网约车发展，促进传统巡游车转型升级，提升出租汽车行业服务质量水平。

## 二、明确出租汽车行业定位

（三）准确定位出租汽车服务。出租汽车是城市综合交通运输体系的组成部分，是城市公共交通的补充，为社会公众提供个性化运输服务。出租汽车服务主要包括巡游、网络预约等方式。各城市人民政府要牢固树立“优先发展公共交通”理念，适度发展出租汽车，优化城市交通结构，以向社会公众提供品质化、多样化的运输服务为目标，根据城市特点、群众出行需求和出租汽车发展定位，综合考虑人口数量、经济发展

水平、城市交通拥堵状况、出租汽车里程利用率等因素，合理把握出租汽车运力规模及在城市综合交通运输体系中的分担比例，统筹巡游车和网约车发展，建立动态监测和调整机制，逐步实现出租汽车运力由市场调节。新增和更新出租汽车，鼓励优先使用新能源汽车。

### 三、深化巡游车改革

(四) 稳慎推进经营权管理制度改革。新增出租汽车经营权一律实行期限限制，经营权期限最长不得超过8年。新增出租汽车经营权全部实行无偿使用，并不得变更经营主体。既有的出租汽车经营权，在期限内需要变更经营主体的，依照法律法规规定的条件和程序办理变更手续，不得炒卖和擅自转让。已实行出租汽车经营权有偿使用的，城市人民政府要综合考虑各方面因素，科学制定过渡方案，逐步取消有偿使用费。各城市人民政府要尽快建立完善以服务质量信誉为导向的经营权配置和管理机制，制定经营权退出管理办法，加强巡游出租汽车质量信誉考核工作，引导提升巡游车服务质量和水平。

(五) 健全利益分配制度。出租汽车经营者要依法与驾驶员签订劳动合同或经营合同，积极探索利用互联网技术更好地构建企业和驾驶员运营风险共担、利益合理分配的经营模式。采取承包经营方式的承包人和取得经营权的个体经营者，应取得出租汽车驾驶员从业资格，按规定注册上岗并直接从事运营活动。各城市人民政府要结合实际，鼓励、支持和引导出租汽车企业、行业协会与出租汽车驾驶员、工会组织平等协商，根据经营成本、运价变化等因素，合理确定并动态调整出租汽车承包费标准，现有承包费标准过高的要降低。要保护驾驶员合法权益，构建和谐劳动关系。严禁出租汽车企业向驾驶员收取高额抵押金，现有抵押金过高的要降低。

(六) 完善价格形成机制。全省巡游车运价已纳入地方定价目录和听证目录，实行政府定价。各城市人民政府要综合考虑出租汽车运营成本、居民和驾驶员收入水平、交通状况、服务质量等因素，对现行巡游车运价形成机制进行全面评估，建立出租汽车运价动态调整机制，健全作价规则，适时调整出租汽车运价水平和结构。建立和完善运价与燃料价格联动办法，充分发挥运价调节出租汽车运输市场供求关系的杠杆作用。

(七) 推动行业转型升级。各城市人民政府要结合实际，鼓励巡游车经营者、网络预约出租汽车经营者（以下称网约车平台公司）通过兼并、重组、吸收入股等方式，按照现代企业制度实行公司化经营，实现新老业态融合发展。鼓励巡游车企业转型提供网约车服务；鼓励巡游车通过电信、互联网等电召服务方式提供运营服务。巡游车向网约车转型时，城市人民政府有关部门要从简办理车辆登记、驾驶员从业资格许可等手续。要结合全省交通一卡通互联互通工程建设，推广使用符合金融标准的非现金支付方式，拓展服务功能，方便公众乘车。鼓励出租汽车经营者加强品牌建设，主动公开服务标准和质量承诺，开展安全、诚信、优质服务创建活动，加强服务质量管理，提供高品质服务。

### 四、规范发展网约车和私人小客车合乘

(八) 规范网约车发展。网约车平台公司是运输服务的提供者，应具备线上线下服务能力，承担承运人责任和相应社会责任。提供网约车服务的驾驶员及其车辆，应符合提供载客运输服务的基本条件。省级交通运输主管部门要商同级通信、公安、税务、网信、人民银行等部门，按照国家有关规定，做好新注册网约车平台公司线上服务能力的审核认定。各城市人民政府要按照国家有关规定，结合本辖区实际，于2016年10月底前制定出台《网预约出租汽车经营服务管理暂行办法》的实施细则，进一步细化网约车经营平台公司的申请条件，明确提供网约车服务的车辆及驾驶员的基本要求，做好车辆和从业人员准入的相关工作，科学规范网约车发展。从事网约车经营的车辆必须登记为预约出租客运，其车辆档次原则上不得低于当地主流巡游车。网约车不得巡游揽客和站点候客。城市人民政府认为有必要设置网约车标识的，可通过科技手段为网约车设置电子标识。网约车实行市场调节价，城市人民政府认为确有必要可实行政府指导价。

(九) 规范网约车经营行为。省级交通运输主管部门要按照有关要求建设省级网约车监管信息平台，实现与部级网约车监管信息交互平台的数据互通共享，通信、公安、网信、工商等部门要主动将网约车有关监管信息接入省级网约车监管信息平台，并按照职责分工做好监管工作。各城市人民政府要结合监管需要建设网约车监管平

