

宋洪远◎主编

中国农业供给侧结构性改革

# 转型的动力

SPM

南方出版传媒  
广东经济出版社





## 作者简介

宋洪远，1983年7月毕业于吉林大学经济系政治经济学专业，现任农业农村部农村经济研究中心主任、二级研究员，兼职教授、博士生导师。

自1991年以来长期从事中国农村发展研究与政策咨询工作。自1997年以来连续参加起草中央农村工作会议文件和领导讲话30多份。自2004年以来为中央一号文件起草组成员，中央国家机关党的十九大精神宣讲人。主持编写《中国农业发展报告》和《中国农村政策执行报告》。先后有30多项科研成果获得国务院和省部级领导批示，有10多项科研成果被国家和有关部门制定政策时采纳。

主持承担国家社会科学基金重大项目、国家自然科学基金和国家软科学重点项目、中宣部“马工程”重大项目、中华农业科教基金、中国发展研究基金、中国经济体制改革研究基金、农业部软科学、世界银行、亚洲开发银行技术援助项目等重要课题50多项。

在《经济研究》《管理世界》《中国农村经济》《农业经济问题》等重要期刊发表文章100多篇。作为主笔和主编出版的著作有《当代中国经济转型与农村发展研究》《中国农村改革40年》《调整结构创新体制发展现代农业》《中国新农村建设政策与实践》《农村全面建成小康社会之路》等27部。担任《中国近代以来农村变迁史论》（共4卷）总主编，大型纪录片《大国根基》（共6集）总策划。

研究成果先后获得中国农村发展研究奖、中国图书奖、农业部软科学研究优秀成果奖、三农研究奖、亚洲开发银行和中国财政部技术援助项目政策推动奖等。1997年8月被授予“部级有突出贡献的中青年专家”称号，2001年6月入选国务院颁发政府特殊津贴专家，2016年12月荣获中国农业大学“优秀博士生导师”称号。

# 转型的动力

中国农业供给侧结构性改革

宋洪远◎主编



**SPM**

南方出版传媒

广东经济出版社

· 广州 ·

## 图书在版编目 (CIP) 数据

转型的动力：中国农业供给侧结构性改革 / 宋洪远主编.  
—广州：广东经济出版社，2018.12

ISBN 978-7-5454-6512-9

I. ①转… II. ①宋… III. ①农业改革—研究—中国  
IV. ①F320.2

责任编辑：王成刚 林祎珊

责任技编：许伟斌

出版人	李鹏
出版发行	广东经济出版社（广州市环市东路水荫路11号11~12楼）
经 销	全国新华书店
印 刷	佛山市浩文彩色印刷有限公司 （南海狮山科技工业园A区兴旺路）
开 本	787毫米×1092毫米 1/16
印 张	24.75 4插页
字 数	395 000字
版 次	2018年12月第1版
印 次	2018年12月第1次
书 号	ISBN 978-7-5454-6512-9
定 价	68.00元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与承印厂联系调换。  
发行部地址：广州市环市东路水荫路11号出版大楼11楼  
电话：(020) 38306055 37601950 邮政编码：510075

广东经济出版社常年法律顾问：何剑桥律师

· 版权所有 翻版必究 ·



# 前 言

推进供给侧结构性改革，是党中央、国务院适应和引领经济发展新常态做出的重大决策。推进农业供给侧结构性改革，既是着眼经济全局深化改革的重要一环，又是新阶段农业转型升级加快发展的客观要求。自2016年中央一号文件提出推进农业供给侧结构性改革以来，2017年和2018年的中央一号文件都对深入推进农业供给侧结构性改革做出了部署和安排。

党的十九大提出实施乡村振兴战略，乡村振兴产业兴旺是重点。当前我国农业发展正处在转变发展方式、优化产业结构、转换增长动力的关键时期，推动农业高质量发展，必须以农业供给侧结构性改革为主线，坚持质量兴农、绿色兴农、品牌兴农，构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，提高农业创新力、竞争力、全要素生产率，推动农业由增产导向转向提质导向，实现由农业大国向农业强国的转变。

中国是一个农业大国，农业是国民经济的基础产业，农业现代化是全面建设现代化国家的战略支撑。农业不现代化，整个国家就难以实现现代化。深入推进农业供给侧结构性改革，既为促进农业转型升级提供了动力，又为我国建设现代化经济体系增添了活力，也为世界农业发展贡献了中国智慧和方案。

基于以上认识，我们编写了《转型的动力——中国农业供给侧结构性改革》一书，从理念到行动，从政策到实践，从探索到模式，全景式描述了中国农业供给侧结构性改革。全书共有十章，第一章主要介绍了供给侧结构性改革的时代背景、理论渊源、政策实践和政策要点，第二章主要分析了农业供给侧结构性改革的背景和问题、思路和要求、重点和任务、政策和措施，其余各章主要围绕调整优化农业结构、转变农业发展方式、推动农村产业融合发展、强化农业科技创新、完善农业农村发展政策、全面深化农村改革、扎实推进园区平台建设、强化基础设施和公共服务等方面，对如何推进农业

供给侧结构性改革进行了深入分析和研究。

本书的编写以农业农村部农村经济研究中心的研究人员为主体，邀请北京商业管理干部学院的专家学者组成编写组。一年多来，编写组的同志们按照章节分工，广泛收集资料，进行分析与写作。在写作过程中，编写组成员进行了多次的交流和讨论，数易其稿，不断修改和完善，有些章节还重新写过。本书的框架结构、主要内容、逻辑思路、编写体例等由宋洪远提出，负责组织协调和最终统稿。

本书的写作分工是：第一、第二章由宋洪远执笔，第三章由高鸣执笔，第四、第五章由杨旭执笔，第六、第十章由马凯执笔，第七、第八章由高强执笔，第九章由李竣执笔。部分专栏和图表由宋洪远、马凯执笔和制作。马凯除了承担编写组的联系工作，还承担了书稿的汇总和编辑工作。

值此本书出版之际，我们衷心感谢南方出版传媒广东经济出版社领导的大力支持，特别感谢本书编辑的细致工作和辛勤劳动！

由于我们的学识有限，搜集的文献范围有限，书中难免有疏漏和不足之处，我们真诚地期望学界同仁和读者朋友批评指正。希望本书抛砖引玉，能够引起社会各界的关注和讨论，更好地服务于走质量兴农之路，推进实施乡村振兴战略。

宋洪远

2018年8月



# 目 录

第一章 什么是供给侧结构性改革 .....	1
一、供给侧结构性改革的时代背景 .....	1
(一) 2008 年金融危机引发的思考 .....	1
(二) 引领经济新常态提出的要求 .....	2
二、供给侧结构性改革的理论渊源 .....	2
(一) 西方经济学的理论渊源 .....	2
(二) 中国经济学的理论创新 .....	2
三、供给侧结构性改革的政策实践 .....	3
(一) 国外的政策实践 .....	3
(二) 中国的政策实践 .....	3
四、供给侧结构性改革的政策要点 .....	4
(一) 总体要求 .....	4
(二) 主要任务 .....	5
(三) 政策支柱 .....	5
(四) 改革重点 .....	6
第二章 推进农业供给侧结构性改革 .....	7
一、发展背景和主要问题 .....	7
(一) 经济发展新常态与农业供给侧改革 .....	7
(二) 农产品供给结构与需求结构失衡 .....	8
(三) 农业生产成本攀升与农产品价格低迷 .....	8
(四) 农产品国内库存高企与进口大量增加 .....	9

(五) 农业资源过度利用与生态环境超载 .....	9
二、基本思路和总体要求 .....	10
(一) 什么是农业供给侧结构性改革 .....	10
(二) 以五大发展新理念促进改革 .....	10
(三) 围绕市场需求变化调整结构 .....	12
(四) 守住“三条底线”不出偏差 .....	12
(五) 围绕“三增”实现一个提高 .....	13
三、调整改革的重点和任务 .....	13
四、调整改革的政策和措施 .....	14
(一) 调整的主要措施 .....	14
(二) 改革的主要措施 .....	15
<b>第三章 调整优化农业结构</b> .....	<b>16</b>
一、统筹调整种植业结构 .....	16
(一) 稳定粮食生产 .....	16
(二) 优化经济作物 .....	19
(三) 扩大饲料作物 .....	20
(四) 开展绿色高产高效创建 .....	23
二、发展规模高效养殖业 .....	27
(一) 稳定生猪生产 .....	27
(二) 振兴民族奶业 .....	28
(三) 推进稻田综合种养 .....	31
(四) 发展现代化海洋牧场 .....	32
三、做大做强特色优势产业 .....	33
(一) 实施特色农业提质增效行动计划 .....	34
(二) 实施森林生态标志产品建设工程 .....	34
(三) 推进区域农产品公用品牌建设 .....	36
四、调整优化农业区域布局 .....	38
(一) 划定粮食生产功能区 .....	38
(二) 建设重要农产品生产保护区 .....	41



(三) 创建特色农产品优势区 .....	42
五、夯实农业生产能力基础 .....	48
(一) 推进农村土地整治和高标准农田建设 .....	48
(二) 实施农业节水行动和高效节水灌溉工程 .....	52
(三) 加强农业基础设施和生态环境建设 .....	52
(四) 加快发展现代种业 .....	54
(五) 大力推进农业机械化 .....	57
六、大力实施质量兴农战略 .....	64
(一) 实施国家质量兴农战略规划 .....	64
(二) 全面提升农产品质量 .....	66
(三) 进一步提高食品安全水平 .....	72
<b>第四章 转变农业发展方式 .....</b>	<b>75</b>
一、大力推进农业清洁生产 .....	75
(一) 实施化肥农药使用量零增长行动 .....	76
(二) 实行水资源消耗总量和强度双控行动 .....	77
(三) 推行高效生态循环种养模式 .....	81
(四) 推进农业废弃物资源化利用 .....	82
二、集中治理农业环境突出问题 .....	84
(一) 实施土壤污染防治行动计划 .....	85
(二) 加强农村水环境治理和饮用水水源保护 .....	86
(三) 实施大气污染防治行动计划 .....	89
(四) 综合整治畜禽养殖污染 .....	92
三、加强农业生态环境建设 .....	93
(一) 分类制定生态保育规划 .....	94
(二) 研发推广生态保育技术 .....	95
(三) 规范农业生产经营主体行为 .....	96
(四) 完善创新政策措施和手段 .....	97
四、加强农村环境监管能力建设 .....	98
(一) 完善监管法律法规体系 .....	99

(二) 明确监管技术规范 .....	99
(三) 强化监管技术和手段 .....	100
(四) 鼓励社会参与监管 .....	101
(五) 增加资金投入保障 .....	102
<b>第五章 推进农村产业融合发展 .....</b>	<b>103</b>
一、农村产业融合发展与农业供给侧结构性改革 .....	103
(一) 产业融合发展与农业产业化经营 .....	103
(二) 产业融合发展与农业供给侧改革 .....	104
二、发展休闲农业和乡村旅游产业 .....	105
(一) 大力发展休闲农业和乡村旅游的时机成熟 .....	107
(二) 休闲农业和乡村旅游发展的阶段和类型 .....	110
(三) 推动休闲农业和乡村旅游发展的措施 .....	111
三、推进农村电商发展 .....	113
(一) 构建农村和农产品电商服务体系 .....	114
(二) 实施电商进村综合示范和信息进村入户工程 .....	117
(三) 创新发展农村电商产业园 .....	122
(四) 推进“互联网+”现代农业行动 .....	124
四、发展现代食品产业 .....	127
(一) 打造食品加工产业集群 .....	128
(二) 支持食品加工业技术改造 .....	129
(三) 实施主食加工业提升行动 .....	130
(四) 大力推广新型产销模式 .....	132
(五) 落实产地初加工补助政策 .....	135
五、培育宜居宜业特色村镇 .....	136
(一) 建设一批特色小镇 .....	136
(二) 打造特色专业村 .....	148
(三) 建设田园综合体 .....	150
(四) 发展产业融合示范园 .....	153
<b>第六章 强化农业科技创新驱动 .....</b>	<b>155</b>



一、加强农业科技研发 .....	155
(一) 加大农业科技研发投入 .....	155
(二) 明确科技创新重点和方向 .....	156
(三) 建设资源共享与服务平台 .....	157
(四) 加强农业科技基础前沿研究 .....	171
(五) 提升新品种、新技术、新工艺、新设备研发能力 .....	172
二、强化农业科技推广 .....	175
(一) 农业技术推广体系的状况和特点 .....	175
(二) 创新公益性农技推广体系和服务方式 .....	175
(三) 鼓励经营性农技推广和服务方式发展 .....	177
(四) 创新多元化的农业科技推广服务模式 .....	177
(五) 实施智慧农业林业水利工程 .....	178
三、完善科技创新激励机制 .....	179
(一) 落实农业科技创新激励政策 .....	180
(二) 发展市场化的新型科技研发机构 .....	184
(三) 建立差别化的农业科技评价制度 .....	184
四、发挥科技人才支撑作用 .....	185
(一) 推行科技特派员制度 .....	185
(二) 打造“星创天地”工程 .....	186
(三) 大力开发农村人力资源 .....	188
(四) 鼓励城市专业人才下乡 .....	189
五、提升农业科技园区建设水平 .....	190
(一) 建设农业科技园区 .....	190
(二) 打造现代农业科技创新高地 .....	192
(三) 支持园区开展产学研合作 .....	192
(四) 完善园区运行管理机制 .....	193
<b>第七章 调整完善农业农村发展政策 .....</b>	<b>195</b>
一、完善农产品价格形成机制 .....	195
(一) 完善稻谷小麦最低收购价政策 .....	196

(二) 推进玉米市场定价、价补分离改革 .....	199
(三) 调整新疆棉花和东北大豆目标价格政策 .....	203
二、深化粮食收储制度改革 .....	205
(一) 政府粮食储备管理模式的现状 .....	205
(二) 存在的主要问题 .....	208
(三) 政府储备粮管理模式改革的方向 .....	210
(四) 支持规模经营主体科学储粮 .....	213
三、调整完善农业补贴制度 .....	213
(一) 提高补贴政策指向性和精准性 .....	214
(二) 明确补贴重点对象和重点领域 .....	214
(三) 创设新的补贴政策和补贴方式 .....	215
四、深化农业对外开放合作 .....	218
(一) 深化“一带一路”农业对外开放合作 .....	221
(二) 农业对外开放合作面临的主要问题 .....	222
(三) 促进农业对外开放合作的政策建议 .....	223
五、探索建立农村发展用地保障机制 .....	225
(一) 创新农用地管理政策 .....	225
(二) 加强政府对农用地的保护 .....	226
(三) 以市场为导向转变农用地利用方式 .....	233
六、落实农村创新创业优惠政策 .....	234
(一) 扶持农村“双创”的政策措施 .....	234
(二) 农村“双创”的基本态势 .....	236
(三) 农村“双创”政策的调整思路 .....	237
第八章 全面深化农村改革 .....	239
一、深化农村土地制度改革 .....	239
(一) 加快完成农村承包地确权登记颁证 .....	239
(二) 落实农村承包地“三权分置”办法 .....	246
(三) 推进农村集体建设用地和宅基地确权登记颁证 .....	249
(四) 探索实行农村宅基地“三权分置” .....	251

(五) 统筹推进农村“三块地”改革试点 .....	254
二、深化农业经营制度改革 .....	259
(一) 培育新型农业经营主体 .....	259
(二) 发展多种形式农业适度规模经营 .....	267
(三) 健全农业社会化服务体系 .....	270
(四) 发展农业生产性服务业 .....	273
三、深化农村集体产权制度改革 .....	277
(一) 改革的主要政策和措施 .....	282
(二) 面临的制度约束和挑战 .....	285
(三) 改革的思路与配套措施 .....	287
四、改革财政支农投入机制 .....	290
(一) 调整优化财政支农投入结构 .....	290
(二) 多层次多形式推进涉农资金整合 .....	294
(三) 探索以市场化方式筹集农业农村发展资金 .....	296
五、创新农村金融保险制度 .....	299
(一) 强化农村金融支持政策 .....	299
(二) 健全农村金融监管政策 .....	299
(三) 创新农村金融产品和服务方式 .....	300
(四) 提高农村金融服务水平 .....	301
(五) 开展农民合作社内部信用合作试点 .....	302
(六) 继续推进农业保险加快发展 .....	304
六、统筹推进农村各项改革 .....	305
(一) 加快推进水利发展改革 .....	305
(二) 深化农村供销合作社综合改革 .....	307
(三) 推进国有林区和国有林场改革 .....	310
(四) 深化农垦管理体制和农垦企业改革 .....	311
<b>第九章 扎实推进园区平台建设 .....</b>	<b>314</b>
一、国家现代农业产业园 .....	314
二、国家现代农业示范区 .....	316

三、科技创业孵化器 .....	326
四、国家农业高新技术产业开发示范区 .....	327
(一) 陕西杨凌国家农业高新技术产业开发示范区 .....	327
(二) 山东黄河三角洲农业高新技术产业示范区 .....	328
五、国家公园建设试点 .....	329
六、国家农业可持续发展试验示范区 .....	333
七、农村改革试验区 .....	334
八、农业对外开放合作试验区和境外农业合作示范区 .....	336
九、美丽乡村建设示范 .....	339
十、农作物种业大数据信息平台 .....	341
(一) 建设目标 .....	342
(二) 功能定位 .....	342
(三) 建设内容 .....	342
(四) 建设成效 .....	343
十一、重要农产品市场信息平台 .....	343
十二、农产品质量安全追溯平台 .....	344
十三、新型农业经营主体信息直报平台 .....	345
<b>第十章 加强农村基础设施和公共服务 .....</b>	<b>346</b>
一、农村水利设施建设 .....	346
(一) 农田水利建设 .....	346
(二) 人畜饮水安全工程 .....	352
二、农村电力建设 .....	353
(一) 电网改造 .....	353
(二) 农村电气化 .....	354
三、农村道路交通建设 .....	357
(一) 道路建设 .....	357
(二) 交通建设 .....	358
四、农村能源建设 .....	359
(一) 沼气建设工程 .....	359

(二) 发展可再生能源 .....	360
五、农村互联网建设 .....	361
(一) 互联网设施 .....	361
(二) 物联网设施 .....	362
(三) 互联互通 .....	363
六、农村人居环境整治 .....	364
(一) 村庄规划管理 .....	365
(二) 农村垃圾治理 .....	365
(三) 农村污水治理 .....	366
(四) 农村厕所革命 .....	366
(五) 提升村容村貌 .....	366
七、农村社会事业和管理服务 .....	368
(一) 社会事业 .....	368
(二) 管理服务 .....	377
参考文献 .....	381



## 专栏目录

专栏 3—1	实施粮改饲政策·····	21
专栏 3—2	国家南繁科研育种基地建设·····	55
专栏 5—1	淘宝村镇·····	126
专栏 5—2	中央厨房九种类型·····	133
专栏 5—3	田园综合体试点探索的主要模式·····	150
专栏 7—1	共同推进“一带一路”建设农业合作的愿景与行动（节选） ·····	219
专栏 7—2	东北黑土地保护利用试点·····	227
专栏 8—1	家庭农场快速发展·····	260
专栏 8—2	农民专业合作社法修改·····	264
专栏 8—3	六盘水的“三变”改革·····	288
专栏 8—4	国家农业信贷担保联盟和信贷担保基金·····	292
专栏 8—5	江西积极撬动金融和社会资本投向农业农村·····	298
专栏 8—6	农业农村部推出金融支农创新十大模式·····	300
专栏 9—1	中国美丽乡村十大创建模式·····	340
专栏 10—1	千村示范、万村整治，换来美好人居·····	367
专栏 10—2	民主管理第一村——上海市嘉定区太平村·····	378

## 图表目录

表 3-1	中国特色农产品优势区（第一批）分布情况	46
表 3-2	农机合作社示范社试点分布情况	62
表 3-3	生产全程机械化示范县（市、区）名单	63
表 3-4	第一批国家农产品质量安全县（市）名单	68
表 3-5	第二批国家农产品质量安全县（市）名单	70
表 4-1	2020 年各省（区、市）用水强度控制目标	80
表 5-1	2010—2017 年全国休闲农业与乡村旅游示范县、示范点情况	106
表 5-2	2014—2017 年国家电子商务进农村综合示范县分布情况	118
图 5-1	2014—2017 年国家电子商务进农村综合示范县基本情况	120
表 5-3	第一、第二批中国特色小镇名单	137
表 6-1	国家农业科技创新联盟会员单位名单	159
表 6-2	现代农业产业技术体系框架内容	165
表 6-3	农业基础性长期性科技工作学科领域及重点任务	166
表 6-4	国家农业科学数据中心、总中心名单	170
表 6-5	科技成果转化收益与科技人员兼职取酬相关法律文件	181
表 6-6	“星创天地”申报条件	187
表 8-1	农村土地承包经营权确权登记颁证的有关政策措施	242
表 8-2	暂时调整实施有关法律规定三十三个试点县（市、区）名单	254
表 8-3	三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律 规定目录	255
表 8-4	2017 年度农村集体产权制度改革试点单位名单	278
表 8-5	2018 年度农村集体产权制度改革试点单位名单	280

表 9-1	国家级现代农业产业园创建名单 .....	315
表 9-2	第一批国家现代农业示范区名单 .....	317
表 9-3	第二批国家现代农业示范区名单 .....	318
表 9-4	第三批国家现代农业示范区名单 .....	322
表 9-5	首批国家公园体制建设试点单位 .....	330
表 9-6	国家农业可持续发展试验示范区 .....	333
表 9-7	第一、第二批农村改革试验区试验任务列表 .....	335
表 9-8	首批农业对外开放合作试验区建设试点名单 .....	337
表 9-9	首批境外农业合作示范区建设试点名单 .....	338
表 10-1	当年完成水利建设投资变化情况 (2011—2016 年) .....	347
表 10-2	我国农田水利设施总量变化情况 (2011—2016 年) .....	347
表 10-3	我国农田灌溉、除涝及水土流失治理面积变化情况 (2011—2016 年) .....	348
表 10-4	我国灌区及灌区耕地灌溉面积变化情况 (2011—2016 年) .....	348
表 10-5	全国洪涝灾情统计 (2007—2016 年) .....	349

## 第一章 什么是供给侧结构性改革

党的十八大以来，党中央、国务院积极应对国际金融危机持续影响等一系列重大风险挑战，同时为适应我国经济发展进入新常态提出的新要求，不断创新和完善宏观调控体系和机制，推动形成经济结构优化、发展动力转换、发展方式转变加快的良好态势。在上述背景下，2013年中央提出我国经济社会进入“三期叠加”阶段，2014年中央提出我国经济发展进入“新常态”，为应对风险挑战，适应新常态的要求，2015年11月召开的中央财经领导小组第11次会议，首次提出了加强供给侧结构性改革的要求，明确了主攻方向、总体思路和工作重点。2015年12月召开的中央经济工作会议，又对供给侧结构性改革从理念到行动、从任务到举措做出了全面阐述和全面部署。由此可见，从“三期叠加”到“新常态”，再到“供给侧结构性改革”，是认识不断深化与实践不断探索的互动过程。

### 一、供给侧结构性改革的时代背景

供给侧结构性改革，是基于中国实践（经济发展新常态）和国际经验（世界经济长周期）提出的综合性、集成性的理论创新成果。推进供给侧结构性改革，是适应和引领经济发展新常态的重大创新，是应对和治理国际金融危机做出的战略选择。

#### （一）2008年金融危机引发的思考

从国际看，当前世界经济结构正在发生深刻调整。国际金融危机打破了欧美发达经济体借贷消费，东亚地区提供高储蓄、廉价劳动力和产品，俄罗斯、中东、拉美等提供能源资源的全球经济大循环，国际市场有效需求急剧萎缩，经济增长水平远低于潜在产出水平。主要国家人口老龄化水平不断提

高，劳动人口增长率持续下降，社会成本和生产成本上升较快，传统产业和增长动力不断衰减，新兴产业体量和增长动能尚未积聚。在这个背景下，需要从供给侧发力，找准我国在世界供给市场上的定位。

### （二）引领经济新常态提出的要求

从国内看，我国经济正处在体制和发展双重转型期。经济发展中积累的一些矛盾和问题比较突出，主要表现为“四降一升”：经济增速下降、工业品价格下降、实体企业盈利下降、财政收入增幅下降、经济风险发生概率上升。这些问题的主要矛盾不是周期性的，而是结构性的，是供给和需求结构错配造成的。在这种情况下，需要把改善供给结构作为重点，着力推进供给侧结构性改革。

## 二、供给侧结构性改革的理论渊源

### （一）西方经济学的理论溯源

与供给侧结构性改革相似的理论观点大致包括三类：（1）供给学派的观点和主张。如以萨伊定律为核心的新古典经济学理论，以传统供给经济学为内核的新供给经济学派，以保守主义、货币主义和供给主义为核心的里根经济学和撒切尔主义。（2）结构主义的观点和主张。如以发展经济学为核心的各种结构主义主张，以华盛顿共识为核心的新自由主义结构性改革方案。（3）创新理论的观点和主张。如以制度经济学为核心的产权改革和制度创新理论，以熊彼特为代表的以技术创新为核心的创新理论。

### （二）中国经济学的理论创新

经过简单梳理归纳，中国经济学界对于供给侧结构性改革的理论贡献主要有三类：（1）以贾康为代表的华夏新供给经济研究院等，对新供给经济学理论的研究和供给侧改革的探讨。（2）以林毅夫为代表的新结构经济研究中心等，对新结构经济学的理论研究和反思。（3）以刘鹤为代表的政府决策咨询机构和各类研究机构、高等院校等，对中国改革理论和改



革政策的研究和探索。

### 三、供给侧结构性改革的政策实践

#### （一）国外的政策实践

20 世纪 70 年代凯恩斯的需求理论失败之后，80 年代具有保守理念的里根开始实行“供给学派”下的减税的经济政策。里根经济学的总体思路是以供给学派的减税政策来对付经济停滞，以货币学派的控制货币供应量来对付通货膨胀。里根经济学的主要内容是通过削减政府开支和控制货币供应量的增长，降低通货膨胀率；通过减税和加速企业折旧，以及改革一系列有碍于生产的规章制度，为企业经营者提供宽松的环境和市场自由竞争的政策空间，调动企业经营者和投资者各方面的积极性，摆脱停滞和膨胀，促进经济稳定和发展。

在英国，撒切尔夫人执政 11 年间一反传统的经济政策，率先在西方国家中摒弃凯恩斯主义转而推行以现代货币主义为中心的新经济政策，人们通常称为撒切尔主义。它首先对付以滞胀经济为特征的结构性经济危机，重新倡导资本主义自由经营和私人首创精神，减少国家行政的过度干预，发挥市场机制的调节职能，减轻税收负担，削减政府公共开支。由于撒切尔政府紧缩银根，控制货币供应量，压缩公共开支，实行高利率、高汇率，取得了克服通货膨胀的明显效果，使 1979 年的严重结构性经济危机成为调整经济结构的转机。

#### （二）中国的政策实践

20 世纪 90 年代初，在中国从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的关键时期，国内经济出现了投资膨胀、货币发行量过大、物价猛涨、股票集资热等金融秩序混乱的问题。1993 年上半年全国固定资产投资增长 69%，生产资料价格总指数上涨 44.7%。针对上述问题，党和政府提出了新的改革思路，改革由渐进式增量改革进入综合性整体改革的新阶段，围绕价格、财政和税收三大主题，实施了一系列的重大改革举措。

1997年夏季，美国的对冲基金狙击亚洲各国货币，从而引爆“亚洲金融危机”，泰国、马来西亚、菲律宾、印尼及韩国的资本市场相继失守。金融风暴波及中国，消费市场一片萧条。到1997年年中，全国工业库存产品总值超过了3万亿元，出现了“结构性过剩”的问题。对此，我国启动城市化建设、开放外贸的进出口自主权、开放房地产市场三大经济政策措施，着力扩大投资、出口和内需，形成了拉动经济复苏的“三驾马车”。

在这期间前，我国又先后进行了国企改革、财税体制改革、金融体制改革、投资体制改革和社会保障政策改革等，坚持用改革的办法解决经济发展中的结构性问题，使得过热的中国经济成功实现软着陆。

## 四、供给侧结构性改革的政策要点

### （一）总体要求

所谓供给侧结构性改革，可理解为“供给侧+结构性+改革”，即从提高供给质量出发，用改革的办法推进结构调整，矫正要素配置扭曲，扩大有效供给，增强供给结构对需求变化的适应性和灵活性，提高全要素生产率，更好地满足广大人民群众的需要，促进经济社会持续健康发展。<sup>①</sup>从政治经济学的角度看，供给侧结构性改革的根本目的，就是要解放和发展社会生产力，使不断提高的供给能力更好地满足人们日益增长、不断升级和个性化的物质文化和生态环境的需要。

推进供给侧结构性改革，要重点关注三个方面：第一，要针对供给侧存在的突出问题，从生产端入手，从供给侧发力；第二，要抓住供给侧存在的结构性矛盾和问题，调整优化供给结构，更好地适应消费需求；第三，要大力推动技术创新和制度创新，消除经济发展中存在的体制性和机制性障碍，依靠改革创新解决供给侧的结构性矛盾和问题。

---

<sup>①</sup> 《七问供给侧结构性改革——权威人士谈当前经济怎么看怎么干》，《人民日报》，[http://www.xinhuanet.com/politics/2016-01/05/c\\_128594408.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-01/05/c_128594408.htm)，2016年1月5日。

