

“十四五”支持革命老区巩固拓展脱贫攻坚成果衔接推进乡村振兴实施方案

实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，是新时代支持革命老区振兴发展的重要任务。为贯彻落实国家“十四五”规划《纲要》、《国务院关于新时代支持革命老区振兴发展的意见》以及《“十四五”特殊类型地区振兴发展规划》有关要求，支持革命老区走出新时代振兴发展新路，制定本实施方案。实施方案重点支持《国务院关于新时代支持革命老区振兴发展的意见》明确的12个革命老区，全国其他革命老区县市参照执行。

一、基本形势和重要意义

党的十八大以来，各地区各部门深入贯彻习近平总书记重要讲话和指示批示精神，认真落实党中央、国务院决策部署，支持全国革命老区如期打赢脱贫攻坚战，为全面建成小康社会作出积极贡献。然而，革命老区很多仍属于欠发达地区，12个革命老区涉及21个省、自治区、直辖市的相关县（市、区）中，264个为原国家扶贫开发工作重点县。“十四五”时期，聚焦重点区域、重点领域、重点人群，支持革命老区全面巩固拓展脱贫攻坚成果衔接推进乡村振兴，有利于把革命老区建设得更好、让老区人民过上更好生活，逐步实现共同富裕目标，有利于扎实推进农业农村现代化，促进新型城镇化高质量发展，为社会主义现代化建设

提供坚实支撑。

二、健全革命老区脱贫地区长效帮扶机制

（一）健全防止返贫动态监测和帮扶机制。建立健全多部门参与的防止返贫动态监测帮扶机制，重点跟踪监测收入变化和“两不愁三保障”巩固情况，建立健全快速发现和响应机制。坚持就业优先，支持革命老区统筹用好乡村公益性岗位，提供技能培训和用工信息，建立农业新型经营主体带动帮扶机制，帮助脱贫家庭主要劳动力就近获得稳定的就业机会。建立健全扶贫项目资产长效运行管理机制，推动特色产业可持续发展。充分发挥农村基层党组织战斗堡垒作用，对脱贫村、易地扶贫搬迁安置村（社区）、乡村振兴任务较重的村，以及党组织软弱涣散村，继续选派驻村第一书记和工作队。注重扶志扶智相结合，建立正向激励机制，促进形成自强自立、争先发展的精神面貌。

（二）加大易地扶贫搬迁后续扶持。以西部地区、原深度贫困地区、大型特大型安置区为重点，从就业需要、产业发展和后续配套设施建设提升完善等方面加大扶持力度，持续完善安置区配套基础设施、产业园区配套设施、公共服务设施，切实提升社区治理能力，持续加大就业和产业扶持力度，完善后续扶持政策体系，持续巩固易地搬迁脱贫成果。支持革命老区开展好易地扶贫搬迁安置区就业帮扶专项活动。

（三）深入实施以工代赈和消费帮扶。加大革命老区以工代赈支持力度，以农村劳动力特别是脱贫人口、易返贫致贫监测对

象和其他低收入人口为赈济对象，以改善生产生活条件、发放劳务报酬等为主要赈济模式，有序拓展以工代赈实施范围和建设领域、赈济模式，重点支持农村公益性基础设施、农村产业发展配套基础设施建设，最大程度吸纳当地农村劳动力务工就业，最大限度提高劳务报酬发放比例，依托项目建设有针对性地开展实训。在农业农村基础设施建设领域大力推广以工代赈方式，扩大以工代赈方式实施范围。支持革命老区开展消费帮扶，鼓励利用国家粮食交易平台等公共平台的资源和优势，推进特色农产品产销对接，拓展销售渠道，促进群众稳定增收。

（四）集中支持一批革命老区乡村振兴重点帮扶县。对位于革命老区的国家乡村振兴重点帮扶县，从财政、金融、土地、人才、基础设施建设、公共服务等方面给予集中支持，增强巩固拓展脱贫攻坚成果和衔接推进乡村振兴发展能力。支持赣闽粤、大别山、湘赣边、海陆丰、琼崖、浙西南、沂蒙、太行等东中部革命老区所在省份，自主选择一部分经济发展基础薄弱的县作为省级乡村振兴重点帮扶县。各级政府有关支持革命老区振兴的财政、融资配套、投资等政策，要重点向乡村振兴重点帮扶县倾斜。建立跟踪监测机制，对乡村振兴重点帮扶县进行定期监测评估。