台,实现与省级网约车监管信息平台的数据对接。网约车平台公司应按照国家管理要求,将平台运行、车辆、驾驶员及运行管理的相关数据信息接入地方监管平台。网约车平台公司要维护和保障驾驶员合法权益,加强对提供服务车辆和驾驶员的安全与服务质量管理,不断提升乘车体验,提高服务水平;要按照国家相关规定和标准提供运营服务,保障运营安全和乘客合法权益,不得有不正当价格行为;要加强网络和信息安全防护,建立健全数据安全管理制度,依法合规采集、使用和保护个人信息,不得泄露涉及国家安全的敏感信息,所采集的个人信息和生成的业务数据应当在中国内地存储和使用。网约车平台公司应自觉接受行业管理部门的监督检查,向行业监管部门开放其平台、提供相关数据信息。

(十)规范私人小客车合乘。私人小客车合乘,也称为拼车、顺风车,是由合乘服务提供者事先发布出行信息,出行线路相同的人选择乘坐合乘服务提供者的小客车、分摊部分出行成本或免费互助的共享出行方式。私人小客车合乘有利于缓解交通拥堵和减少空气污染。城市人民政府要加强私人小客车合乘服务的管理,制定合乘服务管理规定,明确合乘服务提供者、合乘者及合乘信息服务平台等三方的权利和义务,界定私人小客车合乘与非法营运行为的边界,对经常性提供合乘服务的车辆、驾驶员实行登记管理。严禁私人小客车从事经营性运输。

## 五、营造良好市场环境

(十一)完善服务设施。城市人民政府要将出租汽车行业发展纳入城市发展总体规划,统筹合理布局出租汽车综合服务区、停靠点、候客泊位等服务设施,认真组织实施,妥善解决巡游车驾驶员在停车、就餐、如厕等方面的实际困难,问题突出的,应通过允许在公共临时停车场短时间免费停放等措施,方便驾驶员就餐、如厕等。要在机场、车站、商场、医院等公共场所合理划定巡游车候客区域,优化交通组织流线,为出租汽车运营提供便利,更好地为乘客出行提供服务。

(十二)加强信用体系建设。城市人民政府要严格落实出租汽车服务质量信誉考核制度和驾驶员从业资格管理制度,结合实际,制定出租汽车服务标准和经营者、从业人员信用管理制度,明确依法经营、诚信服务的具体要求。要加快建

立出租汽车行业信用评价体系,通过车载评价终端、手机APP软件、交通运输服务监督电话12328等方式,推广乘客对出租汽车和驾驶员的服务质量和信誉的评价,加强对违法违规、失信行为、投诉举报、乘客服务评价等信息的记录,作为出租汽车经营者和从业人员准入退出的重要依据,并接入国、省信用信息共享平台和企业信用信息公示系统。

(十三)加强出租汽车市场监管。城市人民政府要进一步创新巡游车和网约车经营企业、车辆及从业人员的监管方式,简化、规范网约车平台公司、出租汽车和驾驶员从业资格的许可程序,推行网上办理;要在政府门户网站、地方主流媒体定期公开辖区出租汽车经营主体、数量、经营权取得方式及变更等信息,定期开展出租汽车服务质量测评并向社会发布,进一步提高行业监管透明度;要建立政府牵头、部门参与、条块联动的联合监督执法机制和联合惩戒退出机制,依法查处出租汽车妨碍市场公平竞争的行为和价格违法行为,严厉打击聚众扰乱社会秩序或煽动组织破坏营运秩序、损害公共利益和合法经营者利益的行为。

省级交通运输、通信、公安、网信、税务、人民银行等相关监管部门要共同做好网约车平台公司线上服务能力认定工作,按照权限查处网约车平台公司的各类违法犯罪行为。交通运输主管部门要做好出租汽车及驾驶员的准入许可工作,加强行业监管。发展改革部门要研究完善出租汽车运价形成机制,建立出租车运价动态调整机制,健全政府定价规则,建立完善运价与燃料价格联动办法;加强出租汽车企业价费行为监管,依法查处出租汽车违法违规妨碍市场公平竞争的行为和价格违法行为。公安部门要依法开展网约车平台公司的网络安全监管和备案管理,督促指导网约车平台公司落实网络安全管理制度和安全防范技术措施,会同有关部门严厉打击非法营运行为。通信管理部门要加强网约车平台公司互联网信息服务的备案和许可准入工作。市场监管(工商)部门要严格履行信息公示法定职责,严厉打击查处网约车平台公司不正当竞争和无证无照经营行为。市场监管(质监)部门要加强对出租汽车计价器计量监督管理。商务部门要加强出租汽车报废监督工作。

(十四) 严厉打击非法营运行为。城市人民政府要建立由政府牵头,公安、交通运输、城管、市场监管(工商)、宣传等部门共同参与的打击非法营运行为长效机制、联合执法工作机制,制定非法营运行为查处办法和问责制度,明确部门执法责任。加大对汽车站、火车站、飞机场、宾馆、医院、集贸市场、居民小区、城乡结合部、城区主要交通要道和旅游景点的集中整治和日常巡查力度,严厉打击非法从事旅客运输经营行为。畅通投诉举报渠道,对社会各界提供的非法营运行为线索和举报的非法营运车辆信息要及时受理,充分利用视频监控等科技手段依法查处和打击。坚持正面宣传为主、宣传报道打击非法营运工作的意义及乘坐非法营运车辆的危害性,及时报道打击非法营运工作动态,曝光非法营运行为,引导群众自觉抵制乘坐非法营运车辆,营造良好社会舆论氛围。对打击非法营运工作中阻碍执法人员依法执行公务、围堵和伤害执法人员、抢夺暂扣的非法营运车辆、暴力破坏执法设施和执法车辆、围堵和冲击执法机构、在执法机构办公场所内滞留、滋事等行为要依法严肃处理。

(十五) 加强制度建设。城市人民政府要结合辖区实际,根据国家相关法律法规规定,做好出租汽车经营服务管理的制度建设,明确出租汽车企业、车辆和驾驶员(含网约车平台公司、