## （二）主要任务

### 1. 去产能，优化供给结构

加快化解过剩产能，就是为了调整供求关系，促进供需平衡，防止出现宏观经济通缩效应。去产能的推进有利于改进企业的盈利状况，提高经济运行的效率。

### 2. 去库存，消除供给剩余

重点化解房地产库存，按照加快提高户籍人口城镇化率和深化住房制度改革的要求，通过加快农民工市民化，扩大有效需求，打通供需通道，消化库存，稳定房地产市场。

### 3. 去杠杆，化解经济风险

加强全方位监管，规范各类融资行为，抓紧开展金融风险专项整治，坚决遏制非法集资蔓延势头，加强风险监测预警，坚决守住不发生系统性和区域性风险的底线。

### 4. 降成本，提升供给能力

帮助企业降低成本，转变政府职能、简政放权，降低制度性交易成本，创造利率正常化的政策环境，为实体经济让利。

### 5. 补短板，扩大有效供给

补齐软硬基础设施短板，提高投资有效性和精准性，推动形成市场化、可持续的投入机制和运营机制。加大人力资本投入力度，使劳动者更好地适应不断变化的市场环境。

## （三）政策支柱

### 1. 宏观政策要稳，为供给侧结构性改革营造环境

坚持积极的财政政策和稳健的货币政策，调整政策重点和力度，用阶段性提高财政赤字率的办法弥补收支缺口，为结构性改革营造适宜的货币金融环境。

### 2. 产业政策要准，明确供给侧结构性改革的方向

通过功能性的产业政策加以引导，让企业把握具体的投资方向。

### 3. 微观政策要活，激发市场主体活力和经济发展动力

把企业真正当作经济发展的主体，让企业去创造有效供给和开拓消费

市场。

#### 4. 改革政策要实，推动改革政策落到实处

加大督导检查力度，让各项具体改革举措有效落地，促进供给侧结构性改革重大决策的落实。

#### 5. 社会政策要托底，守住民生保障的底线

从认识、理念、资金、物资等方面做好充分准备，为供给侧结构性改革提供更加和谐稳定的社会环境。

### （四）改革重点

#### 1. 完善人口和劳动力政策，夯实供给基础

从控制人口数量转向提升人口素质，实施以教育和提升创新能力的人力资本战略，完善城乡统一的劳动力市场，促进人口城镇化，积极引入高端、优质的创新型人才。

#### 2. 推进农村土地制度改革，释放供给活力

建立两种所有制土地权利平等、市场统一、增值收益公平共享的土地制度，促进土地利用方式和经济发展方式转变，健全土地承包经营权流转市场和建立城乡统一的建设用地市场，依法保障农民土地承包经营权和农户宅基地用益物权。

#### 3. 加快金融体制改革，消除供给抑制

完善金融机构和市场体系，促进资本市场健康发展，加强金融监管，构建多层次、广覆盖、可持续的金融服务体系，提高金融服务实体经济效率和支持经济转型的能力，有效防范和化解金融风险。

#### 4. 实施创新驱动战略，拓展供给空间

深化科研体制改革，完善支持自主创新和成果转化的政策体系，引导各类创新主体加大研发投入，完善以企业为主体、市场为导向、产学研结合的技术创新体系。

#### 5. 深化政府管理体制改革，提高供给质量

深化行政审批制度改革，提升政府管理的信息化水平，深化财税改革，促进政府治理体系与治理能力现代化，提高行政效能，激发市场活力和社会创造力。

## 第二章 推进农业供给侧结构性改革

农业供给侧结构性改革，是党中央、国务院根据我国经济社会发展和农业农村发展形势变化做出的重大战略安排。2015年12月召开的中央农村工作会议首次提出农业供给侧结构性改革，2016年中央一号文件明确提出推进农业供给侧结构性改革，2016年3月习近平总书记在参加十二届人大四次会议湖南代表团审议时强调：新形势下我国农业发展的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；2016年12月召开的中央农村工作会议提出要深入推进农业供给侧结构性改革，2017年中央一号文件以深入推进农业供给侧结构性改革、加快培育农业农村发展新动能为主题，对推进农业供给侧结构性改革进行了全面的部署和安排，2017年3月习近平总书记在参加十二届人大五次会议四川代表团审议时再次强调：我国农业农村发展已进入新的历史阶段，农业的主要矛盾由总量不足转变为结构性矛盾，矛盾的主要方面在供给侧。

### 一、发展背景和主要问题

#### （一）经济发展新常态与农业供给侧改革

我国经济发展进入新常态之后，我国GDP增长速度与财政收入增速出现了双下降的局面。一是经济增长速度下降。1978—2012年，我国GDP年均增长率在10%以上，进入新常态之后，我国GDP年均增长率不到7%，经济增长速度由新常态前的10%以上下降到新常态以来的7%以下。经济增长速度的下降将会导致就业机会减少，农民工外出就业压力加大，农民的工资性收入受到影响，进而影响到农民收入。二是财政收入增速下降。2001—2012年，



我国中央财政收入年均增长 20% 以上，进入新常态之后，年均增速不足 7%。财政收入增速下降不仅不利于增加农业投入，还会影响到农民收入中的转移性补贴收入。总的来看，经济增长与财政收入增速的双下降，对农业投入、农村就业、农民收入将会产生一些不利的影 响。面对经济增速和财政收入增速下降、农业投入和农民增收压力增大的问题，需要通过推进农业供给侧结构性改革，培育农业农村发展新动能，促进农村就业和农民增收，缩小城乡发展差距。

### （二）农产品供给结构与需求结构失衡

经过多年的不懈努力，我国农业农村发展不断迈上新台阶，已经进入新的历史阶段。农业的主要矛盾由总量不足转为结构性矛盾，突出表现为阶段性供过于求和供给不足并存，一方面是低端无效的农产品供给过剩，另一方面是中高端个性化的农产品供给不足，矛盾的主要方面在供给侧。比如我国生鲜乳和乳制品的产量仅次于印度和美国，位居世界第三位，但是由于缺乏有影响力的品牌，无法满足国内消费者对牛奶质量和信誉保障的要求，导致 2008—2015 年我国乳制品新增消费的 80% 被进口产品占据。面对农产品供给质量不高、供需结构失衡的问题，需要通过推进农业供给侧结构性改革，调整优化农业结构，提高农产品供给的质量和效率，实现农产品供求关系在更高水平上的新平衡。

### （三）农业生产成本攀升与农产品价格低迷

最近一个时期以来，我国的农业生产出现了成本不断攀升、价格持续低迷的“双重挤压”问题。2011—2016 年，我国小麦、稻米、玉米三种粮食作物的生产成本年平均上涨 10%，同期，三种粮食作物的出售价格年平均上涨 2%，价格上涨幅度比成本上升幅度低 8 个百分点。在三种粮食作物的生产成本构成中，人工成本年均上涨 14%，2016 年已占到总成本的 40%；土地成本年均上涨 14%，2016 年已占到总成本的 21%；物质费用和服务成本年均上涨 6%，2016 年已占到总成本的 39%。在生产成本刚性增长的同时，我国的农产品价格却保持低位运行。由于国内外农产品价格倒挂严重，导致我国农产品价格上升面临着“天花板”效应，受到成本“地板”抬升和价格“天花板”

下沉的双重挤压。面对农产品生产成本上升和农产品市场价格下行的双重压力，需要通过推进农业供给侧结构性改革，降低农业生产成本，提高农业比较效益，进一步调动农民生产积极性。

#### （四）农产品国内库存高企与进口大量增加

我国实行改革开放以来，特别是加入 WTO（世界贸易组织）以来，农业市场化、国际化程度不断提升，农业发展面临着一些新的问题和挑战，突出表现为粮食生产量、库存量、进口量“三量齐增”的问题。近年来，我国粮食产量实现连年丰收，稳定在 1.2 万亿斤以上，但由于品质不高，无法有效满足国内市场需求，需要通过大量进口来弥补国内市场缺口，从而导致粮食进口量不断攀升，据统计，2014 年全国粮食进口首次突破 1 亿吨大关，2017 年达到 1.3 亿吨，同比增加 13.9%，我国已经成为世界第一大粮食进口国。在粮食丰产与进口增加双重因素的作用下，国内粮食库存积压，库存规模远超合理储存量，出现国货入库、洋货入市的现象。面对国内外市场相互影响加深和主要农产品价格倒挂、库存高企与进口大量增加的挑战，需要通过推进农业供给侧结构性改革，降低国内农产品库存，改善农产品品质，提升我国农业市场竞争力。

#### （五）农业资源过度利用与生态环境超载

长期以来，作为世界第一人口大国，我国人均资源占有量严重不足，同时由于实行高投入、高产出的农业生产方式，导致资源过度利用，生态环境进一步恶化，出现了资源和环境超载的现象。从现状来看，人多、地少、水缺是一个不可改变的现实。据统计，我国人均耕地面积不足世界平均水平的 1/3，人均水资源占有量不足世界平均水平的 1/4。从趋势来看，人增、地减、水紧的趋势也难以扭转。随着人口政策的松动和放开，我国人口规模还将会增加，根据有关机构的预测，到 2030 年我国人口总规模将达到 15 亿人左右；随着城镇化、工业化的推进，工业发展和城镇化建设均需占用土地，土地资源减少的趋势不可避免；在水资源比较短缺的情况下，我国水资源与农业生产的区域布局严重错配，长江以南地区占有 83% 的水资源，但是我国农业生产区主要集中在北方，从而加剧了水资源紧张的局面。面对农业资源环境约

束不断增强的压力，需要通过推动农业供给侧结构性改革，转变农业发展方式，推动资源永续利用，实现农业可持续发展。

## 二、基本思路和总体要求

### （一）什么是农业供给侧结构性改革

所谓农业供给侧结构性改革，就是要从生产端入手，供给侧发力，用改革的办法推进农业结构调整，通过结构调整解决农业供给侧的问题，校正农业要素资源配置扭曲，提高农业全要素生产率，减少无效和低端农产品供给，扩大有效和中高端农产品供给，提高农业供给体系的质量和效率，更好地满足广大人民群众对农产品多元化的需求。

农业供给侧结构性改革，是农业生产方式的全方位变革，是农业供给体系的全产业链变革，是农村综合性改革中的结构性改革。推进农业供给侧结构性改革，既要关注发展生产力又要关注调整生产关系，既要关注增加供给又要关注需求变化，既要充分发挥市场配置资源的决定性作用又要更好地发挥政府的作用。

### （二）以五大发展新理念促进改革

#### 1. 用创新发展激发农业农村发展活力

创新是引领农业农村发展的第一动力，也是应对农业农村发展挑战与问题的必然选择。当前，我国农业发展正面临着新旧动能转换的问题，依靠增加要素投入、透支资源环境实现经济社会发展的传统方式已经不可持续，亟须培育新的增长动力；长期实行的增产增收政策也面临着效应递减、操作空间收窄的现实困境，有待进一步优化并创设新的政策体系；农业兼业化、农民老龄化、农村空心化等问题和挑战日渐凸显，也需要我们找到因应之策。推进农业供给侧结构性改革，需要坚持创新发展理念，通过创新我国农业发展方式、体制机制、要素体系，解决我国农业农村发展中面临的新矛盾、新问题。

## 2. 用协调发展补上农业农村发展短板

城乡协调是全面建成小康社会的必由之路，“四化同步”是实现全面现代化的必然要求。当前，我国正处于“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，农业农村发展短板、工农城乡发展差距问题更加突出。城乡二元结构矛盾突出仍是我国最大的结构性问题，城乡公共资源配置不够均衡，现代生产要素流向较为单一，工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系尚未形成。农业现代化是“四化同步”发展的基础和薄弱环节，发展的外部带动力仍显不足，工业化的科技装备、信息化的技术手段、城镇化的成果要素仍未能与农业现代化的发展有效衔接。因此，推进农业供给侧结构性改革，需要协调好工农城乡之间的关系，补齐农业农村发展短板，实现共同发展。

## 3. 用绿色发展引领农业农村发展方向

农业农村绿色发展，既是实现农业农村永续发展的必要条件，也是推进美丽中国建设的重大任务。当前，我国农业资源过度利用，生态环境严重超载，传统发展模式的潜力已接近上限，亟须通过推广资源节约、环境友好的农业发展模式，实现资源永续利用和农业可持续发展。农业作为生态产品的提供者，农村耕地、园地、林地、草地、水域等，既可以用于农业生产活动，也可以产生外部效应，强化农村生态产品和服务供给，为美丽中国增绿添彩。因此，推进农业供给侧结构性改革，需要贯彻落实绿色发展理念，让农业农村的发展更有质量，更加绿色，实现农业增效、农民增收与农村增绿的有效结合。

## 4. 用开放发展拓展农业农村发展空间

改革开放以来，特别是加入WTO以来，我国农业已深度融入国际市场。当前，受人多地少等客观条件的影响，我国一些土地密集型农产品面临着巨大的进口压力。随着工业化水平的推进、城镇化水平的提高，这种压力会继续加大。因此，推进农业供给侧结构性改革，要坚持开放发展理念，把来自国际市场的压力，变成促进农业发展方式转变的动力，顺应国家开放发展的大趋势，把握开放发展的新机遇，不断提高农业的质量、效益和竞争力，不断增强统筹利用国际国内两个市场、两种资源、两类规则的能力。

### 5. 用共享发展改善农村民生保障水平

共享是中国特色社会主义的本质要求，是全面建成小康社会的根本体现，也是动员农民积极投身全面现代化建设的强大动力。改革开放以来，农业农村发展取得了历史性成就，亿万农民享受到了改革开放的红利，但是也应该看到，广大农民群众在分享改革发展成果方面还存在一些障碍，在农村地区还存在数量庞大的贫困人口，这与全面建成小康社会进而全面建成现代化的目标要求相比，还存在着很大差距。因此，推动农业供给侧结构性改革，需要贯彻共享发展的理念，做出合理的制度安排，建立有效的共享机制，让广大农民有更多的获得感。

### （三）围绕市场需求变化调整结构

推进农业供给侧结构性改革，要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。要以完善农村产权制度和农业要素市场化配置为重点，激活主体、激活要素、激活市场。要紧紧围绕市场需求变化，调整优化农业结构。

推进农业供给侧结构性改革，要以促进农民增加收入、保障农产品有效供给作为主要目标；要以提高农业供给体系的质量和效率为主攻方向；要以推进体制改革和机制创新为根本途径。

推进农业供给侧结构性改革，要优化农业产业体系、生产体系、经营体系；要提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率；要促进农业农村发展，由过度依赖资源消耗向追求绿色生态可持续转变，由主要满足量的需求向更加关注满足质的需求转变。

### （四）守住“三条底线”不出偏差

推进农业供给侧结构性改革，要更好地发挥政府的作用。必须直面困难和问题，尽力降低改革成本，积极防范改革风险，坚守“三条底线”不动摇，确保改革顺利进行。

#### 1. 保持粮食生产能力不降低

推进农业供给侧结构性改革，要处理好粮食产量与产能之间的关系。粮食产量在丰年、歉年之间出现一定的波动，是粮食生产周期性的表现，也是一种客观规律。要通过严守耕地红线、实施耕地质量保护和提升行动、加快



高标准农田建设、完善配套设施建设等手段，保护优化粮食产能，实现藏粮于地、藏粮于技，保障国家粮食安全。

## 2. 保持农民增收势头不逆转

增加农民收入是全面建成小康社会、实现共同富裕的根本，实现农民增收势头不逆转，就是要确保农村居民收入的增长速度高于城镇居民的收入增长速度，农民收入的增长速度高于 GDP 增长速度，这样才能缩小城乡居民的收入差距，实现全面小康和共同富裕的目标。

## 3. 保持农村社会稳定不出问题

稳定是改革和发展的基础和前提条件，也是最广大人民群众的共同心愿和根本利益。无论是改革还是发展，都需要有一个稳定的社会环境作保障。如果农村社会稳定出现了问题，改革发展也就不能持续。推进农业供给侧结构性改革，要保持农村社会稳定不出问题。

## （五）围绕“三增”实现一个提高

推进农业供给侧结构性改革，要针对当前我国农业发展质量不高、农民增收压力加大、农村资源环境约束增强等突出问题，采取有效措施，围绕农业增效、农民增收、农村增绿，提高农业综合效益和竞争力，推动乡村振兴取得重要进展，确保如期实现农村全面建成小康社会目标。

## 三、调整改革的重点和任务

农业供给侧结构性改革，通常的理解就是“供给侧+结构性+改革”，包括农业结构性调整和供给侧改革两大重点。围绕上述两大重点，主要有以下六个任务。

### 1. 调结构

调结构，就是要调整优化农业结构。一方面要调整农业生产结构，要树立大农业、大食物观念，合理开发利用各类农业资源；另一方面要完善农业经营结构，要在稳定家庭承包经营的基础上，完善新型农业经营体系。

### 2. 提品质

提品质，就要提高农产品质量和食品安全水平。一方面要推进农业标准

化，把优质“产出来”；另一方面要切实加强执法监管，把安全“管出来”。

### 3. 促融合

促融合，就是要促进农村一二三产业融合发展。一方面要开发农业多种功能，提升农业发展质量；另一方面要发展农村新产业、新业态，延长农业产业链、价值链。

### 4. 去库存

去库存，就是要加快消化过大的农产品库存量。一是适度调减玉米等过剩农产品生产，控制增量；二是搞活农产品市场流通，促进销售；三是支持加工企业发展加工转化，消化库存。

### 5. 降成本

降成本，就是要逐步降低农业生产成本。要通过发展农业适度规模经营，减少化肥农药等不合理使用，开展农业社会化服务，促进农业降本增效。

### 6. 补短板

补短板，就是要补上制约农业供给的薄弱环节。要加强农业基础设施建设，强化农村公共管理服务，增加市场紧缺农产品的生产，提高农业有效生产能力和农产品供给能力。

## 四、调整改革的政策和措施

### （一）调整的主要措施

#### 1. 调整优化农业结构，着力推进农业提质增效

统筹推进种植业结构调整，发展规模高效养殖业，做大做强特色优势产业，调整优化农业区域布局，积极发展多种形式适度规模经营，促进小农户与现代农业发展有机衔接，实施质量兴农战略。

#### 2. 转变农业发展方式，增强农业可持续发展能力

统筹山水林田湖草系统治理，推进农业清洁生产，集中治理农业环境突出问题，实施农业节水行动，加强农业生态环境建设，加强农村环境监管能力建设。

### 3. 推进农村产业融合发展，拓展农业产业链价值链

大力发展休闲农业、乡村旅游和康养产业，推进农业和农村电子商务发展，加快发展农产品加工业和现代食品产业，构建农村一二三产业融合发展体系，培育宜居宜业特色村镇。

### 4. 强化农村设施和公共服务，夯实农村共享发展基础

加强农村水利设施建设、电力建设、道路交通建设、能源建设、互联网建设和人居环境整治，提高农村教育、医疗卫生、社会保障、管理服务等公共服务和管理水平。

## （二）改革的主要措施

### 1. 强化农业科技创新驱动，引领现代农业加快发展

加强农业科技研发，强化农业科技推广，完善农业科技创新激励机制，提升农业科技园区建设，发挥科技人才支撑作用。

### 2. 完善农业农村发展政策，培育农业农村发展新动能

完善农产品价格形成机制，深化粮食收储制度改革，调整完善农业补贴制度，探索建立农村发展用地保障机制，落实农村创新创业优惠政策。

### 3. 全面深化农村改革，增添农业农村发展新活力

深化农村土地制度改革，深化农业经营制度改革，深化农村集体产权制度改革，改革财政支农投入机制，创新农村金融保险制度，统筹推进农村各项改革。

### 4. 加强园区平台建设，发挥引领示范作用

推进国家现代农业产业园、国家现代农业示范区、国家农业高新技术产业开发示范区、国家农业可持续发展试验示范区、农业对外开放合作试验区、境外农业合作示范区和重点农产品市场信息平台、农兽药基础数据平台、农产品质量安全追溯平台、新型农业经营主体信息直报平台建设。

### 第三章 调整优化农业结构

1978年实行改革开放以来，我国在不同时期针对不同问题采取不同措施，对农业产业结构进行了三次大的调整。第一次是1985年，针对当时出现的粮食供大于求、其他经济作物供给不足的问题，采取决不放松粮食生产、积极发展多种经营的方针，推进农作物种植业结构调整；第二次是1998年，针对当时出现的主要农产品供大于求、农业结构性矛盾突出、农民收入增长缓慢的突出问题，调整优化农业生产结构、提高农业素质和综合效益，以增加农民收入为核心推进农业结构战略性调整；第三次是始于2015年目前仍在进行的这一次，主要是针对农业发展新阶段出现的农产品供求结构失衡、要素配置不合理、资源环境压力大等供给侧存在的突出矛盾和问题，以转方式、调结构、促改革为根本措施，以提高农业供给质量、优化要素资源配置、促进农业绿色发展、促进农民增加收入为主攻方向，推进农业供给侧结构性改革。

#### 一、统筹调整种植业结构

为引导各地调整优化种植业结构，2016年4月农业部印发了《全国种植业结构调整规划（2016—2020年）》（以下简称《规划》）。《规划》明确了种植业结构调整的总体思路、基本原则和目标任务，提出了优化品种结构和区域布局的要求及其支持政策，供各地参考施行。

##### （一）稳定粮食生产

针对当前粮食生产存在的阶段性总量供大于求与品种区域结构性不足并存的矛盾和问题，《规划》提出了稳定粮食播种面积、主攻单产、优化品种品质结构，努力实现保口粮、保谷物的发展目标。

### 1. 稳定水稻、小麦面积和产量

保持水稻和小麦生产的持续稳定，对保障我国口粮安全具有十分重要的意义。在这次农业结构调整中，应在保障水稻和小麦有效供给的前提下，进一步调整和优化水稻及小麦供给的品种结构，提高品质和质量，保证口粮的有效供给和绝对安全。保持粮食生产稳定，重点是稳定水稻、小麦面积，守住“口粮绝对安全”的底线。

要强化政策引导，落实稻谷、小麦最低收购价等政策，进一步调动农民群众务农种粮积极性，引导农民安排好种植结构。巩固提升东北粳稻产区，稳定南方双季稻生产。稳定黄淮地区冬小麦，适当恢复北方春小麦。要落实《粮食安全省长责任制考核办法》，强化地方政府粮食安全主体责任，细化指标，加强督查，进一步调动地方政府重农抓粮积极性。到2020年，力争水稻面积稳定在4.5亿亩，优质稻比例达到80%；小麦面积稳定在3.6亿亩左右，其中冬小麦面积稳定在3.3亿亩。

### 2. 发展优质稻、强筋弱筋小麦

要适应市场消费需求的变化，通过技术研发和技术推广，着力提高水稻小麦品质，积极发展优质稻米和强筋弱筋小麦。

以发展优质稻为重点，扩大杂交稻和超级稻种植，长江中下游和华南适宜区应继续恢复“双季稻”生产，东北地区在保护生态环境的前提下，水源条件好的地方可增加优质粳稻生产。巩固北方粳稻产区，稳定南方双季稻生产，扩大优质稻种植面积，促进稻米提质增效。发挥我国杂交水稻育种技术优势，加快选育高产优质高抗杂交稻新品种，稳定杂交稻面积，促进单产提高、品质提升。利用现代育种技术，加快常规稻品种提纯复壮，降低用种成本，发挥常规稻品质优势，提升种植效益。

小麦以挖掘区域潜力为重点，继续发挥黄淮海和西南地区增产优势，大力发展优质专用小麦生产。稳定冬小麦、恢复春小麦。稳定黄淮海、长江中下游等主产区冬小麦生产。结合建立合理轮作体系，在东北冷凉地区、内蒙古河套地区、新疆天山北部地区等，适当恢复春小麦。大力发展市场紧缺的用于加工面包的优质强筋小麦和加工饼干蛋糕的优质弱筋小麦，带动用于加工馒头、面条的中筋或中强筋小麦品质提升。

### 3. 减少非优势区玉米种植，增加优质食用大豆、马铃薯、杂粮、豆类等经济作物

调整优化农业种植结构，要在《全国种植业结构调整规划（2016—2020年）》和《农业部关于“镰刀弯”地区玉米结构调整的指导意见》的引导下，加快构建粮经饲统筹、农牧结合、种养加一体、一二三产业融合发展的格局。继续调减东北冷凉区、北方农牧交错区、西北风沙干旱区、西南石漠化区等非优势产区籽粒玉米面积1000万亩。结合落实粮改饲、粮改豆补助政策，支持农民调减玉米面积，并根据市场需求和农牧发展需要，增加优质食用大豆、薯类、杂粮杂豆，以及青贮饲料、苜蓿等优质饲草料种植。加强技术指导，做好种子供应，促进市场对接，让结构调得动、稳得住。

（1）玉米。一是调减籽粒玉米。要巩固提升玉米优势区，适当调减非优势区，重点调减东北冷凉区、北方农牧交错区、西北风沙干旱区春玉米，以及黄淮海地区低产的夏玉米种植面积，大力推广适合籽粒机收品种，推进全程机械化生产。到2020年，玉米面积稳定在5亿亩左右。二是扩大青贮玉米。要适应以养带种、以种促养的要求，因地制宜发展青贮玉米，提供优质饲料来源，就地过腹转化增值。到2020年，青贮玉米面积达到2500万亩。三是适当发展鲜食玉米。要适应居民消费升级的需要，扩大鲜食玉米种植，为居民提供营养健康的膳食纤维和果蔬。到2020年，鲜食玉米面积达到1500万亩。

（2）大豆。一是粮豆轮作、恢复面积。要因地制宜开展粮豆轮作，在东北地区推广玉米大豆轮作模式，在黄淮海地区推广玉米大豆轮作、麦豆一年两熟或玉米大豆间套作，适当恢复大豆种植面积。到2020年，大豆面积达到1.4亿亩。二是改善品质、提高效益。适应我国居民的饮食习惯和大豆市场的供求状况，东北地区扩大优质食用大豆面积，稳定油用大豆面积。黄淮海地区以优质高蛋白食用大豆为重点，适当恢复面积。实现国产大豆与国外高油大豆的错位竞争，满足国民对健康植物蛋白的消费需求。

（3）薯类杂粮。要筛选推广优质专用品种，建立生产基地，为主食加工提供优质原料。要优化产品工艺，完善主食产品配方及工艺流程，逐步将马铃薯主食产品全粉配比提高到50%以上。拓展主食产品市场，加快马铃薯主食产品进超市、进社区、进食堂，开辟消费渠道，壮大消费群体。适当调减

非优势区玉米面积，改种耐旱耐瘠薄的薯类、杂粮杂豆，满足市场需求，保护生态环境。到2020年，薯类杂粮种植面积达到2.3亿亩左右。按照“营养指导消费、消费引导生产”的要求，开发薯类杂粮营养健康、药食同源的多功能性，广泛应用于主食产品开发、酿酒酿造、营养保健、精深加工等领域，推进规模种植和产销衔接，实现加工转化增值，带动农民增产增收。

## （二）优化经济作物

针对当前我国经济作物发展存在的产量大幅度增加、供给大于需求、质量品质不高等问题，迫切需要进一步调整和优化经济作物结构。一方面，经济作物要优化品种品质和区域布局，巩固主产区棉花、油料、糖料生产，促进园艺作物增值增效。另一方面，要加快育种创新，挖掘品质资源优势，选择培育一批适销对路、熟期合理、品质优良的新品种。

（1）棉花。一是稳定面积、稳定产量。受种植效益下降等因素影响，棉花生产向优势区域集中、向盐碱滩涂地和沙性旱地集中、向高效种植模式区集中，在已有的西北内陆棉区、黄河流域棉区、长江流域棉区“三足鼎立”的格局下，着力提升新疆棉区发展水平，进一步巩固沿海沿江沿黄、环湖盐碱滩涂棉区生产。到2020年，棉花面积稳定在5000万亩左右。二是提高单产、提升品质，增加效益。加快选育耐盐碱、抗性强、宜机收的高产棉花品种，集成配套棉花生产机械移栽收获等技术，解决棉花“三丝”等异性纤维，以及机收杂质、纤维长度和强度降低等品质问题，实现增产增效。

（2）油料。一是重点发展油菜和花生生产。稳定长江流域油菜、花生面积和淮海花生面积，因地制宜扩大东北农牧交错区花生面积。到2020年，油菜面积稳定在1亿亩左右，花生面积稳定在7000万亩左右。二是因地制宜发展耐旱耐盐碱耐瘠薄的油葵、芝麻、胡麻等小宗油料作物，积极发展高油玉米。在适宜地区示范推广油用牡丹、油莎豆等，增加新的油料来源。充分利用棉籽、米糠等原料，开发食用植物油。

（3）糖料。一是重点稳定面积。通过完善甘蔗价格形成机制，集成配套以机械收割等为主的节本增效技术，调动农民种植甘蔗积极性。稳定广西、云南等优势产区，适当调减不具备比较优势的甘蔗产区。到2020年，糖料面积稳定在2400万亩左右，其中甘蔗面积稳定在2100万亩左右。二是着力提



高单产、提高含糖率，增加产量、增加效益。加快选育高产高糖抗逆及适宜机械收割的新品种，大力推广甘蔗脱毒健康种苗，集成配套轻简高效栽培技术模式，提高单产、提高品质、增加效益。

(4) 蔬菜。一是稳定面积。统筹蔬菜优势产区和大中城市“菜园子”生产，巩固提升北方设施蔬菜生产，稳定蔬菜种植面积。到2020年，蔬菜面积稳定在3.2亿亩左右，其中设施蔬菜达到6300万亩。二是保质增效。重点推广节水环保和绿色防控等技术，建立系统完整的从田间到餐桌产品质量追溯体系，确保蔬菜产品质量安全。提升设施农业的防护能力，推广肥水一体和小型作业机械，因地制宜推广智能监控和“互联网+”等现代技术，实现增产增效、节本增效。三是均衡供应。统筹南菜北运蔬菜基地和北方设施蔬菜生产，发展春提早和秋延后以及越冬蔬菜生产。完善流通设施，加强产地冷链建设，着力解决蔬菜供应时空分布不均的矛盾，实现周年均衡供应。

### (三) 扩大饲料作物

针对我国饲料工业发展在生产、经营、监管、政策等方面存在的矛盾和问题，要对饲料作物进行结构性调整，促进产业加快升级。要适应养殖业发展的规模要求，因地制宜发展青贮玉米等优质饲草饲料，逐步建立粮经饲三元结构。到2020年，青贮玉米面积达到2500万亩，苜蓿面积达到3500万亩。要适应养殖业发展的布局变化，多元发展饲料作物。北方地区重点发展优质苜蓿、青贮玉米、饲用燕麦等饲草，南方地区重点发展黑麦草、三叶草、狼尾草、饲用油菜、饲用苧麻、饲用桑叶等。