专栏1 位于12个革命老区的国家乡村振兴重点帮扶县

重庆城口县、酉阳县、彭水县。广西百色市德保县、靖西市、那坡县、凌云县、乐业县、田林县、隆林县，河池市凤山县、东兰县、罗城县、环江县、

巴马县、都安县、大化县，崇左市天等县，南宁市马山县。贵州遵义市正安县、务川县，铜仁市沿河县、松桃县，黔西南州晴隆县、望谟县、册亨县，黔南州罗甸县、三都县，黔东南州榕江县、从江县。云南文山州马关县、广南县。陕西汉中市略阳县、镇巴县，安康市汉滨区、紫阳县、岚皋县、白河县，商洛市丹凤县、商南县、山阳县、镇安县、柞水县。甘肃白银市会宁县，平凉市庄浪县、静宁县，庆阳市环县、镇原县。宁夏吴忠市红寺堡区、同心县，固原市原州区、西吉县，中卫市海原县。

三、推动革命老区城乡融合发展

（五）大力实施乡村建设行动。加快推进革命老区宜居宜业美丽乡村建设，支持规范开展全域土地综合整治，将保护历史文化名镇名村、传统村落、村寨、乡村风貌与革命遗址遗迹保护修复有机结合。支持老区完善乡村水、电、路、气、邮政通信、广播电视、物流等基础设施，提升农房建设质量，全面推进“四好农村路”建设。支持老区开展农村人居环境整治提升行动，稳步解决乡村垃圾和黑臭水体等环境问题。支持左右江革命老区边境村镇建设，统筹建设住房和配套生产生活设施，打造宜居宜业生活环境。支持革命老区县市因地制宜发展特色种养业、手工业、特色小吃、文化旅游等富民产业，促进群众就地就近就业和增收致富。

（六）推进革命老区重点县城建设。支持革命老区加快县城补短板强弱项，支持县城环境卫生、市政公用设施、公共服务设施、产业配套设施提质增效，加快老旧小区改造，增强综合承载能力。支持城镇污水处理设施、城镇排水防涝设施建设，不断提高革命老区城乡供水保障水平。支持革命老区县域经济发展，推

进重点县城建设，完善县域交通基础设施，发挥辐射带动周边的作用，支持湖北仙桃、湖南浏阳等县城产业转型升级示范园区建设以及福建长汀、广东海丰、陕西富平等全国县城建设示范地区建设。健全城乡融合发展体制机制，统筹城乡市政公用设施建设，促进有条件的地区城镇公共基础设施向周边乡村延伸，推动基本公共服务常住人口全覆盖，保障符合条件的未落户农民工在流入地平等享受城镇基本公共服务。

专栏2 “十四五”革命老区重点县城发展

支持江西吉安县，福建上杭县、长汀县，广东海丰县，湖北红安县，湖南攸县，山东新泰县，浙江缙云县，海南琼海市，陕西富平县等全国县城建设示范地区建设。支持福建南安市，广东普宁市，河北武安市，河南济源市，湖北仙桃市、枣阳市，湖南浏阳市，贵州仁怀市，陕西神木市等县市加快县城经济发展，建设县域经济百强县。

（七）支持革命老区重点城市发展。加强与城市群中心城市合作，明确差异化发展定位，因地制宜建设城市群节点城市、先进制造业基地、商贸物流中心和区域专业服务中心，提高对革命老区乡村振兴的引领带动作用。支持赣州、延安、遵义、长治等城市建设省域副中心城市，增强辐射带动能力。支持龙岩、梅州、郴州、临沂等城市建设省际交界地区节点城市，强化跨省合作联动发展。支持六安、黄冈、汕尾等城市加强与省会城市的对接协作，加强与都市圈协调联动。支持吉安、信阳、巴中、庆阳等城市改善基础设施条件，加强产业合作，建设特色产业基地。支持三明市区与永安组团发展，支持百色在沿边开发开放中加快