网约车和驾驶员)资质条件、管理职责和法律责任,规范经营许可,为依法规范出租汽车行业管理提供制度保障,实现出租汽车行业管理、经营服务和市场监管有法可依、有章可循。

(十六) 落实城市人民政府主体责任。城市人民政府在深化出租汽车行业改革工作中,要成立行业改革工作领导小组,加强对行业改革工作的组织领导,正确处理改革、发展和稳定的关系。要结合辖区实际,制定具体实施方案,明确工作目标,细化分解任务,建立有关部门、工会、行业协会等多方联合的工作机制,稳妥推进各项改革任务。要加强社会沟通,畅通利益诉求渠道,积极通过电视、报纸、网络等媒体,多渠道、多形式开展宣传活动,主动做好信息发布,回应社会关切,传递改革声音,凝聚改革共识,营造良好舆论环境。要密切舆情监测,及时掌握舆论反映的热点问题,对人为炒作和不实信息及时予以澄清,防止误读错读和负面炒作。对改革中的重大决策要开展社会稳定风险评估,完善应急预案,防范化解各类矛盾,维护社会稳定。

本《意见》自2016年10月20日起施行,有效期至2021年10月19日。

青海省人民政府办公厅  
2016年10月20日

## 青海省人民政府办公厅

# 关于印发青海省强化学校体育促进学生身心健康 全面发展实施方案的通知

青政办〔2016〕199号

各市、自治州人民政府,省政府各委、办、厅、局:

《青海省强化学校体育促进学生身心健康全面发展实施方案》已经省政府同意,现印发给你们,请结合实际,认真贯彻执行。

青海省人民政府办公厅  
2016年10月24日

# 青海省强化学校体育 促进学生身心健康全面发展实施方案

加强学校体育工作，促进学生健康成长，是全面贯彻党的教育方针，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人的重要内容，对促进教育现代化，打造青海精神高地，与全国同步建成小康社会具有重要意义。目前，我省学校体育仍是教育工作的薄弱环节，师资短缺、课时和课外活动时间落实不到位、学生缺乏基本运动技能、经费投入不足、场地设施不健全、评价机制不完善、学生体质健康状况还没有从根本上得到改善等问题仍然突出。为进一步推动我省学校体育改革发展，促进学生身心健康全面发展，根据国务院办公厅《关于强化学校体育促进学生身心健康全面发展的意见》（国办发〔2016〕27号）精神，结合我省实际，制定本实施方案。

## 一、总体要求

以党的十八大及历次全会和习近平总书记系列重要讲话精神为指导，全面贯彻党的教育方针，以“天天锻炼、健康成长、终身受益”为目标，坚持课堂教学与课外活动相衔接，坚持培养兴趣与提高技能相促进，坚持面向全体学生与运动竞赛相协调，坚持全面推进与分类指导相结合，遵循教育和体育规律，健全学生人格品质，切实发挥体育育人功能，全面提升体育教学质量。到2020年，学校基本配齐体育教师，体育场地设施、办学条件进一步完善，体育课时和锻炼时间全面落实，“一校一品”、“一校多品”教学模式初步形成，教学训练与竞赛体系基本建立；学生体育锻炼习惯基本养成，规则意识、合作精神和意志品质得到加强，学生体质健康指标明显提升，所有学生基本掌握一至两项运动技能；政府主导、部门共管、社会参与的学校体育工作机制和学校体育与相关学科有机融合的学校

体育教育模式基本形成，努力构建具有青海特色的学校体育发展格局。

## 二、主要任务

### （一）深化体育教学改革。

**1. 强化体育育人功能。**坚持立德树人，切实发挥体育在培养和践行社会主义核心价值观，推进素质教育中的作用，把体育与德育、智育、美育有机结合，深入挖掘学校体育在德育、智育、身心健康、审美素养和健康生活方式形成中的重要功能，将体育与各学段思想品德、思想政治课相互融合，引导学生完善人格修养，提高综合素质。以体育课、课外锻炼和竞赛为载体，培养学生遵规守纪意识和团结协作、坚韧不拔、顽强拼搏精神。将体育教学与职业技能有机整合，为学生创业就业和快乐工作、健康生活奠定基础。

**2. 开齐开足体育课程。**以培养学生兴趣、养成锻炼习惯、掌握运动技能、增强学生体质为主线，认真贯彻落实国家课程设置方案、课程标准和教学指导纲要，逐步开足上好体育课程。九年义务教育阶段学校每周安排3学时体育课，鼓励有条件的地区增加体育课时。高中阶段学校每周安排2学时体育课。高等院校为一、二年级学生开设不少于144学时（专科生不少于108学时）的体育必修课。严禁削减、挤占体育课时，对削减、挤占体育课时的学校校长，由上级教育行政部门进行约谈并责令限期整改。

**3. 培养学生专项运动技能。**各级各类学校要根据师资和设施情况，面向全体学生，开展运动项目教学，提高学生专项运动能力。积极推进田径、体操等体育基础项目，广泛开展球类运动，挖掘适合在学校开展的民族特色和民间体育

运动项目。小学阶段要注重通过体育游戏教学,激发学生对体育运动的兴趣,培养学生基本运动技能。中学阶段要围绕让每位学生掌握一至两项运动技能和基本的身体锻炼方法、体验运动项目等,提高学生运动技能和身体素质。高等院校体育教学要满足大学生对体育运动的多元化需求,丰富教学内容,适当增加体育文化、科学健身、体育与健康等理论知识的教学,在教学中注重培养学生的自我调控能力,使学生养成终身体育锻炼的习惯。