#### 1. 扩大饲料作物种植面积

发展青贮玉米、苜蓿等优质牧草，逐步建立合理的种植体系。加快中国北部农牧交错带农牧生产结构调整，形成种植业和畜牧业相结合的种植结构。发展草坡和草山、发展耕地和坡地、发展幼龄果茶园和冬闲田等草作物。发展农牧结合的耕作制度，形成粮经饲协调的三元种植结构。

#### 2. 稳定蛋白饲料原料供应

促进蛋白饲料原料进口品种和来源地多元化，适度增加油菜籽等其他品种进口，积极挖掘加拿大、南亚、东欧、俄罗斯等地的供应潜力。加强合成氨基酸新品种推广应用，推动饲料配方中减少蛋白原料添加比例。坚持以国

内为主保障能量饲料原料供应，引导饲料生产企业增加玉米饲用消费。加强玉米替代技术储备，适时适度使用小麦、早籼稻、大麦、高粱等其他谷物。加强优质饲草料加工调制技术装备研发和营养价值评价，推广草料结合的全混合日粮和商品饲料产品。

### 3. 推进秸秆饲料化利用

推动建立健全秸秆收储用体系，支持牛羊养殖场户改善贮存利用设施，购置处理机械，增加秸秆饲料化利用量。大力推广秸秆青贮、微贮、气爆、压块等处理技术，发展以秸秆为基础原料的全混合日粮。支持专业化的秸秆饲料化利用企业发展。

### 4. 促进农副资源饲料化利用

按照能用尽用、高效利用的原则，充分挖掘农副资源饲料化利用潜力。支持马铃薯、甘薯、木薯、甜菜、苕麻、桑叶等作物以及果蔬、糟渣、基料等农产品加工副产物进行脱水干燥等加工，将其转化为便于工业化生产使用的饲料原料。支持油籽加工副产物进行生物发酵、物理脱毒等加工，降低抗营养物质含量，提升蛋白质品质。

### 5. 健全饲料规范标准

制定《自行配制饲料使用规范》，指导养殖者严格遵守限制性或禁止性规定。针对主要饲料添加剂和单一饲料品种，制定生产企业设立条件，指导各地规范生产许可审批。修订《药物饲料添加剂使用规范》，制定《药物饲料添加剂品种目录》。修订完善《饲料原料目录》《饲料添加剂品种目录》《饲料添加剂安全使用规范》和饲料添加剂产品标准。针对隐患排查和风险预警中发现的问题，及时组织制定检测标准。

---

## 专栏 3-1 实施粮改饲政策

为深入推进农业供给侧结构性改革，2017年农业部利用中央财政资金20亿元在17个省区实施粮改饲补贴，1000万亩任务目标被列入政府工作报告的量化指标。全年累计完成粮改饲面积889.33千公顷，超额33.4%完成年度目标。

实践表明，粮改饲是一项符合农业现代化发展方向、顺应市场规律、满

足产业需求、受到广大农民和地方政府普遍欢迎的好政策，实现了“农牧结合、种养双赢”的目标。目前，“为养而种”的种植业生产方式加快建立，种养关系正以市场为导向作适应性调整，粮草兼顾、农牧结合、种养一体的新型农牧业发展格局正在形成。

一是促进了玉米去库存和种植增收。据农业部调查，2017年试点地区落实粮改饲面积中，青贮玉米占95%，高粱、苜蓿、燕麦等其他优质饲草料占5%。按各地籽粒玉米平均亩产和粮改饲面积测算，共减少籽粒玉米710万吨，约占试点地区当年玉米总产量的15%。农民出售青贮玉米，平均每亩收入1081元，比出售籽粒玉米每亩增收302元。

二是促进了牛羊养殖增产增效。据调查分析，原年产奶6吨左右的奶牛饲喂青贮玉米后，日均产奶量增加3千克，乳蛋白、乳脂肪等质量指标也明显提高。肉牛饲喂青贮玉米后，日增重提高约0.4千克，出栏时间缩短30天以上，饲料成本降低900元左右。肉羊饲喂青贮玉米后，日增重提高约0.05千克，出栏时间缩短15天以上，饲料成本降低40元左右。

三是促进了种养结合循环发展。在2017年落实的粮改饲面积中，养殖场流转土地自种、种养一体化经营的比例达到36%，内蒙古、辽宁、青海等省份超过60%。养殖场利用一体化经营优势，将牛羊粪便还田用于青贮饲料种植，减少化肥用量40%以上。试点地区专业化生产服务组织发展到2000余家，由专业收贮企业收贮面积达7%，“耕、种、收、贮”全程机械化作业水平大幅提高。

四是促进了产业扶贫和草牧业发展。各地在政策落实过程中，还将粮改饲与扶贫攻坚、发展草牧业等工作紧密结合起来。2017年455个粮改饲试点县中，有169个国家级或省级贫困县，共安排粮改饲资金1.53亿元。在收贮品种上，山东和河南两省将构树收贮纳入补贴范围，分别在山东省菏泽市牡丹区和河南省兰考县、太康县实施，累计收贮构树青贮饲料3万吨，涉及面积1000公顷，为拓展饲草料资源开发利用，推动草牧业发展，做了积极探索。

---

#### （四）开展绿色高产高效创建

按照中央的部署和要求，农业农村部紧紧围绕农业供给侧结构性改革这一主线，坚持绿色引领，强化创新驱动，深入推进绿色高产高效创建，选择377个生产基础好、优势突出、产业带动能力强的县（市），高起点谋划、高标准实施、高质量推进，取得了积极进展和成效，为种植业转型升级和高质量发展提供了有力支撑。

##### 1. 主要做法

（1）坚持质量第一，推进由追求数量向量质并重转变。针对当前粮食等重要农产品供求关系出现的新变化，各地在推进绿色高产高效创建中，主攻质量效益，增强农业发展的导向性和引领性。一是品种上求“优”。针对玉米出现阶段性供过于求的情况，东北、黄淮海主产区主动调减玉米创建比例，减少无效供给。黑龙江24个创建县仅安排3个县种植玉米，河南、安徽45个创建县没有安排种植玉米。其余省份也根据市场需求，因地制宜确定创建作物，增加有效供给。山西12个创建县安排特色粮油8个县，云南14个创建县安排特色粮油4个县、糖菜茶4个县。二是品质上求“高”。各地牢固树立质量意识，将创建县建成绿色优质农产品的生产基地。江苏以优质稻米、专用小麦为重点，大力推广“南粳”“苏香粳”等优质食用稻米，创建面积占全省水稻的20%以上。上海积极发展绿色有机农产品，指导蔬菜创建县27个核心示范基地通过绿色食品认证，加强农产品质量安全监测，确保创建区农残抽检合格率100%，让人民群众吃上“放心菜”。

（2）坚持绿色引领，推进由粗放经营向集约高效循环发展转变。推进农业绿色发展，重在培育绿色思维方式、形成绿色生产方式，自觉把绿色发展的要求贯穿于生产的全过程。一是突出生态环保，减少化肥农药投入。结合开展化肥农药使用量零增长行动，改变大水大肥猛药的粗放生产方式，减少不合理投入，减轻面源污染。黑龙江实施减肥、减化学农药、减除草剂“三减”行动，要求每个创建县建立示范点，做给农民看，带着农民干。宁夏集成推广水肥一体为代表的高效肥水技术，覆膜保墒为主体的旱作节水技术，生物、物理防治为重点的绿色防控技术，切实把农业投入品的使用量降下来。二是突出利用率提升，减少生产环节损耗。在减少投入量的同时，还在减损、

降耗、提效上下功夫。重庆将提高投入品利用率列入创建考核指标，要求化肥农药利用率提高3个百分点以上。云南在创建县示范推广甘蔗“深沟双行一次性施肥施药全膜覆盖”技术，提高肥药施用精准性，控草、保肥、保水。三是突出轻简高效，减轻劳动强度。为减少人工投入、减轻劳动强度，着力推行以机械化为核心的轻简化生产技术。陕西建立农机农艺融合联席会议制度，采取专家领军、专业融合方式，开展农机作业瓶颈攻关，创建作物核心区基本实现全程机械化。四川组织研发套作玉米收获机械，着力解决丘陵地区机收难题，缓解农村劳动力不足的压力。

(3) 坚持创新驱动，推进由单项技术向集成组装配套转变。各地以绿色高产高效创建为平台，改变“土地就是产粮”的旧思维，积极拓展衍生功能，挖掘增产增收潜力。一是推广“一田多用”模式。重点发展稻田综合种养，推广“水稻+”鱼、虾、蟹、鸭等，提高土地产出效益。湖北、湖南、江苏、安徽、四川等省都专门安排稻田综合种养创建县，将农田打造成“水稻+水产”的综合种养基地。二是推广“一季多收”模式。充分发挥不同作物的时空搭配和边际效应，科学安排作物茬口，用空间换时间、将一季变多季。西南地区推广玉米—大豆、黄淮海地区推广玉米—花生带状复合种植模式，在保持玉米产量基本稳定的同时，多收一季油料或其他经济作物。三是推广“一主多辅”模式。一些水稻创建县，推广稻—油、稻—麦、稻—菜等轮作模式，既保证主粮生产，又增加辅产品供应；一些玉米创建县，将籽粒玉米改为鲜食玉米、青贮玉米、高油玉米，助推种植结构调整；一些油菜创建县，在推广高产优质“双低”油菜的同时，兼顾菜用、花用、饲用、肥用，实现多用途开发。

(4) 坚持利益联结，推进由一产为主向三产融合转变。创建县推行规模化种植、标准化生产，积极发展订单农业，促进一二三产业融合，让农民分享增值收益。一是推进企业带动。引进有实力、有影响力的产业化龙头企业，发展精深加工，增加农产品附加值。用工业的理念经营农业，开发农田休闲观光、农事体验、文化传承等多种功能，把农场打造成工厂、把田园建设成公园，充分挖掘农业内部增收潜力。二是推进品牌创建。指导创建县生产经营主体申报无公害、绿色、有机农产品及地理标志产品，提升产品竞争力。四川连续4年在北京、上海、深圳等大城市举办展销会，推介“不知火橘橙”

“三台优质大米”等品牌，提升品牌的影响力和市场知名度。三是推进产销衔接。运用“互联网+”技术，大力发展农村电子商务，推动产销衔接，促进农民增收。黑龙江“大米网”组织创建县进行10多次农产品网上拍卖活动，各类农业经营主体通过互联网共同推出绿色食品营销项目253个，成交额近14亿元。内蒙古依托“中国薯网”，将马铃薯卖出内蒙古，卖向全国。

(5) 坚持方式创新，推进行政推动向市场引导转变。在绿色高产高效创建中，各地注重以市场为导向，完善公共服务、优化要素组合，充分发挥市场配置资源的决定性作用。一是变行政推动为信息引导。在创建作物安排上，坚持因地制宜，减轻行政色彩，不搞强迫命令、不搞“一刀切”。安徽按照县级申报、市级初审、省级评审的程序，组织各地自主、自愿申报，重点创建有市场需求的作物品种，重点发展有区域特色的优势作物，把创建的话语权交给市场。二是变主抓管理为主推服务。将绿色高产高效创建作为“转作风、树行风”的舞台，探索多种形式的为农服务。运用网络平台、手机App等现代信息手段，开展“指尖服务”，将绿色高效技术发送到农民手机上。组织专家指导组与创建县对接，分县包片、蹲点指导，做好“结对服务”，将关键技术信息落实到户到田。三是变外源输血为自身造血。发挥财政资金的撬动作用，引导社会资本参与绿色高产高效创建，整合多种资源，集聚各方力量，形成利益共享、合作共赢的开放式创建格局。江西要求每个创建县对接一个企业、依托一批主体，增强创建的内生动力和发展活力，确保建一个、成一个、发挥作用一个。

## 2. 实施成效

(1) 技术模式更加完善。根据不同区域资源条件、种植制度和生产基础，以标准化、机械化、信息化为方向，集成推广高产高效、资源节约、生态环保的技术模式。一是模式数量“多”。全国377个创建县共集成组装646套成熟技术模式，平均每省20套，其中江苏、安徽、辽宁、山西等省都在40套以上，水稻、小麦、玉米三大主粮平均每种作物100套以上。二是作物种类“全”。覆盖大宗粮油、棉花、糖料、蔬菜、水果、茶叶、特色杂粮杂豆等，共20多种作物；涉及耕种管收、茬口衔接、间作套种、综合种养等不同环节。三是机艺融合“深”。技术集成更加聚焦轻便快捷和智能操控，如激光平地、点位施肥、遥控飞防、机器换人、水分养分动态监测等一批先进技术得



到广泛应用，项目区耕种收主要环节农机作业率达到90%以上。

(2) 绿色高效更加显现。围绕提高产量、改善品质、降低成本、增加效益，大力推广优质高产多抗、节水节肥节药、立体复合种养等绿色高效技术，显著提高资源利用率和土地产出率。一是投入量“降”了。377个创建县平均节水14.6%、节药12.9%、节肥12.1%。其中，京津冀缺水创建县平均节水42.7%，13个主产省创建县药肥用量比全国创建县平均水平低0.6个百分点。二是产出量“增”了。创建县单产水平得到显著提升，小麦平均亩产比所在省平均高76千克、水稻高35.3千克、玉米高116千克、油菜高27.9千克、花生高27.5千克、马铃薯高166千克。三是产品质量“优”了。在绿色高产高效创建带动下，2017年全国优质强筋弱筋小麦比例达到27.5%、比上年提高2.8个百分点，优质稻和加工专用稻比例达到80%以上、提高1.5个百分点。创建县果菜茶优质率分别达到80%、92.5%、90.2%，比所在省平均水平分别高7.7、7.3、4个百分点。

(3) 示范引领更加有力。以绿色高产高效创建为平台，示范推广新品种、新技术、新装备，成为农民的田间课堂。一是先进典型树标杆。通过层层推荐、择优筛选，各地树立了一批高产高效并重、生产生态兼顾的先进典型，在绿色模式示范、关键技术攻关、作物品质提升、农业功能拓展等方面表现突出、各具特色。二是培训观摩带着干。组织各类指导服务和技术培训621次，培训种粮大户、农民合作社等新型经营主体68.9万人(次)，将绿色高效技术模式送进千家万户、落到田间地头。三是辐射带动点到面。在中央财政安排15亿元资金的带动下，地方财政配套12.7亿元，自主创建了353个省级绿色高产高效示范县。全国创建面积总计达到5606.67千公顷，示范带动面积超过16666.67千公顷，发挥了很好的辐射带动作用。

(4) 主体参与更加深入。发挥新型经营主体的主力军作用，推动组织方式创新和服务机制创新，提升创建层次和水平。一是服务主体多元。农机合作社、植保服务队、农资配送站等各类社会化服务组织，为项目区提供全方位、全过程的周到服务，逐渐成为创建的主体。在项目带动下，共扶持培育了87379个新型经营主体。二是服务形式多样。针对农村缺劳力、缺技术、缺机械的实际，依托新型经营主体，开展代耕代种、代管代收、代烘代储、统配统施、统防统治等专业化服务，有效破解了产前、产中、产后等环节的



制约瓶颈。三是服务规模扩大。项目区建在哪里，社会化服务就跟进到哪里，做到有效衔接、无缝对接。各类主体提供社会化服务面积 6393.33 千公顷，基本实现项目区全覆盖，组织化程度和集约化水平明显提高。

(5) 产业融合更加紧密。各地在绿色高产高效创建中，坚持龙头企业带动，大力发展订单生产，促进一二三产业融合发展。一是企业参与度增强。全国共有 2985 家企业参与绿色高产高效创建，订单种植面积达到 2826.67 千公顷，占创建总面积的 50%。通过订单生产，实现优质优价，产得出、销得畅、价格好。二是品牌影响力增大。创建县树立品牌意识，打好特色牌、优质牌，在一些优势产区实现了你无我有、你有我优，错季上市、错位发展的格局。涌现出 2354 个区域公共品牌、地方知名品牌和地理标志农产品等。三是农田附加值增加。积极拓展农业多种功能，发展综合种养、复合种植、休闲观光、农事体验、文化传承等新产业、新业态，提升附加值。长江流域“水稻+”模式每亩纯收益 1500 元以上；一些城市郊区打造油菜景观田和农事体验田，实现收入翻两番。

## 二、发展规模高效养殖业

针对当前我国畜牧业发展存在的生产基础比较薄弱、发展方式相对落后、生态环境约束趋紧等突出问题，2015 年 5 月农业部印发的《关于促进草食畜牧业加快发展的指导意见》和 2016 年 7 月农业部印发的《全国草食畜牧业发展规划（2016—2020 年）》提出，要提高资源环境匹配度，重点发展草食畜牧业。2017 年中央一号文件进一步明确提出，要通过稳定生猪生产、全面振兴奶业、推进稻田综合种养、发展现代化海洋牧场等措施，发展规模高效养殖业。上述规划和文件，为调整优化畜牧业和渔业结构，促进畜牧业和渔业转型升级，推进畜牧业和渔业绿色发展指明了方向。

### （一）稳定生猪生产

为引导和推动生猪生产的发展和结构布局的调整，2016 年 4 月农业部印发的《全国生猪生产发展规划（2016—2020 年）》和 2015 年 11 月农业部印发的《关于促进南方水网地区生猪养殖布局调整优化的指导意见》，对进一步稳

定生猪生产、调整优化生猪养殖区域布局提出了明确要求。

一方面，要抓好稳定生猪生产的各项强农惠农政策和资金的落实，抓好生猪调出大县奖励资金、生猪良种补贴和重大动物防疫财政补贴等资金的落实。大力推进生猪生态养殖，积极推广“饲料微生物化+固液分流”“饲料微生物化+高架网床”等生态养殖模式。

另一方面，要积极引导生猪养殖向玉米主产区 and 环境容量大的地区转移。引导各地合理划定适宜养殖区域和禁止养殖区域，在南方水网地区创建 100 个国家级生猪标准化示范场和 10 个畜牧业绿色发展示范县。在洞庭湖区开展减畜禽、减水产养殖“两减”试点，为推进畜禽养殖污染治理积累可复制、可推广的成功经验。

## （二）振兴民族奶业

针对过去一段时间以来，我国奶业发展存在的产品供需结构不平衡、产业竞争力不强、消费者信心不足等突出问题，2018 年 6 月，国务院办公厅印发了《关于推进奶业振兴保障乳品质量安全的意见》，进一步明确了指导思想、基本原则和主要目标，对于振兴民族奶业、保障乳品质量安全、提振消费者对国产乳制品的信心、进一步提升我国奶业竞争力具有重要意义。

### 1. 加强优质奶源基地建设

（1）优化调整奶源布局。巩固发展东北和内蒙古产区、华北和中原产区、西北产区，打造我国黄金奶源带。积极开辟南方产区，稳定大城市周边产区。以荷斯坦牛等优质高产奶牛生产为主，积极发展乳肉兼用牛、奶水牛、奶山羊等其他奶畜生产，进一步丰富奶源结构。

（2）发展标准化规模养殖。开展奶牛养殖标准化示范创建，支持奶牛养殖场改扩建、小区牧场化转型和家庭牧场发展，引导适度规模养殖。支持奶牛养殖大县整县推进种养结合，发展生态养殖。推广应用奶牛场物联网和智能化设施设备，提升奶牛养殖机械化、信息化、智能化水平。加强奶牛口蹄疫防控和布病、结核病监测净化工作，做好奶牛常见病防治。

（3）加强良种繁育及推广。建立全国奶牛育种大数据和遗传评估平台，完善种牛质量评价制度，构建现代奶牛遗传改良技术体系和组织管理体系。扩大奶牛生产性能测定范围，加快应用基因组选择技术。支持奶牛育种联盟

发展，联合开展青年公牛后裔测定。大力引进和繁育良种奶牛，打造高产奶牛核心育种群，建设一批国家核心育种场。加大良种推广力度，提升良种化水平，提高奶牛单产量。

(4) 促进优质饲草料生产。推进饲草料种植和奶牛养殖配套衔接，就地就近保障饲草料供应，实现农牧循环发展。建设高产优质苜蓿示范基地，提升苜蓿草产品质量，力争到 2020 年优质苜蓿自给率达到 80%。推广粮改饲，发展青贮玉米、燕麦草等优质饲草料产业，推进饲草料品种专业化、生产规模化、销售市场化，全面提升种植收益、奶牛生产效率和养殖效益。

## 2. 完善乳制品加工和流通体系

(1) 优化乳制品产品结构。统筹发展液态乳制品和干乳制品。因地制宜发展灭菌乳、巴氏杀菌乳、发酵乳等液态乳制品，支持发展奶酪、乳清粉、黄油等干乳制品，增加功能型乳粉、风味型乳粉生产。鼓励使用生鲜乳生产灭菌乳、发酵乳和调制乳等乳制品。

(2) 提高乳品企业竞争力。引导乳品企业与奶源基地布局匹配、生产协调。鼓励企业兼并重组，提高产业集中度，培育具有国际影响力和竞争力的乳品企业。依法淘汰技术、能耗、环保、质量、安全等不达标的产能，做强做优乳制品加工业。支持企业开展产品创新研发，优化加工工艺，完善质量管理体系，增强运营管理能力，降低生产成本，提升产品质量和效益。支持奶业全产业链建设，促进产业链各环节分工合作、有机衔接，有效控制风险。

(3) 建立现代乳制品流通体系。发展智慧物流配送，鼓励建设乳制品配送信息化平台，支持整合末端配送网点，降低配送成本。促进乳品企业、流通企业和电商企业对接融合，推动线上线下互动发展，促进乳制品流通便捷化。鼓励开拓“互联网+”、体验消费等新型乳制品营销模式，减少流通成本，提高企业效益。支持低温乳制品冷链储运设施建设，制定和实施低温乳制品储运规范，确保产品安全与品质。

(4) 密切养殖加工利益联结。培育壮大奶农专业合作组织，推进奶牛养殖存量整合，支持有条件的养殖场（户）建设加工厂，提高抵御市场风险能力。支持乳品企业自建、收购养殖场，提高自有奶源比例，促进养殖加工一体化发展。建立由县级及以上地方人民政府引导，乳品企业、奶农和行业协

会参与的生鲜乳价格协商机制，乳品企业与奶农双方应签订长期稳定的购销合同，形成稳固的购销关系。开展生鲜乳质量第三方检测试点，建立公平合理的生鲜乳购销秩序。规范生鲜乳购销行为，依法查处和公布不履行生鲜乳购销合同以及凭借购销关系强推强卖兽药、饲料和养殖设备等行为。

### 3. 强化乳品质量安全监管

(1) 健全法规标准体系。完善乳品质量安全法规，健全生鲜乳生产、收购、运输和乳制品加工、销售等管理制度。修订提高生鲜乳、灭菌乳、巴氏杀菌乳等乳品国家标准，严格安全卫生要求，建立生鲜乳质量分级体系，引导优质优价。制定液态乳加工工艺标准，规范加工行为。制定发布复原乳检测方法等食品安全国家标准。监督指导企业按标依规生产。

(2) 加强乳品生产全程管控。落实乳品企业质量安全第一责任，建立健全养殖、加工、流通等全过程乳品质量安全追溯体系。加强源头管理，严格规范奶牛养殖环节饲料、兽药等投入品使用和监管。引导奶牛养殖散户将生鲜乳交售到合法的生鲜乳收购站。任何单位和个人不得擅自加工生鲜乳对外销售。实施乳品质量安全监测计划，严厉打击非法收购生鲜乳行为以及各类违法添加行为。对生鲜乳收购站、运输车、乳品企业实行精准化、全时段管理，依法取缔不合格生产经营主体。健全乳品质量安全风险评估制度，及时发现并消除风险隐患。

(3) 加大婴幼儿配方乳粉监管力度。严格执行婴幼儿配方乳粉相关法律法规和标准，强化婴幼儿配方乳粉产品配方注册管理。婴幼儿配方乳粉生产企业应当实施良好生产规范、危害分析和关键控制点体系等食品安全质量管理体系，建立食品安全自查制度和问题报告制度。按照“双随机、一公开”要求，持续开展食品安全生产规范体系检查，对检查发现的问题要从严处理。严厉打击非法添加非食用物质、超范围超限量使用食品添加剂、涂改标签标识以及在标签中标注虚假、夸大的内容等违法行为。严禁进口大包装婴幼儿配方乳粉到境内分装。大力提倡和鼓励使用生鲜乳生产婴幼儿配方乳粉，支持乳品企业建设自有自控的婴幼儿配方乳粉奶源基地，进一步提高婴幼儿配方乳粉品质。

(4) 推进行业诚信体系建设。构建奶业诚信平台，支持乳品企业开展质量安全承诺活动和诚信文化建设，建立企业诚信档案。充分运用全国信用信

息共享平台和国家企业信用信息公示系统，推动税务、工信和市场监管等部门实现乳品企业信用信息共享。建立乳品企业“黑名单”制度和市场退出机制，加强社会舆论监督，形成市场性、行业性、社会性约束和惩戒。

#### 4. 加大乳制品消费引导

(1) 树立奶业良好形象。积极宣传奶牛养殖、乳制品加工和质量安全监管等方面的成效，定期发布乳品质量安全抽检监测信息，展示国产乳制品良好品质，提升广大群众对我国奶业的认可度。推介休闲观光牧场，组织开展乳品企业公众开放日活动，让消费者切身感受牛奶安全生产的全过程，激发消费活力。

(2) 着力加强品牌建设。实施奶业品牌战略，激发企业积极性和创造性，培育优质品牌，引领奶业发展。通过行业协会等第三方组织，推介产品优质、美誉度高的品牌，扩大消费市场。发挥骨干乳制品企业引领作用，促进企业大联合、大协作，提升中国奶业品牌影响力。

(3) 积极引导乳制品消费。大力推广国家学生饮用奶计划，增加产品种类，保障质量安全，扩大覆盖范围。开展公益宣传，加大公益广告投放力度，强化乳制品消费正面引导。普及灭菌乳、巴氏杀菌乳、奶酪等乳制品营养知识，倡导科学饮奶，培育国民食用乳制品的习惯。加强舆情监测，及时回应社会关切，营造良好舆论氛围。

为强化企业社会责任，引导社会消费预期，建立了十部门奶业工作部际联席会议制度，自 2015 年以来，由农业部倡议、中国奶业 D20 企业联盟主办，每年召开一次中国奶业 D20 峰会，国内大型奶业企业、主管部门、行业组织、专家学者等参加，旨在提升展示中国奶业品牌形象，商议行业发展重大问题，促进引领中国奶业健康发展。中国奶业 D20 峰会对振兴民族奶业保障乳品质量安全发挥了重要的作用。

### (三) 推进稻田综合种养

2016 年 5 月，农业部发布了《关于加快推进渔业转方式调结构的指导意见》，明确提出：合理确定湖泊、水库等公共水域内养殖规模，稳定池塘养殖，大力发展稻田综合种养和低洼盐碱地养殖。积极发展生态健康养殖。按照养殖容量调减湖泊、水库的投饵网箱养殖，发展大水面增殖和不投饵滤食

类、草食类网箱网围养殖，保持现有养殖池塘面积，提高养殖生产能力。

为推进稻田综合种养，主要采取以下几个方面的措施：一是开展稻田综合种养养殖节能减排试点和水产品加工综合利用技术示范，将池塘生态工程化养殖减排技术、工厂化循环水养殖技术和网箱养殖减排技术纳入《农业面源污染综合治理专题规划（2014—2018）》。二是加强科研与推广部门的合作，推动稻田综合种养技术示范项目发展。加强项目技术集成，推出适合稻田综合种养技术示范大规模推广的模式。三是加大项目示范规模，提高示范效果。通过宣传推介，提高各地推进稻田综合养种的积极性。在全国符合条件的地区，全面推进稻田综合栽培和低洼盐碱地种植。四是实施“绿色生态农业补贴制度改革方案”，对稻田综合育种给予农业补贴等政策支持。五是加强品牌培育和宣传，打造具有地方特色的地方稻米和渔业品牌。

#### （四）发展现代化海洋牧场

海洋牧场作为一种全新的产业综合体，注重环境修复、资源养护、生态养殖、合理产出，既是海洋渔业资源自然再生产的场所，也是涉渔产业融合发展的新平台，不仅能够提供更多优质安全的海水产品，满足城乡居民消费升级的需求，还可以推动养殖升级、捕捞转型、加工提升，带动休闲旅游业，有效延伸产业链条，提高海洋渔业附加值。海洋牧场在产出优质海水产品的同时，还能起到固碳除氮的作用，从而达到净化水质、防止赤潮等生态灾害的目的，推动海洋渔业向绿色、协调、可持续方向发展。

我国海洋牧场建设尽管取得了一定成绩，但在发展过程中还存在统筹规划和基础研究不足、示范引领和体制机制建设不够等主要问题，既不能适应海洋生态文明建设和海洋渔业转型升级的要求，也制约了海洋牧场综合效益的发挥。对此，2017年中央一号文件提出，支持集约化海水健康养殖，发展现代化海洋牧场，加强区域协同保护，合理控制近海捕捞。

##### 1. 加强海洋牧场建设指导

在深入调查研究和广泛征求意见的基础上，组织编制《中国海洋牧场发展战略研究》，初步厘清了海洋牧场发展的基本思路和工作重点。将海洋牧场建设列入中办国办印发的《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》中，并在《全国农业现代化规划（2016—2020年）》《农业部关于加快推进渔业转



方式调结构的指导意见》和《全国渔业发展第十三个五年规划（2016—2020年）》中，都明确了海洋牧场在我国海洋渔业发展中的地位和作用。强化海洋牧场规划先行的建设理念，编制发布《国家级海洋牧场示范区建设规划（2017—2025年）》，要求建设国家级海洋牧场示范区178个。

## 2. 开展海洋牧场示范区创建

为提高海洋牧场的建设和管理水平，2015年农业部启动了国家级海洋牧场示范区创建工作，积极推进以海洋牧场建设为主要形式的区域性渔业资源与生态环境养护及渔业综合开发。为规范海洋牧场示范区建设和管理，2017年农业部办公厅发布了《国家级海洋牧场示范区管理工作规范（试行）》和《人工鱼礁建设项目管理实施细则（试行）》。