发展，支持张家界、恩施等城市建设知名旅游目的地，支持丽水在浙江共同富裕示范区建设中为其他山区地区提供经验借鉴与实践示范。衔接落实“十四五”革命老区基础设施建设实施方案，规划建设一批铁路、公路、机场、航运、能源、水利、信息基础设施项目，支持革命老区开展交通强国建设试点工作，持续改善基础设施条件。

（八）加强公共服务设施建设。更好聚焦老区群众普遍关注的民生问题，办好民生实事。支持革命老区持续改善义务教育办学条件，深入推进义务教育薄弱环节改善与能力提升工作，改善学校寄宿条件，继续改善规划保留的乡村小规模学校办学条件，推动城区优质教育资源向乡镇辐射。推进革命老区农村学前教育普及普惠发展，办好乡镇公办中心幼儿园，支持常住人口较多的行政村建设达标的村级公办幼儿园，人口较少的村联合办园。衔接落实中西部欠发达地区优秀教师定向培养计划、教育部直属师范大学与地方师范院校采取师范生公费教育，为革命老区脱贫县培养优秀师资，改善中小学教师队伍质量。支持革命老区脱贫县开展三级医院对口帮扶工作，对未纳入“十四五”时期三级医院对口帮扶县级医院关系的县级医院，由省内自主安排帮扶工作并建立长效机制，鼓励合作共建专科联盟和远程医疗协作网。积极推广三明医改经验。支持革命老区提升乡村卫生健康服务能力，加大基层医疗卫生机构基础设施建设和设备配套支持力度，改善乡镇卫生院和村级卫生室机构设施设备条件，促进医养结合。有

条件的地方可根据农村需求适当开展高职（专科）层次订单定向医学生培养，培育一批乡村卫生人才。

四、支持革命老区特色产业发展

（九）加快推进农业现代化。支持革命老区建设优势农产品产业带和特色农产品优势区，坚持绿色发展方向，强化品牌意识，培育绿色食品、有机农产品、地理标志农产品，推行食用农产品达标合格证制度，创建绿色有机农产品基地，深入实施地理标志农产品保护工程。重点建设优质水稻、小麦、杂粮、茶叶、中药材、木本油料、果业、健康水产、畜禽养殖及优质蔬菜基地，深入推进优质粮食工程，建设高质量农产品综合供应基地。立足农业资源多样性和气候适宜优势，支持琼崖、海陆丰、左右江等革命老区发展热带特色高效农业，支持赣州、延安、临沂等地建设设施蔬菜基地，支持恩施、巴中、安康等富硒产业发展。加强种质资源保护利用和种子库建设，优先支持革命老区建设现代农作物良种繁育基地。加强革命老区防洪、灌溉、水源等水利工程建设，加快大中型灌区续建配套与现代化改造，新建一批大中型灌区，有序推进老区重大水利工程建设。积极支持革命老区发展农业保险。

专栏3 “十四五”革命老区现代农业发展

高标准农田建设。统筹考虑自然条件、建设任务等因素，支持赣闽粤、陕甘宁、大别山、左右江、川陕等革命老区建设高标准农田，提高农业综合生产能力。

现代种业提升。按照全国统一规划和布局，建设农作物良种繁育基地和畜禽保种场等，完善育种创新、标准化繁种、良种推广等方面设施装备。

现代农业平台建设。支持创建国家级现代农业产业园，加快建设国家农村产业融合发展试点示范县（市、区）、国家农村产业融合发展示范园和国家农业科技园区。

公共基础设施改建。实施农村电网巩固提升工程，着力解决川陕、大别山、左右江等革命老区电网老化薄弱等突出问题，支持新改建一批农村公路，新建和改扩建一批集中供水厂、村级供水站、供水管网，有序改造卫生厕所。

深入推进优质粮食工程。因地制宜开展粮食绿色仓储、粮食品种品质品牌、粮食质量追溯、粮食机械装备、粮食应急保障能力、粮食节约减损健康消费“六大提升行动”，加快粮食产业高质量发展，提升粮食安全保障能力。