**4. 强化课外锻炼。**健全完善学生体育锻炼制度,学校要将学生在校内开展的课外体育活动纳入教学计划,列入作息时间表。幼儿园要遵循幼儿年龄特点,增加户外活动时间,开展丰富多彩的体育活动。中小学校要全面实行大课间体育活动制度,将学生大课间体育活动和每天一小时锻炼作为学校日常体育工作和校园文化建设的重要组成部分,与体育课教学内容相衔接,以“一校一品”、“一校多品”为重点,以趣味竞赛和活动为载体,调动学生体育锻炼的积极性,使学生养成良好的锻炼习惯。寄宿制学校要坚持每天出早操。职业学校在顶岗实习期间,要安排学生体育锻炼时间。高等院校要面向全体学生,每周组织不少于3次课外体育锻炼。特殊学校要重视病残、体弱学生的体育锻炼,组织开展适宜的体育保健和康复锻炼。各级各类学校每年都要开展系列阳光体育活动,组织学生参加户外体育锻炼,让学生“走下网络、走出宿舍、走向操场”。坚持整体推进与示范引领相结合,组织开展学校体育工作示范校创建活动,发挥示范校的辐射示范和带动作用。

**5. 提高体育教学水平。**体育教学要加强健康知识教育,强化运动技能学习,科学安排运动负荷,重视实践练习。各地要因地制宜,创新体育教学内容、形式、方法和途径,全面落实国家运动项目教学指南,帮助学生掌握一至两项运动技能,逐步形成“一校一品”、“一校多品”教学模式。创新体育课教学方式,将教学重点放在提升学生身体素质与培养运动技能上,在保证体

育课练习密度和运动强度的前提下,增强课程内容的选择性、趣味性,使学生了解体育健康知识,掌握基本运动技能。探索利用现代化信息技术手段,开发高质量的体育教学共享资源,开设校园足球教学资源网,提高体育教学信息化水平。依托省内高等院校建立学生体质监测中心、教学研究中心、竞赛指导中心,加强理论与实践研究,提升学校体育科学化水平。

**6. 增强学生体质健康。**各级各类学校要全面贯彻落实《国家学生体质健康标准》,建立和完善学生体质健康监测和公告制度,将学生体质健康监测作为学校工作的重要内容,每年在校内公布测试结果,并向学生家长反馈。教育行政部门要建立学生体质健康测试机构,按照逐级审查、随机抽查、动态分析预测、信息反馈公示、评价结果应用等工作程序认真组织实施学生体质健康测试。力争到“十三五”末,全省学生体质健康标准合格率达85%以上,学生耐力、力量、速度、柔韧等主要体能素质明显增强,营养不良、肥胖和近视发生率明显下降。

(二)完善训练和竞赛体系。

**7. 加强教体结合,开展课余训练。**各地和各级各类学校要围绕“一校一品”或“一校多品”工作目标,开展多种形式的课余训练,重点普及田径、足球、篮球、乒乓球、羽毛球、武术以及我省传统体育特色等项目。每所学校要有不少于一个体育项目运动队或俱乐部,每个年级、班级要有代表队或兴趣小组,并组织开展课余训练活动。各地和各级各类学校要支持体育部门在学校开展的课余体育训练,体育部门要加强对学校课余训练的业务指导,帮助学校科学选材,对有运动天赋和体育特长的学生,纳入训练体系,有针对性的进行培养。加强校园足球特色学校、体育传统项目学校、业余体校建设,完善优秀体育人才进入各级体育示范学校的入学、转学办法,做到相互衔接,各地和学校要拿出一定比例的专项招生计划招录体育特长生。加强高水平运动队建设,健全高水平运动队管理机制,规范招生、训练、竞赛等工作,鼓励有条件的高等

院校与省体育局共办省级优秀运动队。

**8. 构建省、市（州）、县、校四级体育竞赛体系。**进一步规范体育竞赛管理，建立健全学生体育竞赛体制，定期举办学生综合性或专项性运动会。全省每4年举办一届综合性学生运动会，市（州）每3年举办一次中小学生运动会，县（市、区）每2年举办一次学生综合运动会或专项运动会，所需经费列入本级财政预算。各级各类学校要面向全体学生，广泛开展班级、年级、校际竞赛活动，每年至少举办一次综合性运动会或体育节。学校运动会要坚持面向全体学生，坚持趣味性，将《国家学生体质健康标准》监测内容列为运动会项目，在完善常规体育竞赛活动的基础上，不断推广具有学校、区域特色的体育项目。完善竞赛监督制度，确保竞赛公平、安全、文明，使体育运动成为青少年学生体验、适应社会规则和道德规范的有效途径。培养青少年规则意识，养成遵纪守法习惯，倡导“更高、更快、更强”的体育精神。

（三）加强体育教师队伍建设。

**9. 补足配齐师资力量。**各地要按照《国家学校体育卫生条件试行基本标准》，对体育教师配备不足且未纳入当年招聘计划的县（市、区）不予审批当年教师招聘计划。鼓励各地通过特岗计划、乡村教师计划等途径重点补充乡镇及偏远学校体育师资。加大体育教师交流轮岗、支教力度，推行学区走教制、顶岗实习制。鼓励聘用退役运动员、在职运动员担任学校兼职体育教师。加强体育教研力量，各地教研室逐步配备专职体育教研员。

**10. 加强体育教师培养培训。**依托省内高等院校体育教育专业，改革体育专业教师培养方式，突出体育专业素质和专业技能培养，以“重实践、厚基础、多技能、高素质”为原则和目标，培养一批能承担学校体育教学、训练和竞赛工作，并能从事学校体育科研、管理及群众体育指导工作的一专多能型骨干体育教师。各地教育行政部门和各级各类学校要建立健全体育教师聘任、培训、考核等制度，以提升体育教师教学