## 3. 强化海洋牧场科技支撑

将海洋牧场纳入《“十三五”渔业科技发展规划》，对海洋牧场科技发展重点和任务进行布局；启动实施了多项海洋牧场研究相关国家科技支撑计划，支持相关科研院所开展海洋牧场技术改进与标准化研究；组织制定《海洋牧场标准体系》《海洋牧场分类》《人工鱼礁建设技术规范》和《人工鱼礁资源养护效果评价技术规范》等海洋牧场建设相关技术标准。2017年9月农业部成立海洋牧场建设专家咨询委员会，强化海洋牧场建设的科技支撑。

# 三、做大做强特色优势产业

当前，从总体上看，我国特色农业产业发展水平不高，市场竞争力不强，生产布局有待进一步优化，全国上规模、成体系的特色产业聚集区不多，难以满足日益增长的消费需求，对农民增收和区域经济发展的带动作用尚未很好地发挥出来。对此，《中共中央国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》强调指出，要做大做强优势特色产业，把地方土特产和小品种做成带动农民增收的大产业。文件明确要求，制定特色农产品优势区建设规划，建立评价标准和技术支撑体系，鼓励各地争创园艺产品、畜产品、水产品、林特产品等特色农产品优势区。



### （一）实施特色农业提质增效行动计划

实施优势特色农业提质增效行动计划，促进杂粮杂豆、蔬菜瓜果、茶叶、花卉、食用菌、中药材和特色养殖等产业提档升级，把地方特色小品种和土特产做成带动农民增收的大产业。加强优势特色农产品生产、加工、储藏等技术研发，构建具有地方特色的技术体系。加快信息技术、绿色制造等高新技术向农业生产、经营、加工、流通、服务领域渗透和应用，加强特色产品、特色产业开发和营销体系建设。加快推进特色农产品优势区建设，制定特色农产品优势区建设规划，鼓励各地争创园艺产品、畜产品、水产品等特色农产品优势区，推动资金项目向优势区、特色产区倾斜。加快发展都市现代农业，深挖农业潜力，创造新需求。

以创建特色农产品优势区为平台，出台扶持政策，完善科技支撑体系，打造一批区域特色明显、市场竞争力强的特色农业品牌，提升我国特色农产品的产品优势、产业优势和竞争优势。实施行动计划，提高特色农业的质量，提高优势特色产业的效率和收益。促进杂粮、蔬菜瓜果、茶蚕桑、花卉苗木、食用菌、中药材、特种文化等产业的升级换代，注重推广当地的特色农产品并建立特色农业产业体系。大力发展木本粮油等特色经济林、珍贵树种用材林、花卉、森林食品等绿色产业。充分发挥各地区的产业布局和特色优势，大力发展高质量、安全的农产品。

### （二）实施森林生态标志产品建设工程

2017年中央一号文件提出，要“实施森林生态标志产品建设工程”；在此之前的2016年，国家林业局办公室下发《关于委托开展国家森林生态标志产品体系建设试点工作的通知》，委托中国林业产业联合会负责开展此项工作，要求在2016年9月至2019年12月期间，选择不超过10家试点单位（以市县为单位）组织开展；2017年9月，国家林业局发布《关于实施森林生态标志产品建设工程的通知》，进一步明确了森林生态标志产品建设工程的重大意义、指导思想、基本原则、工程目标和主要任务；2018年5月，中国林业产业联合会授牌贵州省贵定县作为首个“国家森林生态标志产品生产基地创建试点县”，贵州山王果健康实业有限公司等13家刺梨种植加工企业为“国家

森林生态标志产品建设试点单位”，开展国家森林生态标志产品建设试点工作。

实施森林生态标志产品建设工程，要全面建立森林生态标志产品的标准、标识、品牌、评价、监管等相关体系，健全相关管理规定和配套政策，增加森林生态标志产品有效供给，不断扩大森林生态标志产品市场认可度，大幅提升森林生态产业规模、市场份额和质量效益，促进林业产业全面转型升级，全面提升林业产业发展质量和效益。

#### 1. 建立产品标准体系

制定森林生态标志产品标准体系规划，编制标准体系框架和标准明细表，建立森林生态标志产品原料标准、基础材料标准、复合产品标准、生产加工设备标准、基础设施设备标准、生态环境标准，选择重点产品和主要服务领域，加快构建以行业标准为主导、以产地标准为基础、以团体标准及企业标准为补充的相互配套的森林生态标志产品标准体系。

#### 2. 完善产品评价体系

按照《国家森林生态标志产品通用规则》的要求，针对产品的产地环境、生产、加工、仓储、物流、营销等环节，制定并逐步规范国家森林生态标志产品评价体系，引领森林生态标志产品标准化、生态化、个性化、品牌化生产。

#### 3. 建立产品品牌体系

制定森林生态标志产品品牌发展规划，对现有的有关森林生态产品的品牌体系进行梳理，把技术含量高、市场容量大、高附加值、低能耗的产品列入战略规划。建立森林生态标志产品品牌推广、标识识别等关键环节的规则和机制，形成品牌全程管理体系。重点做好品牌体系创建和运营管理设计、宣传推广和品牌价值提升等工作，提升森林生态标志产品品牌的影响力。

#### 4. 建设产品生产基地

以优势林产品产业带、特色林产品优势区和林业大县为依托，以提升名优特新林产品生产能力和经营水平为重点，着力创建一批森林生态标志产品生产基地。加大产销对接力度，形成生态培育、生态制造、生态服务相互促进的良性循环机制，促进林业一二三产业融合发展，拓展森林生态标志产品相关服务功能。

### 5. 建立产品营销流通体系

大力发展森林生态标志产品连锁经营网络，建设以农民林业专业合作社、产品生产基地为基础，批发市场、集配中心为骨干，直销中心、连锁超市为龙头，城乡居民、集团客户为终端的森林生态标志产品流通体系。建立全国森林生态标志产品展示交易中心。推进森林生态标志产品展销厅连锁店与电商集群相结合的线上线下结合营销。支持有条件的企业设立森林生态标志产品展示店和专营店。推广林超对接、连锁经营、电子商务、展示订货、经纪人代理等新型交易方式。

### 6. 建立产品质量安全追溯和监控体系

建立健全森林生态标志产品质量安全监管、检验、监测和追溯四大体系，构建相应平台。建立全国统一的森林生态标志产品质量追溯管理信息平台、制度规范和技术标准。在国家林业重点龙头企业、名优新特产品及产品基地开展追溯试点，逐步扩大追溯范围。建立森林生态标志产品市场监督机制。推进森林生态标志产品信用体系建设，严格落实生产者对产品质量的主体责任、产品标志审核机构对审核结果的连带责任。

### 7. 建立全国森林生态标志产品数据服务平台

结合涉林企业和重点林产品信息普查工作，搭建全国森林生态标志产品数据服务、质量追溯、品牌公信查询等信息服务平台。运用大数据技术完善森林生态标志产品监管方式，建立森林生态标志产品评价标准和实施效果的指标量化评估机制。建立健全森林生态标志产品技术支撑体系，加强标准制定和产品评定能力建设。建立统一的森林生态标志产品信息平台并与国家统一的绿色产品信息平台相衔接，公开发布森林生态标志产品相关政策法规、标准清单、规则程序、产品目录、实施机构等信息。

## （三）推进区域农产品公用品牌建设

一是推进贫困地区区域农产品公用品牌建设，加大农产品市场开拓力度。推进区域农产品公用品牌建设，支持地方企业和行业协会打造区域特色品牌，引入现代要素，提升传统名牌。加强产区批发市场建设，完善销地批发市场，将批发市场纳入农业基础设施建设规划，增加投资。加强农产品的仓储、运输、加工、分类、包装等市场设施建设，消除各种障碍、乱收费和罚款，消

除区域性障碍，确保畅通。加强品牌质量控制，建立农业品牌目录体系，实施动态管理。举办中国国际农产品交易会和中国国际茶叶博览会等活动，加强中国品牌的宣传和推介。发展绿色食品进入超市、进入社区和进入学校。建立和完善品牌创建的激励和保障机制，鼓励媒体宣传优质品牌。

二是坚持市场导向、消费者至上，把安全、优质、绿色作为提升产品和服务质量的基本要求。统筹农业生产、加工、冷链物流等设施项目建设，建设一批规范标准、生态循环的农产品种养加基地，加快推进农产品生产的规模化、产业化、集约化，提高农产品供给能力。着力构建现代农业绿色生产体系，将产品安全、资源节约、环境友好贯穿始终，将绿色生态融入品牌价值。大力推进标准体系建设，建立健全农产品生产标准、加工标准、流通标准和质量安全标准，推进不同标准间衔接配套，形成完整体系。加强绿色、有机和地理标志认证与管理，强化农业品牌原产地保护。加快构建农产品质量安全追溯体系，强化农产品质量安全全程监管。加强品牌人才培养，以新型经营主体为重点，建设专业素质高、创新能力强、国际视野广的人才队伍，提高品牌经营管理水平。

三是结合资源禀赋、产业基础和文化遗产等因素，制定具有战略性、前瞻性的品牌发展规划。培育差异化竞争优势的品牌战略实施机制，构建特色鲜明、互为补充的农业品牌体系，提升产业素质和品牌溢价能力。建设和管理农产品区域公用品牌是各级政府的重要职责，以县域为重点加强品牌授权管理和产权保护，有条件的地区要与特色农产品优势区建设紧密结合，一个特优区塑强一个区域公用品牌。结合粮食生产功能区、重要农产品生产保护区及现代农业产业园等园区建设，积极培育粮棉油、肉蛋奶等“大而优”的大宗农产品品牌。以新型农业经营主体为主要载体，创建地域特色鲜明“小而美”的特色农产品品牌。农业企业要充分发挥组织化、产业化优势，与原料基地建设相结合，加强自主创新、质量管理、市场营销，打造具有较强竞争力的企业品牌。

四是建立农业品牌目录制度，组织开展品牌目录标准制定、品牌征集、审核推荐、评价认定和培育保护等活动。发布品牌权威索引，引导社会消费。实行动态管理目录制度，对进入目录的品牌实行定期审核与退出机制。鼓励和引导品牌主体加快商标注册、专利申请、“三品一标”认证等，规范品牌创

建标准。结合“三区一园”建设，创新民间投资机制，推动资源要素在品牌引领下集聚，形成品牌与园区共建格局。农业农村部门要加强与发改、财政、商务、海关、市场监管等部门的协同配合，形成创品牌、管品牌、强品牌的联动机制。建立健全农业品牌监管机制，加大套牌和滥用品牌行为的惩处力度。加强品牌中介机构行为监管，严格规范品牌评估、评定、评价、发布等活动，禁止通过品牌价值评估、品牌评比排名等方式变相收费，严肃处理误导消费者、扰乱市场秩序等行为。构建危机处理应急机制，引导消费行为，及时回应社会关切。完善农业品牌诚信体系，构建社会监督体系，将品牌信誉纳入国家诚信体系。

五是制定印发《农业农村部关于加快推进品牌强农的意见》，明确基本原则、发展目标、主要任务等方面的主要内容。加快农业品牌目录制度研究、制定目录征集、审核推荐、评价认定等规范，建立国家级农业品牌目录，指导各地建立省级、市级目录。巩固品牌发展基础。认真落实“农业质量年”部署安排，将品质作为品牌发展的第一要义，把环境友好、绿色发展、质量安全、带动小农户增收等作为品牌遴选的标准。

## 四、调整优化农业区域布局

为调整优化农业区域布局，推进粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和特色农产品优势区建设。2017年3月，国务院印发了《国务院关于建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的指导意见》（以下简称《指导意见》），明确了粮食生产功能区和重要农产品生产保护区建设的指导思想、基本原则和主要目标，并就如何划定“两区”、推进“两区”建设、加强“两区”监管、加大“两区”政策支持、加强组织领导等方面提出了明确要求。

### （一）划定粮食生产功能区

《指导意见》明确规定，划定粮食生产功能区应同时具备以下几个条件：水土资源条件较好，坡度在15度以下的永久基本农田；相对集中连片，原则上平原地区连片面积不低于500亩，丘陵地区连片面积不低于50亩；农田灌溉工程农业基础设施比较完备，生态环境良好，未列入退耕还林还草、还

湖还湿、耕地休耕试点等范围；具有粮食和重要农产品的种植传统，近三年播种面积基本稳定。优先选择已建成或规划建设的高标准农田进行“两区”划定。

根据上述条件和要求，划定粮食生产功能区 9 亿亩，其中 6 亿亩用于稻麦生产。以东北平原、长江流域、东南沿海优势区为重点，划定水稻生产功能区 3.4 亿亩；以黄淮海地区、长江中下游、西北及西南优势区为重点，划定小麦生产功能区 3.2 亿亩（含水稻和小麦复种区 6000 万亩）；以松嫩平原、三江平原、辽河平原、黄淮海地区以及汾河和渭河流域等优势区为重点，划定玉米生产功能区 4.5 亿亩（含小麦和玉米复种区 1.5 亿亩）。

（1）东北地区。一是稳定水稻面积。稳定三江平原、松嫩平原等优势产区的水稻面积。加快大中型灌区续建配套和节水改造，特别是加大“两江一湖”（黑龙江、乌苏里江、兴凯湖）水利工程建设力度，控制地下水开采。到 2020 年，东北地区水稻自流灌溉面积比例达到 2/3 左右。二是调减玉米面积。调减黑龙江北部、内蒙古呼伦贝尔等第四、第五积温带，以及农牧交错带的玉米种植面积。到 2020 年，调减籽粒玉米面积 3000 万亩以上。三是扩种大豆杂粮薯类和饲草作物。调减玉米面积改种大豆、春小麦、杂粮杂豆及青贮玉米等作物。到 2020 年大豆面积达到 8100 万亩，青贮玉米面积达到 1000 万亩。四是构建合理轮作制度。在黑龙江、内蒙古第四、第五积温带推行玉米大豆、小麦大豆、马铃薯大豆轮作，在黑龙江南部、吉林和辽宁东部地区推行玉米大豆轮作，在东北的农牧交错区推行“525 轮作”（即 5 年苜蓿、2 年玉米、5 年苜蓿），在大兴安岭沿麓地区推行小麦油菜轮作，逐步建立合理的轮作体系。

（2）黄淮海地区。一是稳定小麦面积，完善小麦/玉米、小麦/大豆（花生）一年两熟种植模式，做好茬口衔接，大力发展优质强筋小麦。二是稳定蔬菜面积，扩大青贮玉米面积。到 2020 年，小麦面积稳定在 2.4 亿亩，玉米面积稳定在 1.6 亿亩，蔬菜面积稳定在 1 亿亩。三是在稳步提升粮食产能的前提下，适度调减华北地下水严重超采区小麦种植面积，改种耐旱耐盐碱的棉花和油葵等作物，扩种马铃薯、苜蓿等耐旱作物。四是粮经饲统筹，统筹粮棉油菜饲生产，适当扩种花生、大豆、饲草。到 2020 年，花生面积稳定在 3700 万亩以上，大豆面积达到 4000 万亩，苜蓿面积达到 500 万亩。



(3) 长江中下游地区。一是稳定双季稻面积，推广水稻集中育秧和机插秧，提高秧苗素质，减轻劳动强度，保持双季稻面积稳定。规范直播稻发展，减少除草剂使用，规避倒春寒、寒露风等灾害，修复稻田生态，因地制宜发展再生稻。到2020年，双季稻面积稳定在1.1亿亩。二是稳定油菜面积，加快选育推广生育期短、宜机收的油菜品种，做好茬口衔接。开发利用冬闲田，扩大油菜种植。加快选育不同用途的油菜品种，积极拓展菜用、花用、肥用、饲用等多种功能。到2020年，油菜面积稳定在6000万亩。提升品质。三是选育推广生育期适中、产量高、品质好的优质籼稻和粳稻品种，组装配套技术模式，合理安排茬口。选育推广高产优质的弱筋小麦专用品种，集成配套高产高效技术模式，因地制宜扩种优质弱筋小麦，增加市场供应。

(4) 华南地区。一是稳定双季稻面积。集成推广集中育秧、机插秧及抛秧等关键技术，提高生产组织化程度；选育推广优质籼稻，着力改善稻米品质，推进稻米加工转化，提高市场竞争能力。因地制宜发展再生稻。到2020年，水稻面积稳定在7500万亩。二是稳定糖料面积。推广应用脱毒健康种苗，加强“双高”蔗田基础设施建设，推动生产规模化、专业化、集约化，加快机械收获步伐，大力推广秋冬植蔗，深挖节本增效潜力，促进稳定发展。三是扩大冬种面积。充分利用冬季光温资源，开发冬闲田，扩大冬种马铃薯、玉米、蚕豌豆、绿肥和饲草作物等。

(5) 西南地区。一是稳粮扩经、增饲促牧。因地制宜推广轻简栽培及小型机具，稳定水稻、小麦生产，发展再生稻，稳定藏区青稞面积，扩种马铃薯和杂粮杂豆。推广油菜育苗移栽和机械直播等技术，扩大优质油菜生产。对坡度25°以上的耕地实行退耕还林还草，调减云贵高原非优势区玉米面积，改种优质饲草，发展草食畜牧业。到2020年，水稻面积稳定在6700万亩，小麦面积稳定在2900万亩，玉米面积稳定在5500万亩，油菜面积达到3300万亩。二是间套复种、增产增收。发挥光温资源丰富、生产类型多样、种植模式灵活的优势，推广玉米/大豆、玉米/马铃薯、玉米/红薯间套作等生态型复合种植，合理利用耕地资源，提高土地产出率，实现增产增收。

(6) 西北地区。一是稳夏优秋，以推广覆膜技术为载体，顺应天时、趋利避害，稳定小麦等夏熟作物，积极发展马铃薯、春小麦、杂粮杂豆，因地



制宜发展青贮玉米、苜蓿、饲用油菜、饲用燕麦等饲草作物。二是稳棉保供，推进棉花规模化种植、标准化生产、机械化作业，提高生产水平和效率。发挥新疆光热和土地资源的优势，推广膜下滴灌、水肥一体等节本增效技术，积极推进棉花机械采收，稳定棉花种植面积，保障国内用棉需求。到2020年，棉花面积稳定在2500万亩以上。三是特色增效，积极发展特色杂粮杂豆，扩种特色油料，增加市场供应，促进农民增收。充分利用西北地区光热资源优势，加强玉米、蔬菜、脱毒马铃薯、苜蓿等制种基地建设，满足生产用种需要。

## （二）建设重要农产品生产保护区

《指导意见》明确规定，划定大豆、棉花、油菜籽、糖料蔗等重要农产品生产保护区应同时具备以下几个条件：水土资源条件较好，坡度在15度以下的永久基本农田；相对集中连片，原则上平原地区连片面积不低于500亩，丘陵地区连片面积不低于50亩；农田灌排工程等农业基础设施比较完备，生态环境良好，未列入退耕还林还草、还湖还湿、耕地休耕试点等范围；具有粮食和重要农产品的种植传统，近三年播种面积基本稳定。优先选择已建成或规划建设的高标准农田进行“两区”划定。划定天然橡胶生产保护区还应具备：风寒侵袭少、海拔高度低于900米的宜胶地块。

根据上述条件和要求，划定重要农产品生产保护区2.38亿亩（与粮食生产功能区重叠8000万亩）。以东北地区为重点，黄淮海地区为补充，划定大豆生产保护区1亿亩（含小麦和大豆复种区2000万亩）；以新疆为重点，黄河流域、长江流域主产区为补充，划定棉花生产保护区3500万亩；以长江流域为重点，划定油菜籽生产保护区7000万亩（含水稻和油菜籽复种区6000万亩）；以广西、云南为重点，划定糖料蔗生产保护区1500万亩；以海南、云南、广东为重点，划定天然橡胶生产保护区1800万亩。

### 1. 推进农田水利和生产基地建设

依据高标准农田建设规划和土地整治规划等，按照集中连片、旱涝保收、稳产高产、生态友好的要求，加强重要农产品生产保护区范围内的高标准农田建设。加强重要农产品生产保护区范围内的骨干水利工程和中小型农田水利设施建设，因地制宜兴建“五小水利”工程，大力发展节水灌溉，打通农

田水利“最后一公里”。加强天然橡胶生产基地建设，加快老龄残次、低产低质胶园更新改造，强化胶树抚育和管护，提高橡胶产出水平和质量。

### 2. 发展农业适度规模经营

加大重要农产品生产保护区范围内的新型经营主体培育力度，优化支持方向和领域，使其成为重要农产品生产保护区建设的骨干力量。以重要农产品生产保护区为平台，重点发展多种形式的适度规模经营，健全农村经营管理体系，加强对土地经营权流转和适度规模经营的管理服务。引导和支持重要农产品生产保护区范围内的经营主体，根据市场需要，优化生产结构，加强粮食产后服务体系建设，增加绿色优质农产品供给。

### 3. 提高农业社会化服务水平

适应现代农业发展的要求，着力深化重要农产品生产保护区范围内的基层农技推广机构改革，抓紧构建覆盖全程、综合配套、便捷高效的农业社会化服务体系，提升农技推广和服务能力。以重要农产品生产保护区为重点，深入开展绿色高产高效创建，加快优良品种、高产栽培技术普及应用，提升农作物生产全程机械化水平，积极推广“互联网+”、物联网、云计算、大数据等现代信息技术。

## （三）创建特色农产品优势区

2017年10月，国家发展改革委、农业部、国家林业局三部门联合印发了《特色农产品优势区建设规划纲要》，明确了特色农产品优势区建设的重大意义、建设基础、总体思路，并就建设内容、区域品种布局、园区管理、保障措施等提出了具体要求。

创建特色农产品优势区，既要强调“特色”，更要突出“优势”。特色农产品，主要包括特色粮经作物、特色园艺产品、特色畜产品、特色水产品、林特产品五大类。特色农产品优势区（以下简称“特优区”），是指具有资源禀赋和比较优势，产出品质优良、特色鲜明的农产品，拥有较好产业基础和相对完善的产业链条、带动农民增收能力强的特色农产品产业聚集区。特优区主要在粮食生产功能区和重要农产品生产保护区（以下简称“两区”）之外创建，“两区”内个别具备传统优势、地理标志认证、较强市场竞争力和全国知名度的区域特色产品，也可创建特优区。国家级特优区的创建聚焦发展5

大类特色农产品中的 29 个重点品种（类），省级特优区不止局限于这 29 个重点品种（类），还可根据本地实际，自行选择创建品种。

### 1. 特色粮经作物

积极创建马铃薯、特色粮豆、特色油料、特色纤维、道地药材特优区。马铃薯重点推进加工产品多元化，延长产业链，着重加强种薯基地建设、种薯资源管理，推广绿色高产高效栽培技术，大力发展马铃薯加工业；特色粮豆突出其品质优良、营养丰富的特征，加快功能性食品开发，着重加强品种选育，推广绿色高产高效栽培技术，加强加工出口基地建设和品牌建设；特色油料突出其油用性，兼顾多种休闲营养食品开发，着重加强高产高油品种培育，推广绿色高产高效栽培技术，推进加工品开发和品牌培育；蚕茧、麻类等特色纤维着重加强优质品种选育和推广、标准化生产基地建设、加工设备研制、副产品综合利用；着重加强道地药材的保护，建立种质资源保护体系，推动道地药材区域化、规范化、生态化生产，规范栽培和加工，推进原产地认证，建设现代生产物流体系。

### 2. 特色园艺产品

积极创建特色出口蔬菜及瓜类、季节性外调大宗蔬菜及瓜类、苹果、柑橘、梨、桃、葡萄、热带水果、猕猴桃、食用菌、茶叶、咖啡、花卉特优区。特色出口蔬菜及瓜类着重加强良种繁育和推广、质量标准体系建设、采后处理和深加工；季节性外调大宗蔬菜及瓜类着重加强标准化瓜菜基地、产地批发市场和冷链物流设施建设；苹果突出提升生产技术水平，完善市场营销和生产合作组织，延长产业链条，着重加强标准化果园、采后处理、仓储物流和精深加工等设施建设；柑橘突出发展轻简绿色栽培技术，拓展鲜果加工业，着重加强能适应机械化、高产优质和多抗品种的推广，病虫害绿色防控、标准化果园建设、加工产品开发、培育知名品牌；梨突出提升品种品质，强化市场营销和产品加工，着重加强品种保护、推广省力化和优质化栽培技术、提升采后分级包装和商品化处理能力；桃突出发展早晚熟品种，提升产品均衡上市能力，着重发挥各产区优势，调整优化内部品种结构，开发低糖、高酸等差别化、个性化品种，推行标准化、绿色生产，延长产业链条；葡萄及特色浆果突出提升品种品质，着重加强无核、优质、抗病、耐储运品种培育，推广农艺农机结合的轻简化栽培技术，采

后商品化处理，推进葡萄及特色浆果的精深加工；热带水果突出开发产品的多元化，加强市场营销和产品商品化处理，着重加强品种改良、标准化种植、产后处理、贮藏保鲜和精深加工，打造热带水果全产业链；猕猴桃着重加强良种繁育基地建设和高标准核心示范基地建设，发展果品采后商品化的初加工业、果品精深加工业；食用菌突出优质新品种的开发驯化和标准化生产，着重加强食用菌菌种繁育基地建设和设施升级，提升产品质量，开发多样性产品 and 市场；茶叶突出开拓国际高端市场，提升出口产品竞争力，着重加强茶树品种改良、提高茶园机械化水平，标准化生产基地建设、初制茶厂改造与加工环境整治，打造区域公用品牌；咖啡突出提升产品品质，扩大生产规模和技术水平，着重加强优质咖啡豆原料基地、精加工生产基地和市场营销体系建设，培育咖啡知名品牌，提升产业国际市场竞争能力与影响力；花卉突出开发培育新品种，加强国际市场的开发，着重加强品种创新、栽培与繁殖技术研发、专利申请和保护、完善鲜切花行业标准、市场体系和花卉供销网络建设。

### 3. 特色畜产品

积极创建特色猪、特色家禽、特色牛、特色羊、特色马、驴特优区。特色猪突出提升特色品种的经济价值，推进特色产品及副产品精深加工业发展，着重加强地方猪品种保护和开发利用，加快品种改良创新，提升产品品质，加快市场培育，进一步推进产业发展；特色家禽突出强化生产模式和生产技术提升，着重加强特色品种保护，推进标准化生产，区域性公用品牌建设，构建产品加工和冷链物流配送体系，提升产业化水平；特色牛突出开发地方牛品种高档牛肉和牛肉制品，促进特色产品加工业发展，着重加强品种繁育，推广标准化规模养殖，推行精细分割和精深加工，打造优质安全绿色的牛肉品牌；特色羊突出提升个体繁殖性能和产肉、产毛（绒）和羊毛（绒）品质，推广适度放牧和舍饲相结合的养殖技术，保护草地，缓解草畜矛盾，着重加强品种保护和改良，发展标准化规模养殖，培育和推广特色品牌；特色马、驴突出选育优良品种，发展特色产品精深加工业，特色马、驴优势区着重加强马和驴品种繁育体系建设，推行标准化规模养殖，稳定基础母畜存栏，逐步扩大生产能力，培育和推广特色品牌。

#### 4. 特色水产品

积极创建淡水养殖产品和海水养殖产品特优区。淡水养殖产品突出提升病害监测防控水平，提高水产品品质，着重加强水产种质资源保护，推进生态健康养殖，推动淡水养殖产品深加工，延长产业链，提升价值链；海水养殖产品突出扶持养殖和加工龙头企业，提高养殖加工比例与产业化水平，着重加强水产种质资源保护，发展工厂化循环水养殖、海洋牧场和深水抗风浪网箱养殖，推进海水养殖产品深加工，推动一二三产业融合发展。

#### 5. 林特产品

积极创建木本油料、特色干果、木本调料、竹子特优区。木本油料突出提升良种化水平，优化品种结构，强化生产能力建设，着重形成相对完备的木本油料类产、供、销产业链条，提高副产品的综合利用；特色干果突出提升生产能力，加强优质高附加值的特色产品开发和精深加工，扶持产业龙头企业发展，着重加强良种繁育与优良品种鉴选，加强基地建设，推进生产技术与产品的标准化，开发优质特色果品系列产品，培育一批名牌产品，加强特色果品质量安全管理；木本调料突出特色产品的标准化生产，强化产品开发和市场营销，提升产品附加值，拓展国际市场，着重加强良种繁育和推广，以加工企业为龙头带动产业发展，实现木本调料标准化生产，开发系列特色木本调料产品，做精做强名牌产品；竹子突出加强产品精深加工业的发展，扩大竹产品市场，着重提升竹林经营水平，促进原竹和竹笋产量质量双增长，增加竹产业直接就业人数，提高竹资源综合利用率，促进一二三产业融合发展。

为引导和鼓励地方推进特色农产品优势区建设，2015年12月农业部、中央农办、国家发改委等9部门联合发文，根据农业部、中央农办、国家发改委等9部门《关于开展特色农产品优势区创建工作的通知》（农市发〔2017〕3号）和农业部、国家发改委、国家林业局3部门《关于组织开展“中国特色农产品优势区”申报认定工作的通知》（农市发〔2017〕8号）要求，经县市、垦区、林区申请，省级推荐，农业部等9部门组织专家评审，网上公示等程序，决定认定第一批62个地区为中国特色农产品优势区。

表 3-1 中国特色农产品优势区（第一批）分布情况

地区	个数	市（区）县	品种	地区	个数	市（区）县	品种
北京	1	平谷区	大桃	湖北	3	恩施州、武汉市蔡甸区、潜江市	恩施硒茶、蔡甸莲藕、潜江小龙虾
天津	0			湖南	3	安化县、华容县、邵阳县	安化黑茶、华容芥菜、邵阳油茶
河北	3	平泉市、鸡泽县、迁西县	平泉香菇、鸡泽辣椒、迁西板栗	广东	1	珠海市斗门区	白蕉海鲈
山西	1	长治市	上党中药材	广西	3	陆川县、田东县、永福县	陆川猪、田东芒果、永福罗汉果
内蒙古	2	杭锦后旗、锡林郭勒盟	河套向日葵、锡林郭勒草原肉羊	海南	1	澄迈县	桥头地瓜
辽宁	1	北镇市	北镇葡萄	重庆	3	涪陵区、荣昌区、奉节县	涪陵青菜头、荣昌猪、奉节脐橙
吉林	2	汪清县、抚松县	汪清黑木耳、抚松人参	四川	3	苍溪县、攀枝花市、宜宾县	苍溪猕猴桃、攀枝花芒果、宜宾油樟
黑龙江	1	海伦市	海伦大豆	贵州	2	兴仁县、遵义市	兴仁薏仁米、遵义朝天椒