（十）加快发展特色制造业。支持在有条件的革命老区优先布局一批国家级创新平台，支持科研院所、高等学校与革命老区开展合作。做大做强特色先进制造业，支持发展清洁能源、有色金属、装备制造、纺织服装、生物医药等特色产业及配套产业。支持赣闽粤原中央苏区依托稀土资源优势，加快建设稀土科研平台和有色金属产业基地。支持陕甘宁、太行等革命老区加快推动能源资源产业集约节约利用，促进旅游业发展，建设清洁能源基地和文化旅游目的地。支持大别山、川陕、湘鄂渝黔、湘赣边、浙西南等革命老区积极融入长江经济带发展，大力发展电子信息、农产品加工、清洁能源和绿色产业。支持左右江革命老区依托沿边开放和资源优势，加快建设清洁能源和特色资源精深加工基地。支持海陆丰、琼崖、沂蒙等东部地区革命老区加快产业转型升级，因地制宜发展特色新兴产业。支持革命老区积极推进整县分布式光伏开发试点。在保护好生态的基础上，支持陕甘宁等革命老区因地制宜利用沙漠、戈壁、荒漠以及采煤沉陷区、露天

矿排土场、关停矿区建设风电和太阳能发电基地。

（十一）培育发展特色服务业。衔接落实“十四五”革命老区红色旅游发展实施方案，支持革命老区加强红色遗址保护和旅游基础设施建设，打造一批高水平的红色旅游景区、红色旅游精品线路。常态化运营韶山至井冈山等红色旅游线路旅游列车。因地制宜发展乡村旅游、生态旅游、康养旅游、休闲农业等新产业新业态，推进红色旅游与旅游多业态融合发展，创建红色旅游融合发展示范区。支持湘鄂渝黔交界县市依托特色自然和人文资源建设协同发展合作区。支持革命老区培育、创建、发展一批具有地方特色的优质劳务品牌，引进劳动密集型产业，拓展就地就近就业渠道。统筹推进县乡村三级物流体系建设，实施“快递进村”工程，因地制宜推进客货邮融合发展。支持在革命老区建设多功能农村综合商贸服务中心，鼓励引导电商企业开辟革命老区特色农产品网上销售平台，加大品牌宣传推介力度，鼓励临沂等城市发展现代化商贸物流业。

（十二）加强产业园区和产业平台建设。统筹推动革命老区各级各类开发区空间整合和体制创新，全面提升开发区开放能级。支持革命老区现有国家级经济技术开发区、国家级高新技术产业开发区、综合保税区等做大做强，优先支持延安、信阳、遵义以及其他符合条件的革命老区重点城市创建国家级开发区。依托经济技术开发区、高新技术产业开发区等平台，培育壮大特色优势产业集群，因地制宜发展农产品加工、电子信息、生物医

药、清洁能源等绿色产业。引导支持社会资本到老区投资兴业，优先支持革命老区创建国家现代农业产业园、农业现代化示范区、国家农村产业融合发展示范园，打造一批农业产业强镇和优势特色产业集群。

专栏4 “十四五”革命老区重点开发区建设

支持建设赣州、井冈山、龙岩、六安、安庆、丽水、鹤壁、荆州、常德、广元、遵义、汉中等国家级经济技术开发区，支持建设赣州、吉安、抚州、三明、龙岩、临沂、黄冈、随州、常德、绵阳、榆林等国家级高新技术产业开发区，加快建设长治、萍乡、韶关等产业转型升级示范区，赣州、梅州等综合保税区以及中国（驻马店）国际农产品加工产业园。

（十三）加快绿色转型发展。衔接落实“十四五”革命老区生态环境保护修复实施方案，促进革命老区生态建设、乡村振兴和民生保障相得益彰。指导和支持革命老区划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界以及城市蓝线、绿线等重要控制线，推进长江、黄河等生态廊道以及秦岭、太行山、大别山、南岭、武夷山等生态屏障建设。统筹推进山水林田湖草沙系统治理，支持赣闽粤、陕甘宁、大别山、川陕、左右江、太行等革命老区重点区域生态保护和修复，加强对长江、黄河源头和重要水源涵养地，以及珠江、淮河、汉江等主要江河源头和丹江口库区及上游生态保护修复和环境污染治理。支持吉安、安康等符合条件的城市开展生态产品价值实现机制探索，健全新安江流域、东江流域等横向生态补偿长效机制，完善大别山区水环境生态补偿机制，深入推进安徽金寨、福建泰宁、江西井冈山、海南琼中、贵州赤水等生态综合补试试点县建设。支持革命老区探索开展排