能力和专业技能为主线，实施体育教师全员职后培训，使体育教师更好的适应体育课程改革新要求。到2020年，实现对全省中小学校（含中等职业学校）体育教师的全员培训，体育教师业务能力和整体素质普遍得到提高。

**11. 提高体育教师待遇。**建立完善符合体育学科特点的体育教师工作考核和职称评聘办法，保障体育教师在职称评聘、福利待遇、评先评优、晋级晋升等方面与其他学科教师享有同等待遇。将体育教师组织的早操、大课间活动、课外体育活动、校运动队课余训练和竞赛活动、《国家学生体质健康标准》测试和数据上报等工作计入教师工作量，标准由各地或各校结合实际情况确定。落实体育教师室外职业装备配备，各级各类学校每年要为专职体育教师（包括每周上体育课8节以上的兼职教师）配备必要的服装，体育教师教学装备费用纳入学校经费予以保障。

（四）完善保障机制。

**12. 推进学校体育场地建设和器材配备达标。**按照保基本、兜底线的原则，把学校体育设施建设纳入各级各类学校建设标准，加强学校体育场地建设和器材配备，新建中小学校要按《青海省标准化中小学校办学标准》，建设体育场地和配备体育器材，新建高等学校要按《普通高等学校体育场馆设施、器材配备目录》建设体育场馆和配备体育器材。各地教育部门和质监、环保等有关部门要加大对塑胶跑道、场馆、器材配备建设中标准执行情况的监督检查，强化施工过程的监督和验收检测，确保体育设施安全。各级各类学校要加强学校体育场地、设施和器材的管理和维护，完善体育场地和器材、管理、使用等规章制度，提高使用效益。到2020年，全省各级各类学校体育场地建设和器材配备基本达到《青海省标准化中小学校办学标准》、《普通高等学校体育场馆设施、器材配备目录》的要求。

**13. 统筹社会资源。**城镇和新农村建设规划要充分考虑青少年对体育锻炼设施的需要，公共体育设施要与学校体育设施建设统筹考虑、综合



利用,促进学校资源与社会资源共建共享。公共体育场馆和运动设施要免费或优惠向周边学校和学生开放,学校体育场馆在课余和节假日应向学生开放。结合“农民体育健身工程”,改善农村学校体育教学条件。支持和鼓励学校因地制宜开发和利用各种体育资源,创新体育活动内容、方式和载体,创办青少年体育俱乐部、体育联盟等,努力满足学生开展体育活动的需要。

**14. 加大资金投入。**各级政府要高度重视学校体育工作,加大学校体育专项经费投入力度,各级财政要将学校体育工作经费纳入各级财政年度教育经费中,加强对学校体育场地设施建设、教学训练、师资培训和组织竞赛等方面的资金支持。教育行政部门在体育场地建设、器材配备、教师调配、资金等方面,向体育工作示范校、校园足球特色校、体育传统项目校给予适当倾斜。各级各类学校体育工作经费要纳入学校经费预算,每年安排一定比例专项经费用于开展体育活动和购买体育器材,满足学生体育课和课外体育锻炼的需求。

**15. 健全风险管理机制。**各地政府要加强对学校体育安全的指导和监督,建立健全政府主导、社会参与、面向全体学生的体育运动风险管理机制,加强对学校大型体育活动的管理,防止发生群体性安全事件。各级各类学校要贯彻落实教育部《学校体育运动风险防控暂行办法》,建立完善体育运动安全管理办法,加强体育场地、设施的维护管理,及时消除安全隐患,在全面实施校方责任险的基础上,为参加学校体育竞赛活动的学生购买相应商业保险。加强对师生运动安全教育,提高学校体育从业人员运动风险管理意识和能力,增强学生安全意识和伤害应急处置、救护能力。鼓励各地各校试点推行学校体育安全事故第三方调解办法。

(五)健全评价监测体系。

**16. 强化对学校体育工作的评价。**实施学校体育工作年度报告制度,在学校自评基础上,各地和学校对体育课开课率、“一校一品”或“一校多品”开展情况、学生体质达标情况、竞赛

活动情况、经费投入、教学条件、教师队伍建设等学校体育工作进行督导评估,形成年度报告逐级上报。将学校体育工作纳入校领导年度考核内容,按照隶属关系,上级教育行政部门对开展学校体育工作富有成效的校领导在评先评优及提任上优先考虑;对不重视学校体育工作、不落实相关要求,《国家学生体质健康标准》监测数据连续三年在全省排名末尾的学校,对校领导进行约谈并责令限期整改,校领导当年不得评为先进个人,年度考核不得评为优秀,学校不得评为先进单位。各地各校要加强对体育教师考核和管理,制定考核管理办法,对不按课程标准和教材要求上课,擅自更改教学内容,不按要求着装上课的体育教师要按照教学事故严肃处理。

**17. 完善学生体育考核评价。**健全完善学生综合素质评价,中小学校要把学生参加体育活动情况、学生体质健康状况和运动技能等级纳入学生学业水平考试和综合素质评价体系。体育课程考核要从学生出勤、课堂表现、健康知识、运动技能、体质健康、课外锻炼、参与活动情况等方面进行全面评价,突出过程管理。按照《国家学生体质健康标准》,实行全体学生体质测试制度,学校要规范填写《学生体质健康标准登记卡》,记录每一名学生的体质健康测试成绩及其评定等级。小学要将体质健康测试情况列入学生成长记录或素质报告书,初中以上学校列入学生档案,作为学生综合素质评价和学业水平考试的重要内容。高等学校将体质健康测试情况作为学生评先评优、毕业考核的重要依据。发挥体育考试的导向作用,实行初中毕业升学体育考试制度,考试成绩按一定比例计入升学总分,并逐步加大体育成绩在学生综合素质评价和中考成绩中的分值。到2020年,全省体育中考成绩统一提高至50分,鼓励有条件的地区进一步加大体育在中考成绩中的分值,评分方法、实施细则等由各市(州)自行制定。