(续表)

地区	个数	市(区)县	品种	地区	个数	市(区)县	品种
上海	1	浦东新区	南汇水蜜桃	云南	3	临沧市、德宏州、元谋县	临沧普洱茶、德宏小粒咖啡、元谋蔬菜
江苏	3	盱眙县、邳州市、昆山市	盱眙小龙虾、邳州银杏、阳澄湖大闸蟹	西藏	1	日喀则市	青稞
浙江	3	安吉县,三门县,绍兴市(柯桥区、诸暨市、嵊州市)	安吉白茶、三门青蟹、嵊州香榧	陕西	2	商洛市、洛川市	商洛核桃、洛川苹果
安徽	1	亳州市	亳州中药材	甘肃	1	定西市安定区	定西马铃薯
福建	2	建瓯市、武夷山市	建瓯笋竹、武夷岩茶	青海	1	玉树州	玉树牦牛
江西	2	南丰县、赣州市	南丰蜜桔、赣南脐橙	宁夏	2	盐池县、中宁县	盐池滩羊、中宁枸杞
山东	4	东阿县、昌邑市、金乡县、济南市章丘区	东阿黑毛驴、昌邑生姜、金乡大蒜、章丘大葱	新疆	3	巴音郭楞州、吐鲁番市高昌区、生产建设兵团第一师3团	库尔勒香梨、吐鲁番哈密瓜、阿拉尔薄皮核桃
河南	2	信阳市、灵宝市	信阳毛尖、灵宝苹果	其他	1	大兴安岭林业集团加格达奇林业局	大兴安岭黑山猪

资料来源：根据农业农村部等9部门《关于认定中国特色农产品优势区名单(第一批)的通知》整理。



## 五、夯实农业生产能力基础

2018年中央一号文件提出，要夯实农业生产能力基础，深入实施藏粮于地、藏粮于技战略，严守耕地红线，确保国家粮食安全，把中国人的饭碗牢牢端在自己手中。为此，要重点推进农村土地整治和高标准农田建设，实施农业节水行动和高效节水灌溉工程，加强农业基础设施和生态环境建设，加快发展现代种业，大力推进农业机械化。

### （一）推进农村土地整治和高标准农田建设

2017年2月，国家发展改革委、财政部、国土资源部等7部门联合印发《关于扎实推进高标准农田建设的意见》（以下简称《意见》），明确了推进高标准农田建设的指导思想、基本原则和主要任务，提出了加强规划和资金统筹、规范项目管理、增加建设投入、强化监督检查等政策措施。2018年3月，国土资源部（2018年3月13日改组为自然资源部）印发《关于严格核定土地整治和高标准农田建设项目新增耕地的通知》（以下简称《通知》），提出了明确核定范围、统一核定条件、严格核实认定、落实核定责任以及核定的技术要求、工作表和结果单等主要内容。

根据上述《意见》和《通知》要求，推进农村土地整治和高标准农田建设，要全面落实永久基本农田保护制度，强化监督考核和地方政府责任，稳步提升耕地质量和水平。为此，要重点做好以下几个方面的工作。

#### 1. 加强规划和资金统筹

（1）统筹推进规划实施。各地、各有关部门要根据《全国高标准农田建设总体规划》，衔接本地区的新增粮食产能、农业综合开发、土地整治等有关规划，完善省级高标准农田建设规划，结合永久基本农田划定工作，将本地区的高标准农田建设目标任务分解落实到县，细化相关配套政策，建立部门联动、上下衔接、省负总责的工作机制，明确县级政府责任。地方国土资源部门要会同有关部门按照《全国土地整治规划（2016—2020年）》，加快编制“十三五”土地整治规划，形成国家、省、市、县四级土地整治规划体系，分解落实建设任务，明确重点区域，确定重大工程和重点项目，其中县级土地

整治规划要把高标准农田建设任务落实到项目、地块和图上。省级高标准农田建设规划完善工作和省级“十三五”土地整治规划编制工作要在2017年6月底前完成。

(2) 加快工程建设进度。各地要按照集中连片、整体推进的要求，整合各方面资源，大规模开展高标准农田建设。要优化高标准农田建设布局，合理确定建设优先顺序，围绕巩固和提升粮食等重要农产品综合生产能力，优先在粮食主产区建设确保口粮安全的高标准农田，优先安排已划为永久基本农田、水土资源条件较好、开发潜力较大的地块，优先安排干部群众积极性高、地方投入能力强的地区，积极支持贫困地区建设高标准农田。加强中低产田改造，切实提高农田集中连片程度和产出能力。积极支持种粮大户、家庭农场、农民专业合作社和农业企业等新型经营主体建设高标准农田，优先将新型经营主体经营的土地纳入规划范围和年度建设计划，增加资金投入，充实建设内容，实行连片治理，推进规模化、集约化、专业化和机械化生产，提高土地产出率，促进土地有序流转和适度规模经营。

(3) 加强建设资金整合。试点省份要按照《关于以高标准农田建设为平台开展涉农资金整合试点的意见》（财农〔2015〕247号）要求，积极推进高标准农田建设资金整合试点工作，积累经验，完善政策，建立健全统筹安排建设资金的长效机制，为在全国更大范围内开展资金整合试点提供借鉴。各地要结合实际，以县为单位，探索多种形式的资金整合模式，可以按照统筹规划、分部门实施进行整合，也可以突破高标准农田建设资金使用部门界限推进资金整合。

## 2. 完善工程和项目管理

(1) 科学设计建设内容。各地要按照《全国高标准农田建设总体规划》和《高标准农田建设通则》（GB/T 30600—2014）的要求，科学合理设计高标准农田建设内容，组织开展田、水、路、林综合治理。以畅通骨干灌排渠系为基础，协调推进土地平整、灌排沟渠、田间道路、农田林网与生态环境保护等基础设施建设。树立可持续发展理念，重视土壤改良和地力培肥，大力推广土地深耕和节水灌溉，同步采取农艺和工程技术措施。

(2) 强化工程建设监管。各地要进一步完善高标准农田建设和管理制度，梳理和规范项目申报、勘察设计、招标投标、工程施工、工程监理、竣工验

收、监督检查等各个环节的操作规程，实现项目建设管理精细化。项目建设地点、建设内容和规模、项目批复文件、竣工验收报告等相关信息，要及时公开、公示，接受社会监督。依托国土资源遥感监测“一张图”和综合监管平台，利用农村土地整治监测监管等有关部门的管理系统，建立信息化管理机制，对高标准农田实现全程监控、精准管理。国土资源部门要升级完善监测监管系统，统一数据要求，开放数据接口，公开统计结果，为相关部门共享系统提供便利。各有关部门要完善本部门负责的高标准农田建设范围拐点坐标、主要工程量等信息，做好数据汇总和提交，实现信息互通、资源共享。

(3) 健全建后管护机制。按照先建机制、后建工程的原则，推动建立健全高标准农田建后管护长效机制。高标准农田建设竣工验收后，要及时移交使用人或农村集体经济组织，做好登记造册。通过签订协议等方式，明确工程设施所有权和使用权。落实管护责任主体和管护经费，确保管护到位。强化用途管控，及时将建成的高标准农田划为永久基本农田，实行特殊保护。建成后的高标准农田优先用于重要农产品特别是粮食种植，防止高标准农田非农化。在开展粮食生产功能区和重要农产品生产保护区划定工作时，要优先将高标准农田建设区域纳入范围。国务院有关部门要把建后管护机制落实情况纳入高标准农田建设考核范围。

### 3. 增加建设资金投入

(1) 加大政府投入力度。国务院有关部门要把高标准农田建设作为支农投入的重点，不断加大投入力度，支持地方加快高标准农田建设，合理制订不同类型区的亩均投资标准。各地要调整优化本级财政支出结构，将高标准农田建设作为重点支持范围。

(2) 积极吸引社会投资。探索将通过土地整治增加的耕地作为占补平衡补充耕地指标，并适当安排补充耕地指标调剂收益用于高标准农田建设。调动社会力量积极性，共同参与高标准农田建设和管护。各地可探索实行委托代建、特许经营和购买服务等方式，支持专业大户、家庭农场、农民合作社和农业企业等新型经营主体和工商资本投资建设高标准农田。对于利用社会资金加快高标准农田建设的地区，国务院有关部门将按照各地承担的规划任务，继续安排年度建设资金，确保国家投入力度不减，进一步扩大高标准农田建设规模，提高高标准农田建设质量和水平。

(3) 创新投融资模式。采取政府和社会资本合作、设立基金、贷款贴息、先建后补等方式，支持地方和社会资本开展高标准农田建设。鼓励和引导商业性、政策性、开发性等各类金融机构在依法合规、风险可控的前提下，积极为高标准农田建设提供信贷支持等金融服务。各地要通过发展壮大新型经营主体，搭建投融资平台等方式，培育符合要求的贷款主体，为高标准农田建设融资提供便利。

#### 4. 强化责任和监督检查

(1) 落实地方责任。各地要切实加强组织领导，根据实际情况建立由国家发展改革、财政、国土资源、水利、农业（农机）、人民银行、林业、银监以及农业综合开发、标准化管理等有关部门参加的协调机制，强化部门分工协作和协调沟通。要研究制定本地区支持高标准农田建设的工作方案和政策措施，逐级落实建设任务和工作责任，做好建设情况自查和总结，全面客观反映高标准农田建设任务落实情况。

(2) 加强部门协作。国家有关部门要加强对高标准农田建设的指导、协调和监督检查，密切跟踪掌握建设情况，不断完善政策措施，支持地方政府做好工作。国家发展改革委要牵头做好协调和统筹规划，适时组织第三方评估；财政部要会同有关部门加强资金统筹整合和使用监管，落实建设资金；自然资源部要会同有关部门督促各地及时将建成的高标准农田上图入库。自然资源部、水利部、农业农村部和国家标准委要按职责分工做好技术指导和服 务，完善标准体系。中国人民银行、银保监会要指导金融机构加大对高标准农田建设的信贷支持。

(3) 强化评价与考核。各地、各有关部门要根据《高标准农田建设评价规范》（GB/T 33130—2016），开展建设任务、质量、成效、管理和社会影响等方面的评价工作。依据规划及确定的年度安排，按照《粮食安全省长责任制考核办法》（国办发〔2015〕80号）要求和相应的评价规范，自然资源部会同国家发改委、财政部、水利部、农业农村部，对各地高标准农田建设任务完成情况进行年度考核，考核结果与下一年度中央财政用于高标准农田建设的资金安排挂钩，纳入地方各级政府耕地保护责任目标考核内容。

### （二）实施农业节水行动和高效节水灌溉工程

为贯彻落实中央部署和要求，国务院办公厅印发了《国家农业节水纲要（2012—2020年）》，水利部、国家发改委、财政部、农业部、国土资源部等五部委联合印发《关于加快推进高效节水灌溉发展的实施意见》，水利部印发了《全国现代灌溉发展规划》，农业部印发了《关于推进节水农业发展的意见》，明确了当前和今后一个时期实施农业节水行动和高效节水灌溉工程的总体要求和工作部署。2017年中央一号文件提出，把农业节水作为方向性战略性大事来抓，加快完善国家支持农业节水政策体系。

根据上述文件要求和部署，当前和今后一个时期，实施农业节水行动和高效节水灌溉工程，要重点抓好以下几点工作。一是加大大中型灌排骨干工程节水改造与建设力度，同步完善田间节水设施，建设现代化灌区。二是大力实施区域规模化高效节水灌溉行动，集中建成一批高效节水灌溉工程。三是稳步推进牧区高效节水灌溉饲草料地建设，严格限制生态脆弱地区抽取地下水灌溉人工草场。四是建立健全农业节水技术产品标准体系。加快开发种类齐全、系列配套、性能可靠的节水灌溉技术和产品，大力普及喷灌、滴灌等节水灌溉技术，加大水肥一体化等农艺节水推广力度。五是全面推进农业水价综合改革，落实地方政府主体责任，加快建立合理水价形成机制和节水激励机制。六是全面推行用水定额管理，开展县域节水型社会建设达标考核。

### （三）加强农业基础设施和生态环境建设

加强以农田水利为重点的农业基础设施建设和生态环境建设，是推进农业供给侧结构性改革的一项紧迫任务。必须加大投入力度，加快建设步伐，尽快改变农业基础设施薄弱和生态环境建设滞后的问题，夯实农业生产能力基础。

#### 1. 抓好农田水利建设

编制和实施县级农田水利建设规划，整体推进农田水利工程建设和管理。增加中央和省级小型农田水利工程建设补助专项资金，将大中型灌区末级渠系改造和小型排涝设施建设纳入补助范围。以雨水集蓄利用为重点，兴建山区小型抗旱水源工程。采取奖励、补助等形式，调动农民建设小型农田水利

工程的积极性。推进小型农田水利工程产权制度改革，探索非经营性农村水利工程管理体制改革的办法，明确建设主体和管护责任。支持农民用水合作组织发展，提高服务能力。

## 2. 继续加强生态建设

深入实施天然林保护、退耕还林等重点生态工程。建立健全森林、草原和水土保持生态效益补偿制度，多渠道筹集补偿资金，增强生态功能。继续推进山区综合开发，促进林业产业发展。落实草畜平衡制度，推进退牧还草，发展牧区水利，兴建人工草场。加强森林草原火灾监测预警体系和防火基础设施建设。继续做好长江、黄河、东北黑土区等重点流域、区域水土保持工作。加强荒漠化、石漠化治理，加大坡改梯、黄土高原淤地坝和南方崩岗治理工程建设力度，加强湿地保护，促进生态自我修复。加强农村节能减排工作，鼓励发展循环农业，推进以非粮油作物为主要原料的生物质能源研究和开发。加大农业面源污染防治力度，切实增加投入，落实治理责任，加快重点区域治理步伐。

## 3. 加强耕地保护和土壤改良

严格执行土地利用总体规划和年度计划，全面落实耕地保护责任制，建立和完善土地违法违规案件查处协调机制，切实控制建设占用耕地和林地。提高土地出让收入用于农业农村的比例，重点支持基本农田整理、灾毁复垦和耕地质量建设。继续增加投入，加大力度改造中低产田。加快沃土工程实施步伐，扩大测土配方施肥规模。支持农民秸秆还田、种植绿肥、增施有机肥。加快实施旱作农业示范工程，建设一批旱作节水示范区。

## 4. 强化退化草原治理修复

组织实施新一轮退耕还林还草、退牧还草、京津风沙源草原治理和农牧交错带已垦草原治理。启动实施新一轮草原生态保护补助奖励政策，围栏封育和补播改良退化沙化草原，全面推进禁牧休牧、划区轮牧和草畜平衡制度落实，实施禁牧补助和草畜平衡奖励，保护和恢复草原生态。加快推动草牧业发展方式转变，改善牧区基础设施条件，促进草牧业持续健康发展。

## 5. 加强渔业资源调查和生态环境监测体系建设

继续推进水生生物增殖放流和海洋牧场建设。开展国家级水产种质资源保护区、水生生物自然保护区和濒危物种救护中心以及遗传基因库建设，研



究建立黄河禁渔制度，进一步完善海洋伏季休渔和珠江禁渔制度，探索在长江干流和重要水域推行全流域禁捕，以加强对重要渔业资源和珍稀濒危物种产卵场、索饵场、越冬场和洄游通道等重要渔业水域的保护，减缓水生生物多样性下降的趋势。大力推进水产标准化健康养殖，推进开展水产养殖面源污染防治专项行动，压减高污染养殖产能。

### （四）加快发展现代种业

2011年4月，《国务院关于加快推进现代农作物种业发展的意见》（国发〔2011〕8号）印发，明确了加快推进现代农作物种业发展的指导思想、基本原则、发展目标、重点任务和政策措施。2013年12月《国务院办公厅关于深化种业体制改革提高创新能力的意见》印发，明确了深化种业体制改革、提高创新能力的指导思想和具体措施。根据上述文件要求，加快发展现代种业，需着力抓好以下八个方面的工作。

#### 1. 制定实施现代种业发展规划

按照推进现代种业发展的总体要求，组织实施《全国现代农作物种业发展规划（2012—2020年）》，明确今后三年推进现代农作物种业发展的任务和措施。调整和优化农作物种业资源配置方式，统筹整合农作物种业财政资金和基建项目资金，积极引导社会资金投入农作物种业，加大对农作物种业发展的支持力度。

#### 2. 深化种业体制机制创新

进一步提高企业技术创新主体地位，进一步调动科研人员的积极性和创造性。集中整合科研力量，加强国家良种重大科研攻关。加强种业服务组织体系建设，提高基础性公益性服务能力。健全种子市场体系，强化种子市场监管。

#### 3. 加大对企业育种投入

按照“资格认证、定期复审、优胜劣退”的原则，择优支持一批规模大、实力强、成长性好的“育繁推一体化”种子企业开展商业化育种。中央财政增加“育繁推一体化”种子企业投入，支持引进国内外先进育种技术、装备和高端人才，并购优势科研单位或种子企业，促进“育繁推一体化”种子企业发展壮大。



#### 4. 实施新一轮种子工程

加大农作物种业基础设施投入，加强育种创新、品种测试和试验、种子检验检测等基础设施建设。加强基地建设，鼓励“育繁推一体化”种子企业建设商业化育种基地，购置先进的种子生产、加工、包装、检验和仓储、运输设备，改善工程化研究、品种试验和应用推广条件。

#### 5. 创新成果评价和转化机制

改进现有农作物种业科研成果评价方式，修改和完善商业化育种成果奖励机制，形成有利于加强基础性、公益性研究和解决生产实际问题的评价体系。在杂交玉米和杂交水稻方面探索建立品种权转让交易公共平台，健全合理的利益分配机制，调动科研人员创新积极性。

#### 6. 鼓励科技资源向企业流动

支持从事商业化育种的科研单位或人员进入种子企业开展育种研发，发挥市场机制作用，鼓励科技资源合理流动。企业所在地政府要参照有关政策解决进入企业科研人员的落户问题。

#### 7. 实施种子企业税收优惠政策

对符合条件的“育繁推一体化”种子企业的种子生产经营所得，免征企业所得税。对企业兼并重组涉及的资产评估增值、债务重组收益、土地房屋权属转移等给予税收优惠，具体按照国家有关规定执行。

#### 8. 完善种子生产收储政策

建立政府支持、种子企业参与、商业化运作的种子生产风险分散机制，对符合条件的农作物种子生产开展保险试点。加大高效、安全制种技术和先进适用制种机械的推广使用，将制种机械纳入农机具购置补贴范围。完善种子收储政策，鼓励和引导相关金融机构特别是政策性银行加大种子收储的信贷支持，中央和省级财政对种子储备给予补助。

---

### 专栏 3-2 国家南繁科研育种基地建设

国家南繁育制种，简称“南繁”，是指人们利用海南省南部能够满足动植物周年生长繁殖的热带气候与环境条件和生物生态资源，从每年9月至翌年5月，在此进行农业基础研究、品种选育、种子鉴定和生产推广等活动。南繁

在我国农业发展中地位重要、作用独特、效益显著，具有不可替代性、全局性、唯一性和科学性等特征。近年来，在党中央、国务院以及国家部委的关心、指导下，在各省、南繁所在市县以及广大南繁工作者的共同努力下，南繁工作取得了显著成效，南繁事业迈上了新台阶。

### 1. 南繁基本情况

2011年以来，南繁事业迎来发展的“黄金机遇期”，党中央、国务院先后出台《国务院关于加快推进现代农作物种业发展的意见》（国发〔2011〕8号）等政策文件，把南繁摆上国家战略，作为优势产业和重点项目予以支持。2013年4月，习近平总书记视察南繁，强调南繁是国家宝贵的农业科研平台，一定要建成集科研、生产、销售、科技交流、成果转化为一体的服务全国的重要基地。2013年年底，《国务院办公厅关于深化种业体制改革提高创新能力的意见》（国办发〔2013〕109号）发布，进一步明确提出了在海南三亚、陵水、乐东等区域“划定南繁科研育种保护区，实行用途管制，纳入基本农田范围予以永久保护”。2014年11月，汪洋副总理到南繁基地考察，并对其建设发展做出总体部署，要求各级政府、相关部门“要像保护大熊猫一样，保护国家南繁基地”。2015年10月，经国务院批准，农业部、国家发展改革委、财政部、国土资源部和海南省政府联合印发了《国家南繁科研育种基地（海南）建设规划（2015—2025年）》（简称《南繁规划》）。《南繁规划》描绘了南繁发展的新宏图，是国家对南繁基地建设的巨大支持，标志着南繁育种进入融合生物工程、互联网信息、体制机制创新和立法保障等完整体系的新的发展阶段。

### 2. 南繁建设成效

2015年《南繁规划》印发以来，农业部会同有关部委、海南省以及各南繁省份，狠抓落实，各项工作快速推进。一是南繁科研用地得到保障。南繁科研育种保护区17.93千公顷、核心区3.53千公顷、配套服务区建设用地49.67公顷，全部上图入库，实行用途管制，奠定了南繁科研用地法定基础。目前，北京、山东、湖南、安徽等11个省市，已在三亚、陵水、乐东核心区新基地签约土地近666.67公顷，完成流转土地466.67多公顷，支付土地租金1亿多元。二是各级财政投入不断加大。中央和地方财政共安排资金5.9亿元，陆续启动农田水利、执法监管等项目建设，相继实施制种大县奖励、

农民定金补贴等支持政策，及时支付土地租金，开展土地整治。2017年3月，国家批复南繁生物育种专区项目，计划总投资近3亿元。三是核心区建设有序推进。为保障南繁科研新增用地需求，规划新建核心区1.67千公顷，分别坐落于三亚、乐东、陵水的6个大的田洋。去年以来，北京、山东、湖南、安徽等11个省市，加快土地流转，目前已签约土地近666.67公顷，完成流转453.33多公顷。同时，三市县积极组织编制配套服务区建设规划，科研人员生活配套设施建设稳步推进。四是国家南繁管理体系全面构建。充分发挥国家南繁工作领导小组和南繁规划落实协调组的作用，逐步形成了涵盖部、省、市县、乡镇、村5级较为完备的南繁管理体系，全面覆盖南繁各项工作。农业部还专门组建督导组，2017年以来4次督导南繁规划落实，并将其纳入国家粮食安全省长责任制考核范围。海南省政府印发南繁工作要点，对省直单位和南繁三市县开展督导检查，对工作滞后的进行约谈问责。

### 3. 未来发展趋势

面向未来，农业农村部将会同海南省、相关部委及各南繁省份，深入学习贯彻习近平总书记重要指示精神，以落实南繁规划为主线，高标准建设国家南繁基地，加强对海南省和各南繁省（区、市）粮食安全省长责任制考核，将南繁基地打造成为科技创新的“高地”、人才聚集的“高地”、成果转化的“高地”和服务全国的“高地”，力争早日建成“南繁硅谷”。

---

## （五）大力推进农业机械化

2010年7月，《国务院关于促进农业机械化和农机工业又好又快发展的意见》（国发〔2010〕22号）发布，明确了促进农业机械化和农机工业发展的指导思想、基本原则、发展目标和主要任务。2015年8月，《农业部关于开展主要农作物生产全程机械化推进行动的意见》发布，明确了总体思路、基本原则与发展目标，提出了主要内容和工作重点。2018年4月，农业农村部办公厅印发《2018年推进农业机械化全程全面发展重点技术推广行动方案》（农办机〔2018〕9号），明确了行动方案的目意义、重点任务和工作要求。

### 1. 促进农业机械化加快发展

（1）加快重点地区农业机械化进程。在东北地区、新疆棉区等地区重点

发展大马力、高性能农机，提高大型农机配套比例和使用效率；大幅提高棉花机收水平，提升甘蔗耕种收机械化水平。在黄淮海地区巩固小麦生产全程机械化发展成果，进一步优化改善装备结构；着力提升玉米机收水平，实现玉米生产全程机械化；加大花生收获机械化示范和推广力度，扩大花生机收面积。在长江中下游地区重点普及水稻育插秧机械化技术，加快推进水稻生产全程机械化；积极发展油菜种植和收获机械化，推动油菜生产全程机械化。在南方丘陵山区推广轻便、耐用、低耗中小型耕种收和植保机械，推进丘陵山区主要粮油作物和特色农产品生产机械化；加大灌排设备更新改造力度，加快节水灌溉和小型抗旱设备推广，提高灌排设备装备水平。在其他地区加快提升水稻、玉米、马铃薯、油菜等主要农作物关键环节机械化水平，因地制宜发展特色经济作物、畜禽水产养殖等机械化。

(2) 促进农机农艺协调发展。建立农机和农艺科研单位协作攻关机制，制定科学合理、相互适应的机械作业规范和农艺标准，将机械适应性作为科研育种、栽培模式推广的重要指标，有针对性地推广一批适合机械化作业的品种和种植模式。统筹规划，整合现有农机院所的科研力量，针对重点农作物建立农业机械化实验室，加强农业机械化生产技术研发工作。加强农机与水、肥、种、药等因素协调作用的机理研究，完善农业机械化、种子、土肥、植保等推广服务机构紧密配合的工作机制，组织引导农民统一农作物品种、播期、行距、行向、施肥和植保，为机械化作业创造条件。

(3) 推进农机组织建设和社会化服务。创新农业机械化服务组织形式，大力发展农机专业合作社，培育发展一批设施完备、功能齐全、特色鲜明的示范农机合作社，带动大型、复式、高性能农机和先进农业技术的推广应用。加强抗旱排涝服务队伍建设。鼓励发展农机专业大户和联户合作，探索发展农机作业公司，促进农机服务主体多元化。培育农机作业、维修、中介、租赁等市场，扶持引导农机大户及各类农机服务组织购置先进适用的农机。继续抓好农机跨区作业，加强组织引导，推动农机跨区作业由小麦向水稻、玉米等大宗农作物延伸，由机收向机耕、机插、机播等环节拓展。加强机耕道路建设，改善农机作业、通行条件。保障重要农时农机作业、排灌及抗旱用油。

(4) 加强农业机械化实用人才培养。充分利用高等院校、农业机械化

(农业)技术学校,培养农业机械化专业人才。结合阳光工程等各类农民培训项目,大力培养农机作业和维修能手。开展农机使用等技能培训和科普宣传,提高农民对先进生产工具及技术的接受能力和操作水平。定期对农机推广、监理和试验鉴定人员进行培训,提升农业机械化公共服务水平。

(5)全面提升全程机械化装备水平。支持鼓励老旧农机报废更新,着力优化农机装备结构。加快推进北斗卫星精准定位、自动导航、物联网等现代信息技术在农机装备上的应用,进一步推动农机装备升级换代。积极推进农机工业实施《中国制造2025》,鼓励和引导农机制造企业、科研院所等加大农机装备研发创新力度,提高研发能力和制造水平。重点围绕主要作物全程机械化生产的薄弱环节,搭建农业、农机制造、科研等多部门合作的科技创新平台,合力攻关,突破全程机械化所需关键环节机具的瓶颈制约。加强在用农机具质量监督检查,推进农机产品质量性能提升。

(6)加强农业机械化技术推广。加快普及主要农作物重点环节和关键农业机械化技术,促进先进适用、技术成熟、安全可靠、节能环保、服务到位的农机装备广泛应用。加快灌排设备更新改造进度,实现安全、高效、节能运行,及时满足农田灌排需要。大力推广保护性耕作、节水灌溉、土地深松、精量播种、化肥深施、高效植保和农作物秸秆综合利用等增产增效、资源节约、环境友好型农业机械化技术。不断探索农业机械化发展模式,提出农机研发和改进需求,提高农业机械化技术集成和装备配套水平,满足农业生产需求。

(7)强化农机安全使用监督管理。健全农机作业质量、维修质量标准体系,规范农机作业、维修服务,提高农机应用和保障水平。组织开展在用农机质量调查,强化对财政补贴农机的质量监督和跟踪调查。加强农机试验鉴定和质量认证工作。加强农机市场监管,完善农机质量投诉网络,严厉打击制售假冒伪劣农机产品等坑农害农行为,营造竞争有序、充满活力的市场环境,切实维护农民利益。建立农机报废更新制度,抓紧研究以旧换新办法,加快淘汰老旧及高耗能农机,促进安全、节能、环保型农机的推广应用。建立健全农机安全使用法规和制度,开展农机使用安全教育,加强基层农机安全监理队伍建设,提高装备水平和监管能力,预防和减少农机事故发生。

(8)努力改善全程机械化发展条件。加强高标准农田建设,推动农田水

利基础设施建设和土地整理，促进农村土地经营权有序流转，发展农业适度规模经营，为规模化的农机作业服务创造条件。加快推进机械化与信息化融合发展，建设和完善全国统一的农机作业动态信息监测与服务平台，及时采集和发布农机作业供需信息，培育和规范农机作业等服务市场。大力支持农机合作社、农机大户兴建农机具库棚，不断加强机耕道路和农机维修网点建设，推动解决农机“住房难、行路难、看病难”等问题。

### 2. 实施重点技术推广行动

(1) 主要农作物生产全程机械化推进行动。在粮棉油糖主产区实施水稻、玉米、小麦、马铃薯、棉花、油菜、花生、大豆、甘蔗等九大农作物生产全程机械化技术试验示范项目，强化技术筛选、专家把关、绩效管理，打造150个以上核心示范基地。举办全国性或跨省域的一系列全程机械化现场推进活动，重点组织晚稻机械化移栽、玉米籽粒机收、黄淮海地区花生机播机收、大豆机种、西北地区马铃薯全程机械化、华南甘蔗全程机械化及智能农机作业等专题现场观摩研讨。开展甘蔗生产机械化农机农艺技术融合研究，举办甘蔗机械化的现场演示、展示及交流研讨活动。组织专家组和各主产区农机部门技术力量，针对新型经营主体，推出一系列接地气、可复制的全程机械化整体解决方案，向社会发布全程机械化发展倡议书，引导品种选育、农艺改进、农机研制、农机应用等方面相向而行。开展县域全程机械化发展水平评价，推出100个左右基本实现全程机械化的示范县，引领向高质高效机械化升级。