污权、用能权、用水权市场化交易，积极参与全国碳排放权交易市场。

五、完善政策体系和组织保障

（十四）加强政策支持。中央财政革命老区转移支付、中央预算内投资等积极支持革命老区巩固拓展脱贫攻坚成果衔接推进乡村振兴，加大对重点城市和重点县的支持力度。将赣闽粤原中央苏区、符合条件的易地扶贫搬迁安置点等特殊类型地区县级医院（含中医院）、县级疾控中心纳入中央预算内投资支持范围。支持符合条件的企业发行企业债券、公司债券、非金融企业债务融资工具等公司信用类债券，实行绿色通道，助力满足革命老区乡村振兴资金需求。新增建设用地计划指标优先保障革命老区巩固拓展脱贫攻坚成果衔接推进乡村振兴等重点项目需要，继续实施城乡建设用地增减挂钩节余指标省内交易政策，对革命老区符合条件的增减挂钩节余指标按规定参与跨省域调剂。高校毕业生“三支一扶”计划、全科医生特岗和农村订单定向医学生免费培养计划继续向革命老区倾斜，鼓励和引导各类人才参与革命老区乡村振兴。

（十五）完善帮扶机制。充分发挥中央和国家机关及有关单位对口支援和定点帮扶机制作用，加大对口支援赣州、吉安、龙岩、三明等革命老区城市和定点帮扶井冈山、红安、延川、通江、田东等 92 个革命老区县市工作力度，巩固提升帮扶成效。鼓励相关省、自治区、直辖市结合实际，参照中央国家机关及有关

单位对口支援赣南等原中央苏区和定点帮扶革命老区县市的做法，建立省直机关及有关单位对口支援和定点帮扶省内革命老区县市的机制。继续组织中央国家机关和有关单位选派干部赴革命老区挂职，并向革命老区重点城市倾斜。完善东西部协作机制，东部地区省份要统筹加强对西部地区革命老区县市的资金支持、项目援建、人才支援，开展干部双向挂职，培育增强造血功能。突出革命老区经济社会发展需求，围绕农业、服务业等领域，进一步加大博士服务团、“西部之光”访问学者选派支持力度。鼓励东部地区经济实力较强的县市与革命老区重点县市开展合作协作，支持东部地区有条件的国家级新区、国家级经开区、国家级高新区与革命老区各类产业园区加强合作。鼓励政策性金融机构结合职能定位和业务范围加大对革命老区支持力度，鼓励商业性金融机构通过市场化方式积极参与革命老区振兴发展，对列入本实施方案的有关项目给予支持。引导中央企业参与革命老区振兴，支持社会力量开展“万企兴万村”行动。鼓励相关媒体通过多种方式支持革命老区农村产业发展和特色农产品销售。

（十六）强化组织实施。相关省、自治区、直辖市要将支持革命老区巩固拓展脱贫攻坚成果衔接推进乡村振兴作为革命老区振兴发展的重点工作，加强组织领导，完善工作机制，明确责任分工，细化具体举措，对革命老区重点城市和重点县以及市辖区给予差别化支持，实施差异化分类考核，优化简化革命老区农村小型建设项目审批管理。革命老区各县市要完善工作机制，明确

工作分工，落实工作责任，确保方案落实。有关部门要对革命老区给予统筹支持，严格落实“四个不摘”要求，继续支持脱贫革命老区县市按规定统筹整合使用财政涉农资金，加大对革命老区乡村振兴重点帮扶县支持力度。国家发展改革委会同有关部门加强对革命老区巩固拓展脱贫攻坚成果衔接推进乡村振兴各项工作的统筹协调，及时跟踪工作进展情况，推动形成工作合力。