### 三、组织实施

**18. 加强组织领导。**各地政府要加强对学校体育工作的组织领导,把学校体育工作纳入经济

# 青海省人民政府职务任免通知

青政人〔2016〕26号、27号

各市、自治州人民政府，省政府各委、办、厅、局：

根据工作需要，批准：

王海青同志为青海省水利水电集团有限责任公司董事长。

免去：

唐增科同志的青海省水利水电集团有限责任公司董事长职务；

王海青同志的青海省水利水电集团有限责任公司总经理职务。

因任职年龄到限，免去：

王录伟同志的青海省教育厅巡视员职务；

辛全伟同志的青海省民政厅巡视员职务；

任亚丽同志的青海省教育厅副巡视员职务；

娄季川同志的青海省交通运输厅副巡视员职务。

青海省人民政府

2016年10月21日

社会发展规划，加强统筹协调，落实管理责任，把加强学校体育工作、增强学生体质列入重要议事日程，帮助学校解决体育工作存在的突出问题。各级教育行政部门要主动向同级党委、政府和上级主管部门报告工作落实情况，提出推进工作和解决问题的建议措施。建立健全教育部门牵头、有关部门分工负责、全社会广泛参与的学校体育工作机制，教育部门要充分发挥行政主管职能作用，财政、人社、体育等部门要按照各自职责分工，落实好深化学校体育改革的各项任务。各级各类学校要坚持问题导向，围绕加强和改进学校体育教育的薄弱环节，制定年度工作计划，细化年度目标任务和不同教育阶段的工作重点，深入推进学校体育资源优化配置和体育教学改革，切实落实好强化学校体育，促进学生身心健康全面发展的各项任务。

**19. 强化考核激励。**各地要将学校体育工作列入地方政府政绩考核评价指标，加强学校体育督导检查，建立科学的督导评估体系、公告制度和行政问责制。对学生体质健康测试合格率在70%以下且持续三年下降的县（市、区），在教育督导评估中实行“一票否决”。

**20. 营造学校体育发展良好环境。**各级政府和各有关部门要大力宣传学校体育工作政策要求，树立先进典型，总结推广经验，广泛传播健康理念。各级教育行政部门和各级各类学校要树立科学的教育观、人才观和健康观，多措并举加强校园体育文化建设，利用报纸、广播、电视、网络等新闻媒体，加大对学校体育活动的宣传报道，引导形成学生、家长、社会共同关注学校体育、关爱青少年健康的良好氛围，努力开创学校体育工作的新局面。

# 省政府2016年10月份大事记

●10月1日 省长郝鹏到省政府应急管理办公室检查全省应急值守工作，并电话抽查了海东市、省人力资源和社会保障厅、省教育厅等值班情况。他对应急值守工作表示肯定，向全省节日期间坚守岗位的值班人员表示慰问。

●10月8日 省委书记王国生在西宁会见由聊城市委书记徐景颜率领的山东聊城党政代表团一行。省领导张光荣、王予波等参加会见。

●10月9日 省委书记王国生在西宁会见匈牙利国会议员、长城匈中友好协会主席欧拉·劳约什博士一行。常务副省长张光荣参加会见。

●10月9日 副省长匡湧到西宁市城北区、海东市看望慰问老年人，走访养老机构，代表党和政府向老人们致以重阳节的亲切问候。

●10月10日 省政府召开全省三季度财税形势分析会，总结前三季度工作，分析形势，安排第四季度工作。常务副省长张光荣出席会议并讲话。

●10月10日至12日 副省长严金海深入海西蒙古族藏族自治州都兰、乌兰县和格尔木、德令哈市，实地调研精准扶贫、精准脱贫工作。

●10月12日至13日 省委书记王国生，省委副书记、省长郝鹏率领青海省党政代表团分别学习考察了浦东陆家嘴金融中心区、上海自由贸易试验区，GE中国科技园。上海市领导尹弘、时光辉，青海省领导张建民、王晓、王予波、杨逢春参加上述活动。

●10月12日 省政府召开三季度金融形势

分析会，总结前三季度全省金融运行形势，研究部署下一阶段工作。常务副省长张光荣出席会议并讲话。

●10月12日 全省综合医改工作推进会在西宁召开。会议听取有关厅局和地区医改工作情况汇报，研究推进当前医改重点工作。省委常委、省医改领导小组副组长马顺清出席会议并讲话，副省长、省医改领导小组副组长高华主持会议。

●10月12日 省政府召开流通业发展联席会议，传达国务院加快农贸流通创新推动供给侧结构性改革电视电话会议精神，研究我省贯彻落实“互联网+流通”行动计划意见。副省长匡湧主持会议并讲话。

●10月13日 沪青对口支援合作座谈会在上海市举行。中央政治局委员、上海市委书记韩正主持会议并作重要讲话，青海省委书记王国生出席会议并讲话。上海市市长杨雄，青海省省长郝鹏分别介绍两省市经济社会发展情况和沪青对口帮扶进展情况，并就更好推进对口援青工作、加强沪青合作交流提出建议。会后，沪青两地领导亲切看望会见上海市第一、二批援青干部和第三批援青干部代表。上海市领导殷一璀、吴志明、尹弘、时光辉，青海省领导张建民、王晓、王予波、杨逢春参加上述活动。