(2) 种子农机融合共同促进行动。组织开展主要农作物品种宜机化研究，提出适合水稻、玉米、小麦、马铃薯、棉花、油菜、花生、大豆、甘蔗生产全程机械化作业的良好选育要求。筛选推介一批适宜机械化的主推品种，推进品种、栽培与机械装备集成配套，提升机械化生产的效率和效益。开展育种机械化、种子处理加工技术装备试验示范，组织育制种机械化技术交流与合作，提升种子生产加工机械化水平。

(3) 果菜茶生产机械化技术示范行动。组织开展水果、大宗蔬菜、茶叶等经济作物机械化生产技术调研，提出产业需求和推广重点。召开全国果菜茶机械化现场推进会，举办果菜生产机械化发展论坛。围绕苹果、柑橘、茶叶机械化生产和运输等薄弱环节，开展新技术、新装备试验示范。建设大宗蔬菜机械化示范县，建立蔬菜移栽示范基地，加快技术装备的引进选型和试



验示范。开展果菜茶机械化技术、设施农业技术培训。开展大宗蔬菜机械化现场演示、智能 LED 植物工厂关键技术示范等推广活动。

(4) 特色产业节本增效机械化推广行动。开展特色粮油作物、麻类、中药材、热带亚热带作物等生产机械化重点难点问题调研活动，提出特色优势作物机械化发展研究报告。选择基础条件较好的作物，布局建立试验示范基地，突破小品种作物机械化“瓶颈”，提升特色优势产业竞争力。推进农机农艺融合，制定和完善特色作物机械化生产的种植模式和作业规范。推动组建热带作物（麻类）作物机械化创新联盟，推进热带亚热带作物、麻类作物机械化技术装备研发与推广。

(5) 畜禽养殖机械化提升行动。实施牧草生产全程机械化示范项目。举办饲草料机械化技术培训，加快饲草料生产机械化技术推广应用。发挥饲草料生产机械化科技创新联盟作用，开展玉米秸秆饲料化利用新技术新装备示范推广活动。制修订一批畜禽养殖机械鉴定大纲，完善畜禽规模养殖装备指标评价体系，增强畜禽养殖机械试验鉴定能力。开展畜禽养殖装备技术展示和推广演示活动，举办畜牧业现代化与养殖装备技术支撑学术交流研讨会，以及蛋鸡标准化规模养殖支撑技术集成与装备推广演示活动等，促进畜禽养殖装备系统优化升级。

(6) 农产品初加工机械化推进行动。开展农产品干燥与贮藏技术调研，提出扶持农产品产地初加工政策建议。推广北方高寒地区与南方高温高湿地区粮油低成本干燥、贮藏技术与装备，降低生产成本，减少产品损耗。开展水果、蔬菜、中药材产地商品化干燥处理技术与装备示范推广活动，举办剥麻与清洗机械化技术培训，提高特色农产品产地初加工机械化水平。公布谷物干燥机质量调查结果，指导生产企业改进机具性能，提高产品质量。

(7) 农业绿色发展机械化技术推广行动。在主要农作物生产全程机械化示范县组织推广节水灌溉、保护性耕作、秸秆还田离田、化肥农药精施、有机肥施用等方面的机械化技术，构建绿色、高效的全程机械化技术体系。建立残膜捡拾、秸秆还田离田、保护性耕作、化肥农药精准施用等机械化示范基地，发挥农机化技术在农业绿色发展和面源污染治理中的重要作用。推广生物发酵、堆肥、运输、施用等畜禽粪污资源化利用技术装备，推动循环农业发展和畜牧业绿色生产。开展保护性耕作技术现场评估，扩大保护性耕作



应用。组织植保无人机质量评价培训、作业示范以及成果展示。举办全国春耕生产农机化技术、果菜茶有机肥替代化肥机械化技术培训等活动。

(8) 深度贫困地区农机化技术推广行动。落实《农业部支持深度贫困地区农业产业扶贫精准脱贫方案》和《“三区三州”等深度贫困地区特色扶贫行动》有关部署，组织全国农机化科技创新专家组、全程机械化推进行动专家指导组专家赴“三区三州”开展技术调研，开展机械化技术培训、机具现场演示、咨询服务等活动。组织“三区三州”农机化技术人员参加全国性农机化培训。针对四川红原县、理塘县、昭觉县等深度贫困地区特色畜禽、蔬菜产业的发展，组织畜禽养殖、蔬菜生产和农机化等方面的专家，指导制定产业发展的规划，开展技术培训、咨询服务、装备选型配套等，推进产业扶贫。组织农机化科研单位、农机制造企业在三个县建立联系点，“结对子”帮扶，培植壮大合作社、大户等主体，开展新技术新装备试验示范和技术推广活动，扶持壮大区域特色产业。

为引导和鼓励农机服务组织和地方促进农业机械化发展、推进农作物生产全程机械化，自2013年以来，农业部先后组织开展了农机合作社示范社和生产全程机械化示范县（市、区）创建活动（名单见表3-2、表3-3）。

表 3-2 农机合作社示范社试点分布情况

地区	个数			地区	个数		
	2013年	2016年	2017年		2013年	2016年	2017年
北京	5	2	1	广东	16	4	5
天津	5	2	2	广西	40	6	8
河北	22	7	11	海南	5	2	
山西	50	9	9	重庆	25	2	2
内蒙古	30	7	8	四川	20	6	8
辽宁	40	8	11	贵州	10	2	3
吉林	39	8	14	云南	6	4	5
黑龙江	76	15	21	西藏			4
上海	3	2	2	陕西	15	6	8

(续表)

地区	个数			地区	个数		
	2013年	2016年	2017年		2013年	2016年	2017年
江苏	110	15	20	甘肃	10	2	4
浙江	30	5	7	青海	5	2	2
安徽	45	12	17	宁夏	10	2	3
福建	15	2	4	新疆	10	8	11
江西	15	5	7	大连市	11	1	1
山东	110	15	19	宁波市	12	2	2
河南	140	15	17	青岛市	12	2	3
湖北	40	10	10	黑龙江 省农垦	10	1	
湖南	40	12	14				

资料来源：根据公开资料整理。

表 3-3 生产全程机械化示范县（市、区）名单

地区	个数		地区	个数	
	第一批	第二批		第一批	第二批
北京	1	7	广东	1	1
天津	1		广西		
河北	1		海南		
山西	1	1	重庆		
内蒙古	1	2	四川	1	1
辽宁	1	7	贵州		1
吉林	1	7	云南		
黑龙江	1	16	西藏		1
上海	1	2	陕西	1	2
江苏	2	9	甘肃	1	2

(续表)

地区	个数		地区	个数	
	第一批	第二批		第一批	第二批
浙江	1	2	青海		
安徽	1	7	宁夏	1	4
福建			新疆	1	4
江西	1	1	大连市		
山东	1	13	宁波市	1	2
河南	1	10	青岛市	1	2
湖北	1	7	新疆生产 建设兵团	1	3
湖南	1	1	黑龙江省农垦	1	5

资料来源：根据公开资料整理。

## 六、大力实施质量兴农战略

2018年的中央一号文件提出，实施质量兴农战略，建立健全质量兴农评价体系、政策体系、工作体系和考核体系。深入推进农业绿色化、优质化、特色化、品牌化，推动农业由增产导向转向提质导向。2018年4月，《农业部关于启动2018年农业质量年工作的通知》发布，明确了开展活动的重要意义和基本原则。

### (一) 实施国家质量兴农战略规划

坚持抓产业必须抓质量，抓质量必须树品牌，坚定不移推进质量兴农、品牌强农。将2018年确定为“农业质量年”，制定和实施国家质量兴农战略规划。

#### 1. 实施质量兴农支撑行动

制定印发《农业绿色发展技术体系规划（2018—2030年）》。强化质量兴

农技术创新，推广一批提质量、保安全的生产技术。深化玉米、水稻、小麦、大豆良种联合攻关，加快绿色优质品种更新换代。在 10 省区启动特色作物良种联合攻关，发掘优质特色种质资源，选育一批优异性状的绿色优质新品种。加快推进农业生产全程全面机械化，打造一批示范基地，再创建 100 个主要农作物全程机械化示范县。

## 2. 实施农业品牌提升行动

落实《农业农村部关于加快推进品牌强农的意见》，指导各地有序开展农业品牌建设。建立国家级农业品牌目录，指导各地建立省级、市级目录。制定特色农产品优势区（简称“特优区”）管理办法，推动一个特优区塑强一个特色区域公用品牌，启动第二批特优区认定工作。加强农业品牌培育，大力发展绿色有机农产品，登记保护 150 个农产品地理标志，遴选推介一批叫得响、过得硬、有影响力的农业品牌。开展绿色食品系列公益宣传活动，推进绿色食品进超市、进社区、进学校。加强对区域公用品牌的考核、管理和保护，指导各地制定品牌培育塑造、宣传推介、监管保护等办法。举办十大农产品出口促销系列活动，提高我国出口农产品品牌影响力。

## 3. 推进现代种业提档升级

实施现代种业提升工程，建立以企业为主体的商业化育种创新体系，提升农作物、畜禽、水产良种质量。强化绿色育种导向，深化玉米、水稻、小麦、大豆良种联合攻关，选育一批节水节肥节药新品种。启动特色作物良种攻关，建立一批区域性特色良种繁育基地。继续实施制种大县奖励，高标准建设国家南繁育种基地，推进国家种质库、甘肃玉米和四川杂交水稻良种繁育基地等重大工程建设。完善国家农作物、地方畜禽遗传资源和海洋渔业种质资源保护体系。探索建立实质性派生品种保护制度，严厉打击种子套牌侵权行为和非法转基因种子生产销售。加快建设种业大数据平台和国家综合性检验检测设施。鼓励企业在国外申请品种权和专利。继续实施转基因生物新品种培育重大专项。

## 4. 提高设施农业发展水平

实施园艺产品提质增效工程，推动设施装备升级，优良品种推广，技术集成创新。加强设施蔬菜连作障碍综合治理，推广轮作倒茬、深翻改土、高温闷棚、增施有机肥等技术，改善产地环境。引导优势区加快老果茶园改造，

集成推广优质果树无病毒良种苗木和茶树无性系良种苗木。集中打造一批设施标准、管理规范、特色鲜明的中药材生产基地。加快实施马铃薯主食开发，完善主食产品配方及工艺流程。

### 5. 加强动物疫病净化防控

继续抓好重大动物疫病和人畜共患病防控。启动动物疫病净化工作，逐步推动全国规模养殖场率先净化。强化动物疫病区域化管理，有序推动东北省区无疫区建设，鼓励具备条件的省份建设无疫区和无疫小区。探索建立动物移动监管制度，降低动物疫病传播风险。强化屠宰行业管理，加大生猪屠宰资格审核清理力度，组织开展屠宰专项整治行动，严厉打击屠宰环节违法违规行。持续推进病死畜禽无害化处理体系建设，提升集中处理比例。推进执业兽医队伍建设，加强官方兽医培训，引导和扶持兽医社会化服务组织发展。

### 6. 实施产地生产环境净化行动

继续推进化肥农药减量使用，在 100 个果菜茶生产大县大市开展有机肥替代化肥试点，在 150 个县开展果菜茶病虫全程绿色防控试点。支持 200 个生猪、奶牛、肉牛养殖大县整建制推进畜禽粪污资源化利用，在东北、华北地区 150 个县开展秸秆综合利用试点，在西北、西南地区 100 个县开展农膜回收试点。加强耕地土壤与农产品协同监测，开展耕地土壤环境类别划分和重金属污染区耕地修复试点。加强资源保护，全国深松深耕整地面积达到 1.5 亿亩以上，选择一批重点县开展黑土地保护整建制推进试点。

## （二）全面提升农产品质量

2017 年 3 月，农业部印发《“十三五”全国农产品质量安全提升规划》（以下简称《规划》），明确了指导思想、基本原则、发展目标、主要任务和保障措施。实施《规划》，要重点做好以下几方面的工作。

### 1. 大力推进农业标准化生产

推行农业良好生产规范，推广生产记录台账制度。新制修订农药残留限量标准 1000 项、兽药残留限量标准 100 项、其他行业标准 200 项，增加制定农产品品质标准。加强标准的宣传推广和使用指导，推进规模经营主体按标准生产。实施园艺产品提质增效工程，鼓励建设绿色食品原料标准化生产基

地、有机农业示范基地，建设 100 个果菜茶全程绿色标准化生产示范基地。新创建一批现代化示范牧场，在 100 个畜禽养殖场组织开展兽用抗菌药减量使用示范创建，推进生猪屠宰标准化创建。深入推进水产生态健康养殖，新创建水产健康养殖场 500 个以上，开展水产养殖用药减量试点。

## 2. 推进农产品“三品一标”认证管理

加快发展无公害农产品，积极发展绿色食品，因地制宜发展有机农产品，稳步发展地理标志农产品，打造一批知名区域公用品牌、企业品牌、农产品品牌，以品牌化引领农业标准化生产。加大政策扶持力度，支持创建“三品一标”生产基地，全面推行质量追溯管理，推动规模生产经营主体发展“三品一标”。借助农产品展示展销活动和网络电商平台，开展“三品一标”宣传推介，提高安全优质农产品的品牌影响力和市场占有率。严格“三品一标”产品的准入条件，加强“三品一标”证后监管，提高“三品一标”品牌公信力。

## 3. 加强农产品质量监测追溯体系建设

调整完善国家农产品质量安全例行监测（风险监测）计划，增加农药和兽药抗生素等监测参数至 122 项，扩大监测范围，覆盖全国 150 个大中城市基地和市场的 5 大类产品 110 个品种，针对一些品种的突出隐患开展专项监测。深入开展农产品质量安全风险评估，启动实施农产品品质评价计划，促进质量安全和品质营养水平同步提升。加快国家农产品质量安全追溯平台推广应用，将农产品质量安全追溯与农业项目安排、农产品品牌评定等挂钩，率先将绿色、有机、品牌农产品纳入追溯管理，选择 10 个省份开展追溯示范试点。强化县乡农产品质量安全监管机构的条件、手段和业务能力。

## 4. 加强农产品质量安全执法监管

严格监管投入品使用，建好用好农兽药基础数据平台，加快追溯体系建设。落实新修订的农药管理条例，全面实施农药生产二维码追溯制度，2018 年年底实现兽药经营企业入网全覆盖。严格兽用抗菌药物管理，不批准人用重要抗菌药物等作为兽药生产使用，逐步退出促生长用抗菌药物，2018 年再禁用 3 种。加快国家农产品质量安全追溯平台推广应用，将农产品追溯与项目安排、品牌评定等挂钩，率先将绿色、有机、品牌农产品纳入追溯管理，选择 10 个省份开展追溯示范试点。建立农产品质量安全信用档案和“黑名

单”制度，将新型经营主体全部纳入监管名录。再命名 200 个国家农产品质量安全县，鼓励有条件的地方以省（市）为单位整建制创建。开展质量安全乡村万里行活动。

### 5. 开展农产品质量安全县创建

发挥第一批 107 个（见表 3—4）国家农产品质量安全县（市）作用，举办产销对接活动，推动线上线下市场设立安全县优质农产品专区，扩大市场影响力。开展第二批 215 个（见表 3—5）安全县（市）创建试点单位核查验收，合格的予以命名，推动安全县农产品全面实现可追溯。鼓励有条件的地方以省（市）为单位整建制创建。总结安全县创建模式，强化示范推广。支持国家现代农业示范区和国家现代农业产业园，率先探索可复制、可推广的质量兴农模式。发挥垦区和大中型农场引领作用，建设农垦绿色发展先行示范区。

表 3—4 第一批国家农产品质量安全县（市）名单

省（区、市）	质量安全县（市、区）	质量安全市
北京市	房山区、平谷区	
天津市	静海县、武清区	
河北省	滦平县、玉田县、曹妃甸区、围场县	
山西省	新绛县、太谷县、怀仁县	
内蒙古自治区	喀喇沁旗、阿荣旗、扎赉特旗	
辽宁省	法库县、大洼区、朝阳县、东港市	
吉林省	敦化市、榆树市、公主岭市	
黑龙江省	阿城区、宁安市、龙江县	
上海市	浦东新区、金山区	
江苏省	张家港市、建湖县、姜堰区、海门市	
浙江省	余杭区、衢江区、嘉善县、德清县	
安徽省	太湖县、宣州区、金寨县、和县、长丰县	
福建省	尤溪县、云霄县、福清市、福鼎市	



(续表)

省(区、市)	质量安全县(市、区)	质量安市
江西省	永修县、新干县、新建区	
山东省	商河县、广饶县、寿光市、沂南县、成武县	威海市
河南省	内黄县、新野县、汝州市、修武县	
湖北省	江夏区、五峰县、云梦县、潜江市、松滋市	
湖南省	东安县、常宁市、君山区、浏阳市	
广东省	高明区、翁源县、梅县区、陆丰市	云浮市
广西壮族自治区	富川县、武鸣区、平乐县	
海南省	琼海市、澄迈县	
重庆市	荣昌区、潼南区、垫江县	
四川省	安州区、苍溪县、西充县、邻水县	成都市
贵州省	播州区、印江县、罗甸县	
云南省	凤庆县、元谋县、砚山县	
西藏自治区	白朗县	
陕西省	阎良区、洛川县、富县	商洛市
甘肃省	永昌县、靖远县	
青海省	湟中县、互助县	
宁夏回族自治区	永宁县、利通区	
新疆维吾尔自治区	昌吉市、伊宁县、疏附县	
新疆生产建设兵团	一师十团	
大连市	瓦房店市	
青岛市	胶州市	
宁波市	奉化市	

资料来源：根据农业部《关于命名第一批国家农产品质量安全县(市)的通知》整理。

表 3—5 第二批国家农产品质量安全县（市）名单

省（区、市）	质量安全县（市、区）	质量安全市
北京市	大兴区、顺义区	
天津市	西青区、宝坻区	
河北省	元氏县、平泉县、卢龙县、乐亭县、涿州市、涞水县、任丘市、宁晋县、磁县、双滦区	唐山市
山西省	小店区、大同县、定襄县、孝义市、曲沃县、长子县	
内蒙古自治区	杭锦后旗、丰镇市、商都县、开鲁县、五原县、乌审旗	
辽宁省	辽中区、康平县、海城市、新宾满族自治县、黑山县、大石桥市、铁岭县、凌源市	盘锦市
吉林省	辉南县、前郭县、大安市、伊通县、东丰县、龙井市	
黑龙江省	穆棱市、宝清县、讷河市、同江市、萝北县、铁力市、肇源县、双城区	
上海市	崇明区、嘉定区	
江苏省	高淳区、江阴市、贾汪区、吴江区、昆山市、大丰区、东台市、江都区、高港区	常州市
浙江省	桐庐县、瑞安市、海盐县、上虞区、东阳市、定海区、黄岩区、遂昌县、象山县	湖州市
安徽省	庐江县、宁国市、黄山区、砀山县、当涂县、涡阳县、贵池区、义安区、来安县	
福建省	安溪县、平和县、仙游县、泰宁县、武夷山市、上杭县、蕉城区	宜春市

(续表)

省(区、市)	质量安全县(市、区)	质量安市
江西省	宜丰县、永丰县、南城县、玉山县、莲花县、九江县、大余县	
山东省	平阴县、桓台县、龙口市、泗水县、宁阳县、蒙阴县、禹城市、茌平县、阳谷县、无棣县、沾化区、鄄城县	潍坊市
河南省	罗山县、西华县、长垣县、孟津县、博爱县、灵宝市、延津县、巩义市、金水区	
湖北省	蔡甸区、竹山县、南漳县、宜都市、洪湖市、钟祥市、蕲春县、鹤峰县、宣恩县、黄陂区	
湖南省	隆回县、祁东县、道县、资兴市、桃源县、新化县、安化县、鼎城区、赫山区	
广东省	番禺区、乳源瑶族自治县、高州市、惠东县、德庆县、阳山县、徐闻县、揭西县	江门市
广西壮族自治区	钟山县、全州县、东兴市、恭城县、武宣县、田阳县、南丹县	
海南省	东方市、陵水县	
重庆市	梁平区、璧山区、忠县、铜梁区	
四川省	旌阳区、射洪县、峨眉山市、华蓥市、岳池县、达川区、宣汉县、渠县、通江县、洪雅县、理县	广元市
贵州省	凤冈县、七星关区、雷山县、习水县、长顺县、江口县	
云南省	麒麟区、马龙县、师宗区、广南县、宾川县、嵩明县、瑞丽市	

(续表)

省(区、市)	质量安全县(市、区)	质量安市
西藏自治区	达孜县、卡若区	
陕西省	鄠邑区、岐山县、扶风县、大荔县、澄城县、杨陵区	
甘肃省	凉州区、临泽县、陇西县、西峰区	
青海省	大通回族土族自治县、乐都区	
宁夏回族自治区	灵武市、西吉县、中宁县	
新疆维吾尔自治区	库尔勒市、阜康市、伊宁市、高新区、博乐市、泽普县	昌吉州
新疆生产建设兵团	第八师石河子总场、第十二师二二二团	
厦门市	同安区	
大连市	庄河市、旅顺口区	
青岛市		青岛市
宁波市		宁波市

资料来源：根据农业部《关于认定第二批国家农产品质量安全县(市)创建试点单位的通知》整理。

### (三) 进一步提高食品安全水平

2015年4月24日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议修订通过《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》)，该法包括总则、食品安全风险监测和评估、食品安全标准、食品生产经营、食品检验、食品进出口、食品安全事故处置、监督管理、法律责任、附则等共10章154条。2015年10月，国务院食品安全办、公安部、农业部等五部门联合发布《关于进一步加强农村食品安全治理工作的意见》(以下简称《治理工作意见》)，明确了主要目标和基本原则，围绕加大打击力度、强化监督检查、加强规范引导、加强组织领导和督促检查做出了部署和安排。实施新修订的

《食品安全法》，落实《治理工作意见》，要重点做好以下几方面的工作。

### 1. 完善食品安全监管体制

进一步健全科学合理、职能清晰、权责一致的食品安全部门监管体制，加强综合协调，完善监管制度，优化监管方式，强化生产经营各环节监管，形成相互衔接、运转高效的食品安全监管格局。按照统筹规划、科学规范的原则，加快完善食品安全标准、风险监测评估、检验检测等管理体制。县级以上地方政府统一负责本地区食品安全工作，要加快建立健全食品安全综合协调机构，强化食品安全保障措施，完善地方食品安全监管工作体系。结合本地区实际，细化部门职责分工，发挥监管合力，堵塞监管漏洞，着力解决监管空白、边界不清等问题。及时总结实践经验，逐步完善符合我国国情的食品安全监管体制。

### 2. 加强农村食品安全治理

要加大农村食品安全专项治理力度，深入开展食用农产品质量安全“清源”行动，深入开展农村食品安全“净流”行动，深入开展农村食品安全“扫雷”行动，深入开展打击食品违法犯罪“利剑”行动，净化农村食品安全环境。要强化监督检查，强化食用农产品源头治理，强化对农村食品生产经营行为全过程监管，强化农村食品风险隐患排查力度，加大农村食品安全日常监管力度。要加强规范引导，严格落实属地管理和监管责任，构建社会共治格局，加强宣传教育，构建农村食品安全共治格局。要加强组织领导，强化督促检查，强化阶段性工作报告制度，落实治理责任。

### 3. 加快食品安全信息化建设

按照统筹规划、分级实施、注重应用、安全可靠的原则，依托现有电子政务系统和业务系统等资源，加快建设功能完善的食品安全信息平台，实现各地区、各部门信息互联互通和资源共享，加强信息汇总、分析整理，定期向社会发布食品安全信息。积极应用现代信息技术，创新监管执法方式，提高食品安全监管的科学化、信息化水平。加快推进食品安全电子追溯系统建设，建立统一的追溯手段和技术平台，提高追溯体系的便捷性和有效性。

### 4. 提高食品安全应急处置能力

健全各级食品安全事故应急预案，加强预案演练，完善应对食品安全事故的快速反应机制和程序。加强食品安全事故应急处置体系建设，提高重大

食品安全事故应急指挥决策能力。加强应急队伍建设，强化应急装备和应急物资储备，提高应急风险评估、应急检验检测等技术支撑能力，提升应急响应、现场处置、医疗救治等食品安全事故应急处置水平。制定食品安全事故调查处理办法，进一步规范食品安全事故调查处理工作程序。

### 5. 创建国家食品安全示范城市

2014年，国务院食品安全委员会办公室制定《开展国家食品安全示范城市创建行动工作方案》，部署开展国家食品安全示范城市创建行动。根据《国家食品安全示范城市评价管理办法》和《国家食品安全示范城市标准》，经过初评、推荐、第三方机构综合评议，确定食品安全示范城市。2017年6月28日，国务院食品安全委员会办公室正式命名石家庄、张家口、唐山、济南、青岛、烟台、潍坊、威海、武汉、襄阳、宜昌、西安、宝鸡、杨凌示范区、韩城等15市（区）为“国家食品安全示范城市”。

## 第四章 转变农业发展方式

2015年8月,《国务院办公厅关于加快转变农业发展方式的意见》(国办发〔2015〕59号)发布,明确提出了转变农业发展方式的指导思想、基本原则、主要目标和政策措施。2017年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》(以下简称《意见》),明确提出了推进农业绿色发展的指导思想、基本原则、主要目标和政策措施。2017年4月,《农业部关于实施农业绿色发展五大行动的通知》发布,明确了实施绿色发展行动的重大意义、主要行动和政策措施。贯彻落实两办《意见》,实施五大行动,要重点抓好以下四个方面的工作。

### 一、大力推进农业清洁生产

传统的农业生产方式相对粗放,资源浪费严重、环境污染问题突出,较低的资源利用效率,制约农业农村经济的持续稳定发展。清洁生产通过农业生产资料的清洁投入、农产品的清洁生产、副产物的清洁生产,高效、综合利用农业生产资源,减少甚至消除废弃物或者污染物的产生,促进农业生产和消费过程与生态环境相适应,不仅是防治农业环境污染和保障农产品质量安全的需要,也是降低农业生产成本、保障农民收入持续增长,更是我国转变农业发展方式的重要内容。

早在2011年,《农业部关于加快推进农业清洁生产的意见》(农科教发〔2011〕11号)印发,就增强推进农业清洁生产的责任感和紧迫感、加强农产品产地污染源头预防、推进农业生产过程清洁化、加大农业面源污染治理力度等四个方面的问题,提出了指导性的意见。2012年起,国家发展改革委、财政部、农业部共同组织开展了蔬菜废弃物利用、生猪养殖、农用地膜回收利用等农业清洁生产示范项目建设,先后批复新疆、甘肃、山东、河北、河



南、湖南、广西、四川、吉林、辽宁、黑龙江、内蒙古、陕西 13 个省（区）及新疆建设兵团的 273 个项目，并利用财政专项资金予以支持，取得了积极成效。2015 年，《农业部关于打好农业面源污染防治攻坚战的实施意见》再次强调，大力发展农业清洁生产，指出加快清洁生产技术与装备，改进种植和养殖技术模式，大力推进农业清洁生产示范区建设，积极探索先进适用的农业清洁生产技术模式。建立完善农业清洁生产技术规范和标准体系，逐步构建农业清洁生产认证制度。

从试点情况来看，推进农业清洁生产，可通过深入实施化肥农药使用量零增长行动，实现投入生产资料的源头治理；推行高效生态循环种养模式，实现规范生产行为的过程控制；推进农业废弃物资源化利用，实现产品和副产物的无害化处理和资源化利用。

### （一）实施化肥农药使用量零增长行动

我国粮食和农业生产连年丰收，政策和技术的支撑十分关键，化肥和农药的作用同样功不可没。但是，受种植习惯等影响，一些地区化肥农药使用量较多，多数作物的亩均用量高于发达国家的平均水平，不仅增加了成本，而且给生态环境造成一定影响。实施农业清洁生产，就是要实现对源头的治理，即从最开始的投入环节，就对投入的能源、物质、信息进行把控。要求种植户在生产经营过程中投入低毒性、少残留的农药，采用抗老化或可降解的塑料薄膜，增施农家肥或商品有机肥，保障水源投入的高效、节约。

为此，2015 年农业部在全国范围内启动实施化肥、农药使用量零增长行动，截止到 2017 年年底，行动取得了明显成效。一方面减少了化肥农药的使用量，2017 年农药用量已经连续三年减少，化肥用量已连续两年减少。提前三年实现了“到 2020 年化肥农药使用量零增长行动”的目标。另一方面提高了化肥农药的利用率，2017 年，我国化肥利用率达到 37.8%，比 2015 年开展行动之前提高了 2.6 个百分点。农药利用率达到 38.8%，比 2015 年提高 2.2 个百分点。

为了进一步巩固阶段性的成效，将化肥农药使用量长期保持在一个合理水平，2018 年农业农村部围绕质量兴农、绿色兴农，创新举措、强化落实，开始“深入推进化肥农药使用量零增长行动”，以确保化肥农药减量增效取得

新成效，助力乡村振兴和建设美丽中国。

### 1. 聚焦重点，典型带动

在抓好大田作物科学施肥施药的同时，突出果菜茶用药用肥大的经济作物，特别是优势产区、核心产区和品牌基地大力推进，将 150 个果菜茶有机肥替代化肥示范县和 150 个果菜茶病虫全程绿色防控示范县协同推进，集成推广一批绿色高效的技术模式。选择“三品一标”农产品生产基地，建设一批示范区，带动大面积推广应用绿色防控措施。

### 2. 聚合资源，项目引导

充分利用现有的畜禽粪污资源化利用、秸秆综合利用、黑土地保护利用和果菜茶有机肥替代化肥等项目资金，支持农民和新兴经营主体积造有机肥，促进就地还田利用。建设自动化、智能化田间监测网点，构建病虫监测预警体系。扩大低毒生物农药补贴项目实施范围，加速生物农药、高效低毒低残留农药推广应用，逐步淘汰高毒农药。

### 3. 聚集力量，模式探索

构建政府引导、企业主体、涉农部门参与，上下联动、多方支持的工作格局，推进产学研结合，开展农企合作，加快新肥料、新农药和高效机械的推广应用。加快绿色防控技术推广，因地制宜集成推广适合不同作物的技术模式。