●10月13日至14日 省委书记王国生，省委副书记、省长郝鹏率领青海省党政代表团赴江苏省学习考察。14日下午，苏青对口支援合

作座谈会在南京市举行。江苏省委书记李强主持会议并讲话，青海省委书记王国生讲话。江苏省省长石泰峰、青海省省长郝鹏分别介绍两省市经济社会发展情况和苏青对口帮扶进展，并就更好推进对口援青工作、加强苏青合作交流提出建议。会前，苏青两地领导亲切看望会见江苏省第一、二批援青干部和第三批援青干部代表。江苏省领导吴政隆、杨岳、樊金龙、缪瑞林，青海省领导张建民、王予波、杨逢春参加上述活动。

●10月13日 省政府召开政府信息与政务公开领导小组工作会议，总结前一阶段政府信息和政务公开工作，安排部署今后一个时期工作。常务副省长张光荣出席会议并讲话，副省长高华主持会议。

●10月13日 省委群团改革动员部署会在西宁召开。省委书记王国生专门作出批示，省委常委、省委改革办主任、省总工会主席马顺清出席会议并讲话，副省长程丽华主持会议。

●10月13日 副省长匡湧一行走访调研省垣部分新设立企业，并召开全省新设立市场主体活跃度座谈会，了解商事制度改革以来我省新设立市场主体的生产经营情况，研究我省各行业新设立市场主体发展措施。

●10月14日 省委书记王国生，省委副书记、省长郝鹏率领青海省党政代表团，分别参观考察了南京市江宁高级中学、紫金悠谷科创社区和苏宁控股集团公司。江苏省委书记李强，省长石泰峰分别陪同。江苏省领导吴政隆、杨岳、樊金龙、缪瑞林，青海省领导张建民、王予波、杨逢春参加上述活动。

●10月14日至15日 省委书记王国生，省委副书记、省长郝鹏率领青海省党政代表团赴浙江省学习考察。15日上午，浙江省委书记夏宝龙、代省长车俊会见青海省党政代表团一行。车俊和郝鹏分别介绍了两省经济社会发展情况和浙青对口帮扶进展，并就更好推进对口援青工作，加强合作交流提出建议。期间，青海省领导

亲切看望浙江省第一、二批援青干部和第三批援青干部领队。浙江省领导袁家军、赵一德、陈金彪，青海省领导张建民、王予波、杨逢春参加上述活动。

●10月14日 纪念红军长征胜利80周年文艺演出在青海会议中心大会堂举行。省委常委、组织部部长胡昌升，省人大常委会副主任昂毛，副省长严金海，老红军马万里、石彦芳，省级老领导桑结加、喇乘礼、贾国明等和全省离退休干部代表共同观看了演出。

●10月14日 副省长王黎明一行调研国网青海省电力公司运营监测（控）中心，并在现场召开1至9月全省工业经济运行形势分析会。

●10月15日 省委书记王国生，省委副书记、省长郝鹏率领青海省党政代表团分别到阿里巴巴集团总部、正泰集团学习考察，并与阿里巴巴集团董事局主席马云座谈交流。浙江省委书记夏宝龙，代省长车俊分别陪同。浙江省领导袁家军、赵一德、陈金彪，青海省领导张建民、王予波、杨逢春参加上述活动。

●10月17日 玉树藏族自治州杂多县境内发生6.2级地震。地震发生后，省委书记王国生第一时间与玉树州委主要负责同志通电话了解灾情。省长郝鹏要求省有关部门强化措施，密切配合玉树州、杂多县做好防灾减灾等相关工作。副省长匡湧要求省地震局第一时间派出现场工作组指导震情核查和应急工作，做好防震减灾工作。

●10月17日 省政府举行今年以来省政府任命的工作人员宪法宣誓仪式。省长郝鹏监誓并讲话。副省长、省政府秘书长杨逢春主持宣誓仪式。常务副省长张光荣，副省长严金海、程丽华、匡湧、高华、韩建华参加仪式。

●10月17日 国务院国资委在北京举行中央企业贫困地区产业投资基金揭牌暨首批投放项目签约仪式。国务院国资委副主任徐福顺、国务院扶贫办主任刘永富出席仪式并讲话。青海省副省长张建民作为基金首批投放省区代表发言。

●10月18日 省长郝鹏主持召开省政府第69次常务会议，分析前三季度经济形势，研究下一步重点工作和全面深化省属出资企业重点改革工作、深化改革推进出租汽车行业健康发展的实施意见。

●10月18日 省分类推进事业单位改革领导小组会议在西宁召开会议。常务副省长、领导小组组长张光荣主持会议并讲话，副省长、领导小组副组长程丽华出席会议并讲话。

●10月18日 全省森林草原防火工作电视电话会议在西宁召开。会议总结去冬今春以来我省森林防火工作，分析今年形势，安排部署今冬明春工作。副省长严金海出席会议并讲话。

●10月18日 青海省党外知识分子联谊会第二届理事会在西宁召开。省委常委、统战部部长旦科，副省长匡湧出席会议并讲话。

●10月18日 副省长匡湧带领由相关部门及省政府应急办负责同志组成的省政府工作组与中国地震局现场工作组抵达玉树杂多县地震现场，看望慰问全体现场工作人员，对现场应急处置工作提出要求。

●10月18日 全省城市民族工作会议在西宁召开。省委书记王国生、省长郝鹏对全省城市民族工作提出要求。省委常委、统战部部长旦科主持会议，副省长韩建华出席会议并讲话。

●10月19日 省委书记王国生主持召开三江源国家公园体制试点领导小组会议。会议听取了《三江源国家公园总体规划（2016—2025）》编制情况、三江源国家公园2017年基础设施项目建设方案等情况汇报，安排部署相关工作。省长郝鹏出席会议。省领导马顺清、张建民、王子波、高华参加会议。