### 4. 完善机制，组织创新

提升植保装备水平，发展一批反应快速、服务高效的病虫害专业化防治服务组织；支持一批农业生产性服务组织开展化肥统配统施、病虫统防统治等服务，通过政府购买服务、金融创新等方式，撬动社会资本参与化肥农药使用量零增长行动。大力推进专业化统防统治与绿色防控融合，有效提升病虫害防治组织化程度和科学化水平。

## （二）实行水资源消耗总量和强度双控行动

为加快推进生态文明建设，推动形成绿色发展方式和生活方式，进一步控制水资源消耗，2016 年 10 月，水利部、国家发改委联合印发了《“十三五”水资源消耗总量和强度双控行动方案》，明确了实行水资源消耗总量和强度双控行动的总体要求、目标责任、重点任务和保障措施。

### 1. 强化水资源承载能力刚性约束

各省（区、市）要以县域为单元开展水资源承载能力评价，建立预警体系，发布预警信息，强化水资源承载能力对经济社会发展的刚性约束。建立健全规划和建设项目水资源论证制度，完善规划水资源论证相关政策措施。各省（区、市）政府要重点推进重大产业布局 and 各类开发区规划水资源论证，严格建设项目水资源论证和取水许可管理，从严核定许可水量，对取用水量已达到或超过控制指标的地区暂停审批新增取水。

### 2. 全面推进各行业节水

大力推进农业、工业、城镇节水，建设节水型社会，编制实施节水规划。

（1）强化农业节水。加快重大农业节水工程建设，到 2020 年完成大型灌区续建配套和节水改造任务，加快实施区域规模化高效节水灌溉工程，积极推广喷灌、微灌、集雨补灌、水田控制灌溉和水肥一体化等高效节水技术，开展灌区现代化改造试点，全国节水灌溉工程面积达到 7 亿亩左右。

（2）强化工业节水。完善国家鼓励和淘汰的用水技术、工艺、产品和服务目录，重点开展火电、钢铁、石化、化工、印染、造纸、食品等高耗水工业行业节水技术改造，大力推广工业水循环利用，推进节水型企业、节水型工业园区建设。到 2020 年，高耗水行业达到先进定额标准。

（3）强化城镇节水。加快推进城镇供水管网改造，推动供水管网独立分区计量管理，加快推广普及生活节水器具，推进学校、医院、宾馆、餐饮、洗浴等重点行业节水技术改造，全面开展节水型公共机构、居民小区建设。到 2020 年，地级及以上缺水城市全部达到国家节水型城市标准要求，公共供水管网漏损率控制在 10% 以内。

### 3. 加快地下水超采区综合治理

实行地下水取用水量和水位控制，编制实施全国地下水利用与保护规划。完成地下水禁采区、限采区和地面沉降控制区范围划定，编制完成地面沉降区、海水入侵区地下水压采方案。以华北地区为重点，推进地下水超采区综合治理，加快实施《南水北调东中线一期工程受水区地下水压采总体方案》。地方各级政府要依法规范机井建设管理，限期关闭未经批准的和公共供水管网覆盖范围内的自备水井。加快实施国家地下水监测工程，完善地下水监测网络，实现对地下水动态有效监测。

#### 4. 统筹配置和有序利用水资源

合理有序使用地表水、控制使用地下水、积极利用非常规水，进一步做好流域和区域水资源统筹调配，减少水资源消耗，逐步降低过度开发河流和地区的开发利用强度，退减被挤占的生态用水。加快完善流域和重点区域水资源配置，强化水资源统一调度，统筹协调生活、生产、生态用水。大力推进非常规水源利用，将非常规水源纳入区域水资源统一配置。

#### 5. 提升水资源计量监控能力

加快推进国家水资源监控能力建设（2016—2018年）项目，2018年年底前对年取水量50万立方米以上的工业取水户、100万立方米以上的公共供水取水户和大型灌区及部分中型灌区渠首实现在线监控。完善中央、流域和省水资源管理系统三级平台建设，健全水资源计量体系。加快推进省、市、县各级水资源监控能力建设，实现信息共享、互联互通和业务协同。结合大中型灌区建设与节水配套改造、小型农田水利设施建设，完善灌溉用水计量设施，提高农业灌溉用水定额管理和科学计量水平。

#### 6. 加强重点用水单位监督管理

建立健全国家、省、市级重点监控用水单位名录，强化取用水计量监控，完善取用水统计和核查体系，建立健全用水统计台账。对重点用水单位的主要用水设备、工艺和水消耗情况及用水效率等进行监控管理。引导重点用水单位建立健全节水管理制度，实施节水技术改造，提高其内部节水管理水平。

#### 7. 加快推进技术与机制创新

实施国家重点研发计划水资源高效开发利用专项，大力推进综合节水、非常规水源开发利用、水资源信息监测、水资源计量器具在线校准等关键技术攻关，加快研发水资源高效利用成套技术设备。建设节水技术推广服务平台，加强先进实用技术示范和应用，支持节水产品设备制造企业做大做强，尽快形成一批实用高效、有应用前景的科技成果。

#### 8. 开展水效领跑者引领行动

定期公布用水产品、用水企业、灌区等领域的水效领跑者名单和指标，带动全社会提高用水效率。培育一批专业化节水服务企业，加大节水技术集成推广，推动开展合同节水示范应用，通过第三方服务模式重点推进农业高效节水灌溉和公共机构、高耗水行业等领域的节水技术改造。

到 2020 年，水资源消耗总量和强度双控管理制度基本完善，初步实现城镇发展规模、人口规模、产业结构和布局等经济社会发展要求与水资源协调发展。各流域、各区域用水总量得到有效控制，地下水开发利用得到有效管控，严重超采区超采量得到有效退减，全国年用水总量控制在 6700 亿立方米以内。万元国内生产总值用水量、万元工业增加值用水量分别比 2015 年降低 23% 和 20%；农业亩均灌溉用水量显著下降，农田灌溉水有效利用系数提高到 0.55 以上（见表 4-1）。

表 4-1 2020 年各省（区、市）用水强度控制目标

地区	万元国内生产总值 用水量比 2015 年下降	万元工业增加值 用水量比 2015 年下降	农田灌溉水有效 利用系数
全 国	23%	20%	0.550
北 京	15%	15%	0.750
天 津	10%	5%	0.684
河 北	25%	23%	0.675
山 西	15%	13%	0.550
内 蒙 古	25%	20%	0.532
辽 宁	20%	15%	0.592
吉 林	25%	23%	0.582
黑 龙 江	21%	23%	0.600
上 海	23%	20%	0.738
江 苏	25%	20%	0.600
浙 江	23%	20%	0.600
安 徽	28%	21%	0.535
福 建	33%	35%	0.547
江 西	28%	33%	0.510
山 东	18%	10%	0.646
河 南	25%	25%	0.616

(续表)

地区	万元国内生产总值 用水量比 2015 年下降	万元工业增加值 用水量比 2015 年下降	农田灌溉水有效 利用系数
湖 北	30%	30%	0.524
湖 南	30%	30%	0.521
广 东	30%	25%	0.500
广 西	33%	25%	0.500
海 南	25%	25%	0.570
重 庆	29%	30%	0.500
四 川	23%	23%	0.476
贵 州	29%	30%	0.480
云 南	29%	30%	0.472
西 藏	20%	25%	0.450
陕 西	20%	15%	0.570
甘 肃	33%	30%	0.570
青 海	18%	15%	0.500
宁 夏	25%	18%	0.506
新 疆	33%	22%	0.570

### (三) 推行高效生态循环种养模式

2017年中央一号文件指出，推行绿色生产方式，增强农业可持续发展能力。大力推行高效生态循环的种养模式。为贯彻落实党中央提出的新发展理念，推动资源利用高效化、农业投入减量化、废弃物利用资源化、生产过程清洁化，促进农业提质增效和可持续发展，农业部和国家农业综合开发办公室研究决定，在总结以前年度试点工作经验的基础上，从2017年起，集中力量在农业综合开发项目区推进区域生态循环农业项目建设。农业部印发的《2017年畜牧业工作要点》又指出，因地制宜推广“果沼畜”“菜沼畜”“茶沼畜”等畜禽粪污综合利用、种养循环的技术模式。一批高效生态循环种养模

式，得到了中央或地方财政专项资金的支持。

### 1. 种养一体化模式探索

针对周边配套农田、山地、果林或茶园充足的养殖场，对养殖粪便通过沼气处理或氧化塘处理，处理后的肥水浇灌农田，实现资源化利用和粪便污水“零排放”。在水网稻田、冬闲田资源丰富的优势区域，开展稻—鱼、稻—蟹、稻—鳖、稻—虾、稻—鳅等稻渔生态种养基地建设。

### 2. 秸秆综合利用示范

推广应用秸秆精细还田、秸秆生物腐熟、生物反应堆等技术，提高秸秆还田及肥料化利用水平。推广以秸秆为纽带的“种植基地—秸秆—养殖—有机肥—还田”生态循环技术模式，在秸秆青贮、秸秆粉碎、打包机械等环节予以支持，促进秸秆养畜、秸秆养虫等种养结合产业发展。

### 3. 现代生态循环农业示范基地建设

积极探索高效生态循环农业模式，构建现代生态循环农业技术体系、标准化生产体系和社会化服务体系。依托国家现代农业示范区和国家农业科技创新与集成示范基地，以种植业减量化利用、畜禽养殖废弃物循环利用、秸秆高值利用、水产养殖污染减排、农田残膜回收利用、农村生活污染处理等为重点，扶持和引导以市场化运作为主的生态循环农业建设，探索形成产业相互整合、物质多级循环的产业结构和生态布局。

## （四）推进农业废弃物资源化利用

农业废弃物资源化利用是农村环境治理的重要内容。据估算，全国每年产生畜禽粪污 38 亿吨，综合利用率不到 60%；每年生猪病死淘汰量约 6000 万头，集中的专业无害化处理比例不高；每年产生秸秆近 9 亿吨，未利用的约 2 亿吨；每年使用农膜 200 多万吨，当季回收率不足 2/3。这些未实现资源化利用无害化处理的农业废弃物量大面广、乱堆乱放、随意焚烧，给城乡生态环境造成了严重影响。

为了贯彻中央有关推进种养业废弃物资源化利用等决策部署的具体行动，解决农村环境脏乱差、建设美丽宜居乡村，2016 年，农业部等部委出台了《关于推进农业废弃物资源化利用试点的方案》，提出以就地消纳、能量循环、综合利用为主线，采取政府支持、市场运作、社会参与、分步实施的方式，



注重县乡村企联动、建管运行结合，着力探索构建农业废弃物资源化利用的有效治理模式。

试点为推进农业废弃物资源化利用提供了思路和经验。针对畜禽粪污、病死畜禽、农作物秸秆、废旧农膜及废弃农药包装物等不同废弃物特点，优化集成技术方案，探索有效利用路径。

### 1. 畜禽粪污

2017年，畜禽养殖废弃物资源化利用工作加快推进，制度体系、政策体系、技术体系和工作机制基本建立，粪污资源化利用工作取得良好开局，规模养殖场粪污处理设施配套率达到了65%，比2015年提高15个百分点，畜禽粪污综合利用率达到了64%。

(1) 构建制度体系。《国务院办公厅关于加快推进畜禽养殖废弃物资源化利用的意见》印发，明确新时期畜禽养殖废弃物资源化利用的总体思路和重点任务，建立了以“5项制度+1项机制”为核心的畜禽粪污资源化利用制度。

(2) 完善工作机制。一是农业部在湖南省召开全国畜禽养殖废弃物资源化利用会议，汪洋副总理出席会议并作重要讲话。二是农业部印发《畜禽养殖废弃物资源化利用工作考核办法（试行）》，明确绩效考核工作安排，层层传导压力。三是印发《畜禽粪污资源化利用行动方案（2017—2020年）》，公布586个畜牧大县名单。

(3) 强化政策扶持。启动中央财政畜禽粪污资源化利用项目，安排20亿元支持51个重点县整县推进畜禽粪污资源化利用。继续实施种养业循环一体化整县推进项目，支持45个畜牧大县畜禽粪污资源化利用。到2017年，共安排中央资金26.68亿元，支持畜牧大县96个。

(4) 加强技术推广。总结提炼粪污全量收集还田利用、专业化能源利用、规模场配套消纳地种养循环等7种技术模式，出版发行“畜禽粪污资源化利用技术指南”丛书。在全国范围内，创建畜牧业绿色发展示范县55个，认定55个种养结合示范基地、5个集中处理示范基地和15个技术推广示范站，加强典型示范引领。

### 2. 病死畜禽

围绕收集、暂存、处理等关键环节，促进无害化处理。健全完善病死畜

禽收集暂存体系，建设专业化病死畜禽无害化处理中心，配备相应收集、运输、暂存和冷藏设施，以及无害化处理设施设备。探索开展副产品深加工，生产工业油脂、有机肥、无机炭等产品。

### 3. 农作物秸秆

围绕收集、利用等关键环节，促进多元化综合利用。采取肥料化、饲料化、燃料化、基料化、原料化等多种途径，着力提升综合利用水平。一是各类新型农业经营主体购置秸秆粉碎还田、深松机等设备，促进秸秆就地还田；二是加强专业化养殖企业和饲料企业生产优质粗饲料产品，建设青（黄）贮窖，购置秸秆收割、收集和处理设备、蒸汽膨化设施设备等；三是专业化企业生产固化成型燃料沼气或生物天然气，建设秸秆收集、固体成型或厌氧发酵和提纯设施设备；四是专业化企业生产食用菌基料和育秧、育苗基料，建设堆肥车间，购置秸秆收集、破碎和堆肥等设施设备；五是专业化企业生产秸秆板材和墙体材料，购置秸秆收集、打包和板材生产等设施设备。

### 4. 废旧农膜及废弃农药包装物

围绕回收、处理、奖补政策制定等关键环节，提升再利用水平。研究制定《农用地膜回收利用管理办法》，完善农业地膜产品标准，提高标准准入，鼓励回收地膜。按照“谁购买谁交回、谁销售谁收集、谁生产谁处理”的原则，实施废弃农药包装物押金制度，探索基于市场机制的回收处理机制，对废弃农药包装物实施无害化处理和资源化利用。

## 二、集中治理农业环境突出问题

2015年中央一号文件对“加强农业生态治理”做出专门部署，强调要加强农业面源污染治理。为贯彻落实好党中央、国务院一系列部署要求，2015年《农业部关于打好农业面源污染防治攻坚战的实施意见》发布，强调力争到2020年农业面源污染加剧的趋势得到有效遏制，实现“一控两减三基本”。“一控”，即严格控制农业用水总量；“两减”，即减少化肥和农药使用量；“三基本”，即畜禽粪便、农作物秸秆、农膜基本资源化利用。加强农业面源污染治理，是转变农业发展方式、推进现代农业建设、实现农业可持续发展的重要任务。2016年中央一号文件再次强调，加快农业环境突出问题治理，实施

并完善农业环境突出问题治理总体规划，为落实《农业环境突出问题治理总体规划（2014—2018年）》，2016年，国家启动了农业环境突出问题治理专项，力求通过试点探索，总结出一批成功治理范例和适用模式，在项目区范围内初步解决或缓解现存的农业环境突出问题。

### （一）实施土壤污染防治行动计划

土壤是经济社会可持续发展的物质基础，保护好土壤环境是推进生态文明建设和维护国家生态安全的重要内容。当前，我国土壤环境总体状况堪忧，部分地区污染较为严重，已成为推动农业供给侧结构性改革，推动农业发展方式转变的突出短板之一。为切实加强土壤污染防治，逐步改善土壤环境质量，2016年，国务院印发了《土壤污染防治行动计划的通知》，计划以改善土壤环境质量为核心，以保障农产品质量和人居环境安全为出发点，突出重点区域、行业和污染物，实施分类别、分用途、分阶段治理，严控新增污染、逐步减少存量，形成政府主导、企业担责、公众参与、社会监督的土壤污染防治体系，促进土壤资源永续利用。到2020年，全国土壤污染加重趋势得到初步遏制，土壤环境质量总体保持稳定，农用地和建设用地土壤环境安全得到基本保障，土壤环境风险得到基本管控。到2030年，全国土壤环境质量稳中向好，农用地和建设用地土壤环境安全得到有效保障，土壤环境风险得到全面管控。到21世纪中叶，土壤环境质量得到全面改善，生态系统实现良性循环。

#### 1. 开展土壤污染调查，掌握土壤环境质量状况

一是深入开展土壤环境质量调查。以农用地和重点行业企业用地为重点，开展土壤污染状况详查，制定详查总体方案和技术规定，开展技术指导、监督检查和成果审核，建立土壤环境质量状况定期调查制度。二是建设土壤环境质量监测网络，充分发挥行业监测网作用，基本形成土壤环境监测能力，逐步实现土壤环境质量监测点位所有县（市、区）全覆盖。三是提升土壤环境信息化管理水平，利用环境保护、国土资源、农业等部门相关数据，建立土壤环境基础数据库，构建全国土壤环境信息化管理平台。

#### 2. 推进土壤污染防治立法，建立健全法规标准体系

一是加快推进立法进程，配合完成土壤污染防治法起草工作，适时修订

污染防治、城乡规划、土地管理、农产品质量安全相关法律法规，增加土壤污染防治有关内容。二是系统构建标准体系，健全土壤污染防治相关标准和技术规范。三是全面强化监管执法，将土壤污染防治作为环境执法的重要内容，充分利用环境监管网格，加强土壤环境日常监管执法。

### 3. 实施农用地分类管理，保障农业生产环境安全

一是按污染程度将农用地划分为不同类型，以耕地为重点，分别采取相应管理措施，保障农产品质量安全。二是切实加大保护力度，要将符合条件的优先保护类耕地划为永久基本农田，实行严格保护，高标准农田建设项目向优先保护类耕地集中的地区倾斜。三是着力推进安全利用，制定实施受污染耕地安全利用方案，采取农艺调控、替代种植等措施，降低农产品超标风险，强化农产品质量检测。四是全面落实严格管控，依法划定特定农产品禁止生产区域，严禁种植食用农产品。五是加强林地草地园地土壤环境管理。

### 4. 实施建设用地准入管理，防范人居环境风险

一是建立调查评估制度，分用途明确管理措施，落实监管责任，加强城乡规划论证和审批管理，加强土地征收、回收、收购以及转让、改变用途等环节的监管，加强对建设用地土壤环境状况调查、风险评估和污染地块治理与修复活动的监管。建立城乡规划、国土资源、环境保护等部门间的信息沟通机制，实行联动监管。二是严格用地准入，将建设用地土壤环境管理要求纳入城市规划和供地管理，土地开发利用必须符合土壤环境质量要求。

### 5. 加强污染源监管，做好土壤污染预防工作

一是严控工矿污染严防矿产资源开发污染土壤，加强涉重金属行业污染防治加强工业废物处理处置控制农业污染。二是加强废弃农膜回收利用，强化畜禽养殖污染防治，加强灌溉水水质管理，减少对生活的污染。三是强化未污染土壤保护，严控新增土壤污染，加强未利用地环境管理，防范建设用地新增污染。四是强化空间布局管控，开展污染治理与修复，明确治理与修复主体，制定治理与修复规划，有序开展治理与修复，强化治理与修复工程监管，监督目标任务落实。

## （二）加强农村水环境治理和饮用水水源保护

推进农村水环境治理和饮用水水源保护，是我国推进环境治理体系，提

升治理能力现代化的重要内容，对我国的环境保护、生态文明建设，以及转变发展方式具有深远影响和重要意义。

### 1. 农村水环境治理

农村水环境对于农产品质量安全状况至关重要，同时农业可持续发展的基础和核心也是水资源的永续利用。我国政府一直重视水环境保护工作，自“九五”开始，就集中力量对“三河三湖”等重点流域进行综合整治，“十一五”之后，大力推进污染减排，水环境保护取得积极成效。但是，我国水污染严重的状况仍未得到根本性遏制，区域性、复合型、压缩型水污染日益凸显，已经成为影响我国水安全的最突出因素，防治形势十分严峻。党的十八大以来，国家将水环境保护作为生态文明建设的重要内容，2015年《政府工作报告》提出实施水污染防治行动计划，加强江河湖海水污染、水污染源和农业面源污染治理，实行从水源地到水龙头全过程监管的工作任务。按照党中央、国务院的统一部署，2015年，环境保护部、国家发展改革委、科技部、财政部、国土资源部、水利部、农业部等12个部门，共同编制了《水污染防治行动计划》，到2020年，全国水环境质量得到阶段性改善，污染严重水体较大幅度减少，饮用水安全保障水平持续提升，地下水超采得到严格控制，地下水污染加剧趋势得到初步遏制，近岸海域环境质量稳中趋好，京津冀、长三角、珠三角等区域水生态环境状况有所好转。到2030年，力争全国水环境质量总体改善，水生态系统功能初步恢复。到21世纪中叶，生态环境质量全面改善，生态系统实现良性循环。具体而言，加强农村水环境综合治理，要在国家水污染防治的政策框架下，探索切实可行的治理措施。

(1) 全面控制污染物排放。针对工业、城镇生活、农业农村等污染来源，依法取缔“十小”企业（小型造纸、制革、印染、染料、炼焦、炼硫、炼砷、炼油、电镀、农药企业），专项整治“十大”重点行业（造纸、焦化、氮肥、有色金属、印染、农副食品加工、原料药制造、制革、农药、电镀），集中治理工业集聚区污染；加快城镇污水处理设施建设改造，推进配套管网建设和污泥无害化处理处置；防治畜禽养殖污染，控制农业面源污染，开展农村环境综合整治。

(2) 着力节约保护水资源。实施最严格水资源管理制度，严控超采地下水，控制用水总量；提高用水效率，抓好工业、城镇和农业节水；科学保护

水资源，加强水量调度，保证重要河流生态流量。

(3) 强化科技支撑。完善环保技术评价体系，加强共享平台建设，推广示范先进适用技术；整合现有科技资源，加强基础研究和前瞻技术研发；规范环保产业市场，加快发展环保服务业，推进先进适用技术和装备的产业化。

(4) 推动经济结构转型升级。调整产业结构、优化空间布局、推进循环发展，既可以推动经济结构转型升级，也是治理水污染的重要手段。包括：加快淘汰落后产能；结合水质目标，严格环境准入；合理确定产业发展布局、结构和规模；以工业水循环利用、再生水和海水利用等推动循环发展等。

(5) 充分发挥市场机制作用。加快水价改革，完善污水处理费、排污费、水资源费等收费政策，健全税收政策，发挥好价格、税收、收费的杠杆作用。加大政府和社会投入，促进多元投资；通过健全“领跑者”制度、推行绿色信贷、实施跨界补偿等措施，建立有利于水环境治理的激励机制。

(6) 强化公众参与和社会监督。依法公开水污染防治相关信息，主动接受社会监督。邀请公众、社会组织全程参与重要环保执法行动和重大水污染事件调查，构建全民行动格局。

(7) 加强环境执法、监督与管理。地方政府对当地水环境质量负总责，制定水污染防治专项工作方案，建立全国水污染防治工作协作机制。一是加大执法监管力度，严惩各类环境违法行为，严肃查处违规建设项目，加强行政执法与刑事司法衔接，完善监督执法机制，健全水环境监测网络，形成跨部门、区域、流域、海域的污染防治协调机制。二是切实加强水环境管理，未达到水质目标要求的地区要制定实施限期达标的工作方案，深化污染物总量控制制度，严格控制各类环境风险，稳妥处置突发水环境污染事件；全面实行排污许可证管理。

## 2. 饮用水水源保护

我国饮用水水源地环境保护工作取得积极进展，但保护形势依然严峻，一些地区饮用水水源保护区划定不清、边界不明、违法问题多见，环境风险隐患突出。为贯彻落实党的十九大关于坚决打好污染防治攻坚战的决策部署，加快解决饮用水水源地突出环境问题，依据《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国水法》和《水污染防治行动计划》等法律和规定，2018年3月，环境保护部、水利部联合开展“全国集中式饮用水水源地环境保护专项



行动”，依据《中华人民共和国水污染防治法》等法律法规要求，利用两年时间，全面完成县级及以上城市（包括县级人民政府驻地所在镇）地表水型集中式饮用水水源保护区的划定饮用水水源保护区、设立保护区边界标志、整治保护区内环境违法问题的“划、立、治”三项重点任务。

专项行动要求各地根据实际情况和水源地环境保护需要，依法依规开展水源保护区划定、标志设立和环境违法问题清理整治。未划定保护区或保护区划定不符合法律法规要求的，参照《饮用水水源保护区划分技术规范》（HJ 338—2018），按法定程序予以划定或调整；未设立保护区界标和警示牌或设立不符合法律法规要求的，参照《饮用水水源保护区标志技术要求》（HJ/T 433—2008）予以设立或纠正；一、二级保护区内存在环境违法问题的，按照《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国水法》《集中式饮用水水源地规范化建设环境保护技术要求》（HJ 773—2015）予以清理整治。

加强对饮用水水源的保护，保障饮用水水源的安全，需要着力做好四个方面的工作：一是建立监管系统，从水源到水龙头全过程实现监管，供水单位定期监测、检测和评估负责范围内的饮用水安全状况，并将饮用水安全状况信息向社会公开。二是建立饮用水水源地水质的监测系统，包括水生生物监测、地下水水环境监测和化学物质监测等。通过技术完善饮用水水环境的监测网络，实现农村饮用水水环境监测的全覆盖，实时监测。三是建设规范化的农村饮用水水源基地，强化对饮用水水源地的保护。按照相关政策规定，划分饮用水水源保护区，一级保护区只能设置与供水设施和保护水源的项目，二级保护区不能设置排污口和畜禽养殖场等。定期开展水源调查，对水源地实行动态管理，关停不达标的水源地，强化水源地水质保护的执法工作。同时，运用信息技术，实现农村饮用水水源地的规范化管理。四是对饮用水水源地上游地区的工农业企业也应加强监督，对保护区外的超标企业采取限期治理或者勒令其停产整顿，依法清理饮用水水源保护区上游地区的排污口。

### （三）实施大气污染防治行动计划

21世纪以来，我国大气污染形势严峻，随着我国工业化、城镇化的深入推进，能源资源消耗持续增加，大气污染防治压力继续加大，区域性大气环境问题日益突出，损害人民群众身体健康，甚至影响社会和谐稳定。2013年



9月，国务院印发《大气污染防治行动计划》（以下称为《大气十条》），提出经过5年努力，全国空气质量总体改善，重污染天气较大幅度减少；京津冀、长三角、珠三角等区域空气质量明显好转。根据生态环境部2018年6月1日对《大气十条》实施情况终期考核结果的通报，《大气十条》确定的45项重点工作任务，全部按期完成。2017年，全国地级及以上城市PM<sub>10</sub>平均浓度比2013年下降22.7%；京津冀、长三角、珠三角等重点区域细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）平均浓度分别比2013年下降39.6%、34.3%、27.7%；北京市PM<sub>2.5</sub>年均浓度降至58微克/立方米。全面完成《大气十条》确定的环境空气质量改善目标。

然而，当前大气环境形势依然严峻，SO<sub>2</sub>、NO<sub>x</sub>、烟粉尘、VOCs（挥发性有机物）等大气污染物排放量仍然处于千万吨级高位，远超环境容量。2017年全国338个地级及以上城市中空气质量达标城市仅占29.3%。随着工业点源和移动源污染治理工作的深化，各类扬尘、秸秆焚烧、农业氨等面源污染对PM<sub>2.5</sub>污染的贡献进一步凸显。2018年国务院印发《打赢蓝天保卫战三年行动计划》，提出以京津冀及周边地区、长三角地区、汾渭平原等区域为重点，持续实施大气污染防治行动，综合运用经济、法律、技术和必要的行政手段，调整优化产业结构、能源结构、运输结构和用地结构，强化区域联防联控，狠抓秋冬季污染治理，坚决打赢蓝天保卫战。目标是经过3年努力，大幅减少主要大气污染物排放总量，协同减少温室气体排放，进一步明显降低PM<sub>2.5</sub>浓度，明显减少重污染天数，明显改善环境空气质量。

《行动计划》与《大气十条》《“十三五”生态环境保护规划》《“十三五”节能减排综合工作方案》等相关专项规划和政策规定进行了充分衔接，保持了工作的连续性，并在此基础上增强了大气污染防治任务措施的广度、深度和力度。对于农业生产、城镇工业废气排放、秸秆焚烧等空气污染源的长期累积，造成的农业生态服务功能退化，深入开展大气污染防治行动，要求在农业农村领域，做好大气污染防治工作。

### 1. 减少大气污染物的排放

一是要加大农作物秸秆综合利用力度，促进秸秆肥料化、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。健全秸秆多元化利用补贴机制，探索建立以保护生态环境为导向的农业

补贴制度。控制秸秆焚烧，出台秸秆焚烧治理的法律法规，制定严格的秸秆焚烧授权管理办法。完善秸秆综合利用的考核机制，将秸秆资源的综合利用和秸秆焚烧的控制纳入地方政府的考核评价体系。二是要全面整治燃煤小锅炉，加快推进集中供热。减少农村地区的小煤炉，可以减少其对大气的污染。三是治理扬尘，推进城市周边绿化和防风防沙林建设。在发展农业的过程中，要注意生态环境的保护，注意水土保持，减少因过度砍伐带来的生态环境问题。

## 2. 减少工业和城镇污染向农业农村转移

一是严控高污染、高耗能和资源性行业的准入条件，淘汰落后产能。同时，压缩过剩产能，支持“两高”行业过剩产能退出，减少其向农业农村转移的可能性。二是加大科研资金投入，促进产业技术改造，实现技术升级进步。加强脱硫设备、脱硝设备和除尘设备的研制，实现生产过程的清洁化，减少废气和灰尘的排放。

## 3. 建立预警体系

一是政府应积极发挥监管作用，建立农业大气污染监测预警体系，通过技术实现农业大气污染的监测预警，并制定完善的应急预案。二是政府应发挥好协调者的作用，鼓励企业和全民履行社会责任，实现保护大气污染的全民参与。三是政府可以将污染气体的排放量化，引入市场机制进行调节，建立污染排放权市场，污染多的企业应为大气污染的治理付出更多的成本，承担更多责任。四是政府要制定严格的法律规章制度，加大对恶意排放行为的惩罚力度，对涉嫌环境违法犯罪的人员要追究其刑事责任。五是政府应将环境信息公开，方便公民了解大气环境保护的情况，及时为环保工作出谋划策，调动全民保护大气环境的积极性。