●10月19日 全省卫生与健康大会在西宁召开。省委书记王国生、省长郝鹏出席会议并讲话，省委副书记王建军主持会议。省委常委、省人大常委会、省政府、省政协、省法院、省检察院、省军区、武警青海总队分管领导参加会议。

●10月19日 副省长张建民在西宁会见湖北省副省长许克振一行，就推进两省能源等领域合作进行了会谈。

●10月20日 “中国银行杯”青海第二届创业大赛在西宁圆满落幕并举行颁奖仪式。省长郝鹏在颁奖仪式上讲话并为获奖者颁奖。省领导张西明、马伟、程丽华出席仪式并分别为获奖者颁奖。

●10月20日 省委副书记王建军视察西宁南北山绿化工程建设情况。副省长严金海陪同视察。

●10月21日 我省纪念红军长征胜利80周年座谈会在西宁召开。省委书记王国生讲话，省长郝鹏主持会议，省委副书记王建军出席座谈会。省领导王晓、旦科、张西明、王子波、胡昌升、穆东升、杨逢春、王小青等参加会议。

●10月21日 青海省交通产业发展基金揭牌仪式在西宁举行。常务副省长张光荣、副省长韩建华出席活动并为基金揭牌。

●10月21日至22日 副省长张建民一行赴玉树藏族自治州、海西蒙古族藏族自治州格尔木市检查可可西里申遗工作准备情况，并对下一步工作进行再部署再安排再落实。

●10月21日 副省长匡湧主持召开省防震减灾工作领导小组专题会议。会议审议并原则通过了《“十三五”防震减灾规划（审议稿）》，听取了我省近期防震减灾工作汇报和“10·17”杂多6.2级地震相关情况，并就进一步做好全省近期防震减灾工作进行了安排部署。

●10月21日 省级公立医院改革座谈会在西宁召开。会议传达学习了全省卫生与健康大会精神，对省级公立医院贯彻落实大会精神、加快推进公立医院改革等提出了明确要求。副省长高华主持会议并讲话。

●10月21日 全省冬春火灾防控工作动员部署电视电话会议在西宁召开。副省长韩建华出席会议并讲话。

●10月23日至28日 由国家卫生计生委副主任王培安为组长、中国残联副理事长程凯为副组长的第21督查组专项督查我省脱贫攻坚工作。10月26日，督察组专门听取了青海脱贫攻坚汇报。汇报会由副省长高华主持，副省长严金海汇报我省脱贫攻坚情况。

●10月24日 副省长张建民会见国家开发银行党委委员、副行长周清玉一行，就进一步加强我省与国家开发银行的合作、共同推进相关项目等问题进行了会谈。

●10月24日 全省政法系统执法司法规范化建设年活动推进会在西宁召开。省委常委、政法委书记王晓勇出席会议并讲话，副省长韩建华主持会议，省高级人民法院院长董开军出席会议。

●10月25日至27日 副省长王黎明赴玉树藏族自治州调研安全生产及囊谦县精准扶贫工作，详细了解城市建设、产业发展、精准扶贫、安全生产等工作情况。

●10月26日至27日 全国政协委员、省政协主席仁青加带领部分住青全国政协委员，视察我省高速公路建设情况。副省长韩建华陪同视察。

●10月27日 第十一届中国北京国际文化创意产业博览会在北京开幕。副省长程丽华出席开幕式并参观了我省展区。

●10月27日 副省长、省门源地震灾后恢复工作协调领导小组副组长匡湧带领省直相关部门负责人，前往门源回族自治县实地检查指导灾后恢复工作，并主持召开会议听取灾后恢复工作进展情况，对下一步工作作了安排部署。

●10月29日 省委召开常委（扩大）会议，传达学习党的十八届六中全会精神，对全省贯彻落实工作进行安排部署。省委书记王国生主持会议并讲话。省委书记王国生、省长郝鹏，省

委副书记王建军分别传达了习近平总书记在党的十八届六中全会上重要讲话精神，代表政治局所作的工作报告，就《新形势下党内政治生活的若干准则》、《中国共产党党内监督条例》讨论稿所作的说明。省委常委、省政协主席、省人大常委会党组成员、省政府副省长、省政协党组成员、省法院院长参加会议。

●10月29日 青海比亚迪锂电项目分别在西宁（国家级）经济技术开发区南川工业园和海东临空综合经济园区开工。省委书记王国生、省长郝鹏在西宁会见比亚迪股份有限公司董事长王传福一行。省领导王予波、王黎明、纪仁凤分别参加上述活动。

●10月30日 省长、省政府党组书记郝鹏主持召开省政府党组扩大会议，传达学习党的十八届六中全会精神，根据党中央统一部署和省委要求，安排部署省政府学习贯彻落实工作。

●10月30日至11月1日 省委书记王国生，省委副书记、省长郝鹏率领青海省党政代表团赴山东省青岛市、济南市学习考察。考察期间，王国生、郝鹏与海尔集团董事局主席张瑞敏、中车青岛四方机车车辆股份有限公司总经理马云双、青岛港集团董事长郑明辉、浪潮集团董事长孙丕恕、青岛啤酒集团董事长孙明波、海信集团总裁刘洪新、青岛饮料集团董事长王达、澳柯玛集团董事长李蔚等企业家进行了座谈，就抓住国家实施“一带一路”战略的重大机遇，进一步加强双方合作深入交换了意见。山东省委书记姜异康，山东省委副书记、省长郭树清分别陪同。山东省领导龚正、孙伟、李群、王文涛、杨东奇、于晓明、王书坚、赵润田、张新起，青海省领导王予波、胡昌升、杨逢春参加上述活动。

（责任编辑：钱颖 录辑：田小青）