## 4. 寻找清洁能源

当前解决能源问题，一是要积极寻找可替代的新型清洁能源，加大对清洁能源使用的研究力度，加大财政资金支持，如风能、太阳能和生物质能源，这些新型能源还需要进一步进行研究。二是提高能源的利用效率，研制提高能源使用效率的环保型的用能设备，用能设备要达到国内一级能效标准。

### （四）综合整治畜禽养殖污染

我国畜禽养殖废弃物产生量大、综合利用水平低，部分地区畜禽养殖总量超过环境承载能力，废弃物资源浪费和流失严重，对生态环境造成不良影响。为了防治畜禽养殖污染，推进畜禽养殖废弃物的综合利用和无害化处理，保护和改善环境，促进畜牧业持续健康发展，2013年，我国制定了《畜禽规模养殖污染防治条例》，重点开展畜禽养殖场、养殖小区的养殖污染防治。2015年，农业部关于打好农业面源污染防治攻坚战的实施意见明确指出，推进养殖污染防治。2016年，环境保护部、农业部印发了《关于进一步加强畜禽养殖污染防治工作的通知》（环水体〔2016〕144号），要求全面摸清综合利用和污染防治的状况，严格落实环境评价制度、大力推动废弃物的综合利用、做好病死畜禽的无害化处理，积极完善扶持政策。同时，出台了《畜禽养殖禁养区划定技术指南》（环办水体〔2016〕99号），2017年，国务院办公厅印发了《关于加快推进畜禽养殖废弃物资源化利用的意见》（国办发〔2017〕48号）。一系列政策文件的出台，为地方开展畜禽养殖污染整治工作指明了方向。

#### 1. 科学规划布局畜禽养殖

统筹考虑环境承载能力及畜禽养殖污染防治要求，按照农牧结合、种养平衡的原则，对畜禽养殖业进行合理布局。建立独立的规模化养殖小区和规模化畜禽养殖场，按照原环境保护部、原农业部印发的《畜禽养殖禁养区划定技术指南》的要求，科学合理划定禁止建设养殖场的区域，防止盲目扩大禁养区范围。科学划定禁养区、限养区、宜养区，在宜养区设立规模化养殖小区和规模化畜禽养殖场。推行标准化规模养殖，配套建设粪便污水贮存、处理、利用设施，改进设施养殖工艺，完善技术装备条件，鼓励和支持散养密集区实行畜禽粪污分户收集、集中处理。

#### 2. 推进畜禽养殖废弃物资源化利用

认真贯彻落实《国务院办公厅关于加快推进畜禽养殖废弃物资源化利用的意见》（国办发〔2017〕48号）。推进畜禽养殖废弃物资源化利用，推广畜禽养殖废弃物综合利用的适用技术，推进种养循环生态养殖。积极探索利用畜禽养殖废弃物生产有机肥的有效途径，提高畜禽废弃物资源化利用水平。

加强水产健康养殖示范场建设，推广工厂化循环水养殖、池塘生态循环水养殖及大水面网箱养殖底排污等水产养殖技术。在种养密度较高的地区和新农村集中区因地制宜建设规模化沼气工程，同时支持多种模式发展规模化生物天然气工程。

### 3. 严格落实环境影响评价制度

按照《建设项目环境影响评价分类管理名录》的要求，指导和督促新建、改建和扩建养殖场依法开展环境影响评价，实行环评报告书审批或环评登记表管理。编制环评报告书，应当根据畜禽养殖特点、环境承载能力及周边需肥状况，以废弃物综合利用为防治污染的根本途径，重点论证项目选址的科学性、养殖数量的合理性、污染防治措施的经济性和可行性，切实提高污染治理水平。要加强事中事后监管，督促建设单位落实环保“三同时”制度，如实主动公开建设项目环境信息

### 4. 构建循环利用的养殖新模式

在国家畜禽养殖优势区建立农业循环经济综合示范区，实现示范区内可利用的农业废弃物资源的全部回收循环利用。结合地区环境承载力，促进污水和畜禽粪便等就近循环利用。推动形成循环农业产业链。重点培育“畜（禽）—沼—果（菜、林、果）”复合型经营模式，促使农业综合效益的提升，采用最新的畜禽清洁养殖技术，打造农牧结合加工及深加工一体化的新型养殖业，摸索传统模式与现代模式相结合的生态养殖模式，建立新型养殖模式的示范区。

## 三、加强农业生态环境建设

“十二五”以来，党中央、国务院高度重视农业资源保护和生态环境建设，不断加大投入力度，实施了高标准农田建设、旱作节水农业、退牧还草、京津风沙源治理等一系列重大工程，取得了积极进展。然而，农业发展方式依然粗放，资源过度消耗，投入品大量增加，农业面源污染加重，农业生态系统退化明显，农业资源与生态环境保护工作仍面临诸多困难和问题。为了推动绿色发展的决策部署，切实加强农业资源与生态环境保护，2012年以来，我国先后出台了《全国生态保护与建设规划（2013—2020年）》《全国农业可

持续发展规划（2015—2030年）》《农业环境突出问题治理总体规划（2014—2018年）》《全国农业现代化规划（2016—2020年）》，为了进一步落实系列发展规划部署，加强农业生态环境建设，2016年农业部印发了《农业资源与生态环境保护工程规划（2016—2020年）》，力争通过5年努力，实现农业资源永续利用水平明显提升，农业环境突出问题治理取得积极进展，农业生态功能得到改善恢复，农业绿色化发展取得重要进展。

加强农业生态环境建设，就是要在保证粮食产量不减产的情况下，推进农业的可持续发展，既要实现农业环境污染的全程控制，也要重点治理生态退化的环境问题，同时还要实现城市和农村、工业和农业一体化防控，控制避免城市工业污染向农村转移，实现城乡同步的生态环境建设。具体而言，加强农业生态环境建设，一是推进现代生态农业统筹协调发展，分类制定生态保育规划；二是加强现代生态农业规范化建设；三是强化现代生态农业社会化服务体系建设；四是构建现代生态农业发展的制度保障机制。

### （一）分类制定生态保育规划

2015年，农业部等八个部委共同发布的《全国农业可持续发展规划（2015—2030年）》，提出要“加快发展资源节约型、环境友好型和生态保育型农业”。提出发展“三型”农业（资源节约型、环境友好型和生态保育型农业）的理念，强调全方面转变农业发展方式，改变拼资源消耗、拼环境安全、拼生态功能的粗放经营，注重提高质量和效益的集约经营方式，生态保育型农业就是在保护现有农业生态系统的同时，修复受到人类和自然冲击的农业生态功能，培育有利于农业可持续发展的生态承载力。

现阶段我国生态系统退化明显，建设生态保育型农业的任务艰巨。全国水土流失面积达295万平方公里，年均土壤侵蚀量45亿吨，沙化土地173万平方公里，石漠化面积12万平方公里。高强度、粗放式生产方式导致农田生态系统结构失衡、功能退化，农林、农牧复合生态系统亟待建立。草原超载过牧问题依然突出，草原生态总体恶化局面尚未根本扭转。湖泊、湿地面积萎缩，生态服务功能弱化。生物多样性受到严重威胁，濒危物种增多。生态系统退化，生态保育型农业发展面临诸多挑战。大力倡导生态保育型农业，针对不同农业生态，分类制定生态保育规划。

### 1. 增强林业生态功能

按照“西治、东扩、北休、南提”的思路，加快西部防沙治沙步伐，扩展东部林业发展的空间和内涵，开展北方天然林休养生息，提高南方林业质量和效益，全面提升林业综合生产能力和生态功能。加强天然林资源保护特别是公益林建设和后备森林资源培育。建立比较完善的平原农田防护林体系。

### 2. 保护草原生态

全面落实草原生态保护补助奖励机制，推进退牧还草、京津风沙源治理和草原防灾减灾。坚持基本草原保护制度，开展禁牧休牧、划区轮牧，推进草原改良和人工种草，促进草畜平衡，推动牧区草原畜牧业由传统的游牧向现代畜牧业转变。加快农牧交错带已垦草原治理，恢复草地生态。强化草原自然保护区建设。合理利用南方草地，保护和恢复南方高山草甸生态。

### 3. 恢复水生生态系统

采取流域内节水、适度引水和调水、利用再生水等措施，增加重要湿地和河湖生态水量，实现河湖生态修复与综合治理。加强水生生物自然保护区和水产种质资源保护区建设，继续实施增殖放流，推进水产养殖生态系统修复。加大海洋渔业生态保护力度，严格控制捕捞强度，继续实施海洋捕捞渔船减船转产，更新淘汰高耗能渔船。加强自然海岸线保护，适度开发利用沿海滩涂，重要渔业海域禁止实施围填海，积极开展以人工鱼礁建设为载体的海洋牧场建设。严格实施海洋捕捞准用渔具和过度渔具最小网目尺寸制度。

### 4. 保护生物多样性

加强畜禽遗传资源和农业野生植物资源保护，加大野生动植物自然保护区建设力度，开展濒危动植物物种专项救护，完善野生动植物资源监测预警体系，遏制生物多样性减退速度。建立农业外来入侵生物监测预警体系、风险性分析和远程诊断系统，建设综合防治和利用示范基地，严格防范外来物种入侵。构建国家边境动植物检验检疫安全屏障，有效防范动植物疫病。

## （二）研发推广生态保育技术

传统生态农业的技术特点是精耕细作、培肥土壤，重视人与自然的和谐，缺点是效率低、抵御自然灾害能力差。发展生态保育型农业，既要注重传承传统生态农业技术精髓，又要转换常规农业技术，并进一步集成创新。因此，



要采用先进农业技术弥补传统农业的缺陷，构建现代科学技术体系。<sup>①</sup>

### 1. 研发推广新型生物农业技术

利用动植物、微生物等生物群落之间的相生相克机理来实现养分的循环利用和病虫害的绿色防控，可以提高农产品的特定营养和特色风味。通过先进的技术改造升级，实现高效化，满足现代农业的发展需求。例如：利用蚯蚓改良。蚯蚓是土壤生态系统中的消费者、分解者、调节者和肥力转化者，是“生物翻耕机”“土壤改良能手”和土壤质量优劣的指示物，具有疏松土壤，增强土壤保水抗旱性、透气性，降解、疏散、转化土壤污染物的作用。

### 2. 创新推广新型物理农业技术

物理农业注重从调节光、热、水、气的角度来实现作物、畜禽、鱼虾、食用菌等农业生物对象的良好生长条件。轮作休养生是土壤保育的一项重要措施，可纠正“重用轻养”，让土壤在轮作中得到“休养生息”。如“粮—草轮作、粮—饲轮作、粮—菜轮作、林—粮轮作或隔年种植”等。

## （三）规范农业生产经营主体行为

生态农业制度要调整农业经营者与生态环境的关系，让农业经营者行为向生态环境友好转变。为此，一方面应当坚决制止对资源环境有负面影响的行为，制定相应的惩罚措施；另一方面积极鼓励对农业生态环境有益的行为，根据产生的生态环境效益给予一定的补贴和奖励。规范农业生产经营主体行为，需要营造一个良好的外部环境。

### 1. 提高生态环境保护意识

加大生态环境保护宣传教育，组织环保公益活动，开发生态文化产品，全面提升全社会生态环境保护意识。地方各级人民政府、教育主管部门和新闻媒体要依法履行环境保护宣传教育责任，实施全民环境保护宣传教育行动计划。建立生态环境监测信息统一发布机制。全面推进大气、水、土壤等生态环境信息公开，推进监管部门生态环境信息、排污单位环境信息以及建设项目环境影响评价信息公开。各地要建立统一的信息公开平台，健全反馈

---

<sup>①</sup> 朱立志：《“三型”农业是新时期农业的发展方向》，<http://www.caas.net.cn/xwzx/zjgd/264945.html>，2015年12月11日。



机制。

## 2. 加快培育新型治理主体

采取财政扶持、税收优惠、信贷支持等措施，加快培育多种形式的农业面源污染防治经营性服务组织，鼓励新型治理主体开展畜禽养殖污染治理、地膜回收利用、农作物秸秆回收加工、沼渣沼液综合利用、有机肥生产等服务。探索开展政府向经营性服务组织购买服务机制和 PPP 模式创新试点，支持具有资质的经营性服务组织从事农业面源污染防治。鼓励农业产业化龙头企业、规模化养殖场等，采用绩效合同服务等方式引入第三方治理，实施农业面源污染防治工程整体式设计、模块化建设、一体化运营。

## 3. 强化社会参与和监督

建立公众参与环境管理决策的有效渠道和合理机制，鼓励公众对政府环保工作、企业排污行为进行监督。在建设项目立项、实施、后评价等环节，建立沟通协商平台，听取公众意见和建议，保障公众环境知情权、参与权、监督权和表达权。引导新闻媒体，加强舆论监督，充分利用“12369”环保热线和环保微信举报平台。研究推进环境典型案例指导示范制度，推动司法机关强化公民环境诉权的保障，细化环境公益诉讼的法律程序，加强对环境公益诉讼的技术支持，完善环境公益诉讼制度。

# （四）完善创新政策措施和手段

在丰富、完善原有法律手段、行政手段、经济手段等政策手段的基础上，保证政策手段的合理性。积极探索市场手段，通过引入农业碳交易市场、推进 PPP 模式、试点生态补偿机制等方式改善农业生态环境。基本构建科学的考核评价机制、合理化的生态补偿机制、市场化的投入交易机制、法制化的监督问效机制。

## 1. 加大财政资金投入

按照中央与地方事权和支出责任划分的要求，加快建立与环保支出责任相适应的财政管理制度，各级财政应保障同级生态环保重点支出。优化创新环保专项资金使用方式，加大对环境污染第三方治理、政府和社会资本合作模式的支持力度。按照山水林田湖草系统治理的要求，整合生态保护修复相关资金。

### 2. 拓宽资金筹措渠道

完善使用者付费制度，支持经营类环境保护项目。积极推行政府和社会资本合作，探索以资源开发项目、资源综合利用等收益弥补污染防治项目投入和社会资本回报，吸引社会资本参与准公益性和公益性环境保护项目。鼓励社会资本以市场化方式设立环境保护基金。鼓励创业投资企业、股权投资企业和社会捐赠资金增加生态环保投入。

### 3. 健全市场化资源配置机制

建立健全农业资源有偿使用和生态补偿机制。推进农业水价改革，制定水权转让、交易制度，建立合理的农业水价形成机制，推行阶梯水价，引导节约用水。建立农业碳汇交易制度，促进低碳发展。培育从事农业废弃物资源化利用和农业环境污染治理的专业化企业和组织，探索建立第三方治理模式，实现市场化有偿服务。

### 4. 完善考核评价体系

创建农业可持续发展的评价指标体系，将耕地红线、资源利用与节约、环境治理、生态保护纳入政府绩效考核范围。对领导干部实行自然资源资产离任审计，建立生态破坏和环境污染责任终身追究制度和目标责任制，为农业可持续发展提供保障。

## 四、加强农村环境监管能力建设

2011年9月，环境保护部在环境监察局内设区域监察处，专门组织开展生态环境监察工作和农村环境执法工作，农村环境执法进入有机构、有人员阶段。“十二五”期间，环保部门主要围绕农村环境综合整治、秸秆禁烧等农村环境突出问题以及重点工矿等开展监管。在秸秆禁烧季，每日发布环境卫星和气象卫星秸秆焚烧火点监测日报数据，定期发布卫星秸秆焚烧火点核定月报数据，在城乡统筹大气污染防治中发挥了积极作用。

但是，现行的资源管理和生态环境保护体制，存在着多头管理的问题，职能重复交叉和部门监管职责冲突依然常见，虽然在国家、省、市、县级都已经设立了管理机构来履行其相应的职责，但在县以下，既没有设立专门的农业资源管理和农村生态环境保护机构，也没有专门从事农业资源管理和农

村生态环境保护的人员，农村基层农业资源管理和农村生态环境保护体系建设滞后。现有制度主要针对城市和工业污染治理和环境保护，较少涉及农村和农业领域，农业资源环境监管长期面临制度和手段缺失。

### （一）完善监管法律法规体系

经过 40 余年的改革和发展，已经基本形成了由 50 多部法律、法规和条例组成的，包括土地和水资源管理、农业化学投入品使用、农村污染防治、农田保护和水土保持、农村生态环境保护、农村环境综合整治等主要内容的农业资源管理和农村生态环境保护法律体系。但是，还存在着一些重要法律法规缺失，执法和监管不到位的问题，要进一步加强农业资源管理和农村生态环境保护立法和执法工作。

一是加快制定《中华人民共和国土壤污染防治法》《农村环境保护条例》等有关法律法规；二是推动修订《中华人民共和国水污染防治法》《排污收费征收管理使用条例》等相关法律法规；三是理顺农业资源管理和农村生态环境保护执法体制，加强执法监督，强化司法保护；四是加强执法体系建设，增强依法行政能力，推动农业资源管理和农村生态环境保护综合执法。健全举报制度，加强社会监督。

### （二）明确监管技术规范

目前，我国的农村环境监管体系尚不完善，缺乏农村环境质量监测与评估技术规范，使得主管部门难以对各地农村环境实施量化评价、监督考核和针对性管理。缺乏针对农村的相关污染物排放标准，导致监管中缺乏标准依据，难以开展监察管理。缺乏农业过程技术规范，难以反映和监管其生态环境影响。

#### 1. 构建常态化监测制度

加强规划实施监测评估，建立健全规划监测评估制度，加强规划监测评估机构能力建设，完善创新规划监测评估方法，强化对农业可持续发展规划和农业环境突出问题治理规划实施情况的跟踪分析和实施结果的监测评估，要将跟踪分析和监测评估结果向有关部门报告和向社会公开发布。

### 2. 制定相关标准和技术规范

制定完善农业投入品生产、经营、使用，节水、节肥、节药等农业生产技术及农业面源污染监测、治理等标准和技术规范体系。制定水产养殖等专门针对农村地区的环境监察指南等，从农村环境和经济实际出发，考虑农村污水处理工艺、污水性质及排放去向，制定农村污水处理设施的排放标准；加快地膜标准修订，严格规定地膜厚度和拉伸强度，从源头保证农田残膜可回收。

### （三）强化监管技术和手段

当前我国农村环境监管仍处于起步阶段，主要表现为质量监管不足、污染源监管不足和农村环境整治监管不足。在农村环境监管中存在监管依据不足、监管主体缺位、监管对象缺位和监管手段不足等问题，影响了农村环境保护工作的推进和实施效果。<sup>①</sup> 因此，要继续强化监管的技术和手段。

#### 1. 构建农村环境监察执法法律体系，完善环境监察相关立法

一方面，对农村环境监察执法的执法主体、执法过程及执法程序予以法律规范，赋予农村环境监察执法部门执法依据，摆脱地方政府的强制干预。另一方面，打破城乡二元制结构，加强对农村环境监察执法的重视以及对违法行为的打击力度，提高违法成本。最后，完善环境监察立法，制定一些具有可操作性的规范文件，并在之后执行的过程中不断完善。

#### 2. 合理界定各部门职权，加强执法相关部门的配合与协调

合理界定农村环境监察执法部门的权力，对于权力重叠、职能交叉的情形要进行规范和协调，防止政出多门、问责无门的现象；对于大肆揽权却不作为的部门，要建立权力清单、责任清单和负面清单对其进行监管。加强各部门之间的团结和协作，建立内部联动机制，通过开展有效的指导、规范合作程序，确保监察执法的有效性。各部门之间要互相监管制约，使相关部门的环境监察执法积极主动、落实有效、执行到位。

---

<sup>①</sup> 鞠昌华、朱琳、朱洪标等：《我国农村环境监管问题探析》，《生态与农村环境学报》2016年第5期。

### 3. 构建监察技术体系，明确监管指南和技术规范

对农村重点断面、重点污染源的在线自动监测有利于提升其监管水平，实现监管的常态化、过程化。对一些畜禽重点污染源、重点生态环境安全监控点利用物联网技术实施监控，有利于实现全过程的可视监管。农村存在大量非重点污染源，不可能完全实现在线自动监测，有必要通过在监察年度工作方案中安排定期专项巡查以实现全面监管。积极推进使用小型化便携式环境监测和监察设备的研制。积极开展农村环境的遥感监测技术研究，利用遥感技术实现定期的快速面状环境信息监测和监管。

#### （四）鼓励社会参与监管

《环境监察办法》规定，“县级环境监察机构的分支（派出）机构和乡镇级环境监察机构的名称，可以命名为环境监察中队或环境监察所”，在制度上明确了设立乡镇级环境监察机构的名称。但是，由于法律效力不足，无法得到有效执行。实质性的乡镇环保机构缺乏，使得大量在乡镇的环境污染和生态破坏行为得不到基本的监管。同时，由于县级环境监测、监管机构缺乏必要的技术人员和执法人员，导致这些地区根本无法有效开展县域环境质量监测和环境监管。在现有的制度体系下，需要更多地发挥社会成员的作用，引导社会参与农村环境监管。

##### 1. 引导社会力量主动参与环境监察

培养农村居民对环境保护的意识，让其了解环境管理的法律和规章制度、了解农业环境标准，在农业生产经营过程中，自觉抵制对环境的破坏。同时鼓励其相互监督，对于保护农业环境的行为进行鼓励，可以建立农村环境自治监管委员会，建立村民代表、村、乡镇建立农村环境监管联席讨论制度，引导农民自主地对农业生态环境进行监管。

##### 2. 优化群众参与环境监察执法的渠道

建立完善农业资源环境信息系统和数据发布平台，推动环境信息公开，及时回应社会关切的热点问题，畅通公众表达及诉求渠道，充分保障和发挥社会公众的环境知情权和监督作用。深入开展生态文明教育培训，切实提高农民节约资源、保护环境的自觉性和主动性，为推进农业面源污染防治的公众参与创造良好的社会环境。

### （五）强化资金投入保障

进一步提升农村环境综合整治效果，促进“以奖促治”政策取得更大成效，根据《国务院办公厅转发环境保护部等部门关于实行“以奖促治”加快解决突出的农村环境问题实施方案的通知》（国办发〔2009〕11号），2011年，财政部出台了《关于加强“十二五”中央农村环境保护专项资金管理的指导意见》（财建〔2011〕1070号），计划通过中央和地方财政共同加大投入力度，整合各方资源，吸引社会资金，鼓励农民投工投劳，大力推进农村环境连片整治，不断提高资金使用效益。

但是，作为我国行政单位最低一级的乡镇，其环境监察职能往往在基层政府工作中处于弱势地位，对其投入严重不足。多数农村并没有设立农村环境监管机构，环境监察执法属于技术性岗位，需要大量专业人才，环境监察执法人员不足、素质较低，现有工作人员缺乏专业知识背景和技术，相关方面的培训投入也较少。加强农村环境监管能力建设，需要更多的资金投入。

#### 1. 加大资金投入力度

充分发挥资金的集聚效应，对涉农项目资金进行整合，实行农村环保资金统筹使用，实现基本农田改造和农村环境整治相结合，集中成片、整体推进，有效推动农村环境治理。加强对农村环境治理资金的监管，确保农村环境治理资金专款专用。

#### 2. 拓宽资金来源渠道

引导各级政府部门通过搭建投融资担保平台和公私合营的方式，撬动社会资金积极参与建设，鼓励各地将农资生产、农产品加工等涉农企业增值税、所得税中地方留存部分，适度向农村环境监管能力建设方面倾斜。设置农村生态环境基础建设专项资金等，解决农村环境治理资金短缺难题。

## 第五章 推进农村产业融合发展

2015年中央一号文件明确提出，推进农村一二三产业融合发展，并将其作为增加农民收入的重要手段，2016年中央一号文件再次强调“必须充分发挥农村的独特优势，深度挖掘农业的多种功能，培育壮大农村的新产业、新业态，推动产业融合发展成为农民增收的重要支撑”。为贯彻落实中央一号文件要求，2015年《国务院办公厅关于推进农村一二三产业发展的指导意见》印发，2016年11月农业部印发《全国农产品加工业与农村一二三产业融合发展规划（2016—2020年）》，2018年6月《农业农村部关于实施农村一二三产业融合发展推进行动的通知》印发，强调推进农业供给侧结构性改革，着力构建农业与二、三产业交叉融合的现代产业体系。

从上述文件精神和要求来看，推进农村一二三产业融合发展，要以农业为基础，延长产业链（通过拓展农业多种功能，发展农产品营销、加工、转化等），提升价值链（通过促进产业转型，实现农业从低端迈向中高端），完善利益链（通过完善利益联结机制，让农民分享全产业链增值收益），通过发展壮大农村新产业（如乡村休闲旅游产业等）、新业态（如农村电子商务等），实现农业增产、增值、增效、增收有机结合。

### 一、农村产业融合发展与农业供给侧结构性改革

#### （一）产业融合发展与农业产业化经营

##### 1. 产业融合发展起源于农业产业化经营

农业产业化经营是以龙头企业为主要依托，联结农业产前、产中、产后各个环节，对接小农户与大市场，其具有产业导向市场化、产业运作企业化、产业形态一体化的特征。农村一二三产业融合与农业产业化经营一脉相承，



一方面推进农业现代化，促进农民增收致富，需要众多主体参与和带动。作为农业新理念、新技术的运用者，龙头企业、农民合作社等农业产业化经营组织不断壮大、实力不断增强、与农民的利益联结关系不断密切，为农村一二三产业融合培育了基础、提供了主体支撑，并为农民分享产业融合增值收益建立了有效渠道。另一方面农业产业化推动了农村产业融合发展，龙头企业通过打通全产业链条促进了要素融合，通过发展农业产业化联合体促进了主体融合，通过龙头企业集聚促进了产业融合，通过培育农村特色主导产业推动了跨界融合，农业产业化经营成为农村一二三产业融合发展的重要形态。

### 2. 产业融合发展关键在于“融合”

推进产业融合发展是农业产业化经营的升级版。一二三产业融合发展把产业链、价值链等现代产业组织方式引入农业，促进产业间的融合互动，具有产业链延伸、产业范围拓展和产业功能转型的特征。农业通过“接二连三”，与农村第二、第三产业的融合渗透和交叉重组，实现了要素跨界流动、产业跨界融合、资源跨界配置，催生出了许多新业态，如粮食物流仓储加工、休闲农业和乡村旅游、农村电子商务等。这些新业态、新模式主导下的产业融合，倡导农业生产、生活、生态功能的结合，丰富了农业农村发展的环保、科技、教育、文化、体验等内涵，打破了传统农业产业化的边界，而服务业引领或平台经济带动的农村一二三产业融合发展形式，则大大拓展了农业产业化的内涵。

## （二）产业融合发展与农业供给侧改革

### 1. 农村一二三产业融合发展是促进农业转型升级的必然要求

随着农业产业链不断延伸，农业功能日益拓展，农村一二三产业已经呈现出融合发展势头。一方面，不同主体通过新的利益联结机制加速融合，龙头企业向产业链的上下游延伸，联结了生产、加工、销售等不同环节的经营主体，在空间上集聚形成了利益共同体；农民通过以资金、农产品、土地经营权入股合作社等方式，发展加工和流通产业，拓宽了农民增收的渠道；合作社等新型经营主体，开展产加销一体化经营，降低了经营风险、获得了更多增值收益。另一方面，资源、要素、技术、市场需求的整合集成和优化配置，促使新组织方式、新商业模式和新经营机制不断涌现。乡村旅游休闲蓬

勃兴起，成为近年来农村发展中的一个新兴产业。农村电商发展进入快车道，在助力扶贫攻坚、引导外出务工青年返乡创业创新等方面发挥了重要作用。特色农产品加工业快速发展，在延长价值链、提高农民收入方面作用日益凸显。各类产业、业态、模式加速融合成为新趋势。

### 2. 农村一二三产业融合发展是调整优化农业结构的重要途径

在农产品价格下跌、经济下行压力加大的背景下，依靠拼资源、拼投入的粗放型农业发展道路已经难以为继。现阶段，农产品阶段性供给大于需求与结构性短缺矛盾并存，倒逼我国推进农业供给侧结构性改革，提高农业的市场竞争力。一二三产业融合发展是推进农业结构性改革的重要途径，其符合农业“去库存”“降成本”“补短板”要求，通过推进粮经饲统筹、农林牧渔结合、种养加一体化，采取政策扶持、PPP等多种方式，充分调动各方主体投入农业积极性；推进产业集群集聚发展，提高产业融合的规模效应；利用互联网平台，促进产业之间的线上线下融合，提高经营效率，等等。产业融合能够有效拓宽农民增收渠道，推动农村创业创新，汇聚农业农村发展新动能，提高农业供给体系质量和效率。

### 3. 农村一二三产业融合发展是农业供给侧结构性改革的主要内容

通过推进一二三产业融合发展，我国农村经济发展中涌现了诸多新产业、新业态和新动能，这些都是农业供给侧结构性改革不可缺少的组成部分。实施农业供给侧改革，按照融合发展的理念，将新技术、新业态和新模式引入农业，用现代发展理念引领农业，用现代科学技术改造农业，能够有效提高我国农业现代化发展的水平；延伸农业产业链，创新农产品流通和销售模式，能够有效提高农产品加工的转化率和附加值；开发农业多种功能，推进农业与旅游、教育、文化等产业的深度融合，能够高效实现农业从生产向生态、生活功能的拓展。产业融合为农业供给侧结构性改革创造了更大的改革空间，构建了新时期农业农村改革的基础。

## 二、发展休闲农业和乡村旅游产业

休闲农业和乡村旅游是现代农业和现代旅游的新业态，是推进农村一二三产业融合发展的新载体，是促进农村经济发展的新动能，实现农民就业增

收的新途径。发展休闲农业和乡村旅游对于推动农业供给侧结构性改革，促进农业强、农村美、农民富，建设美丽宜居乡村、健康村镇和美丽中国、健康中国具有重大意义和作用。

自 2010 年起，农业部联合国家旅游局实施了全国休闲农业与乡村旅游示范县和示范点创建工作，培育了一批生态环境优、产业优势大、发展势头好、示范带动能力强的全国休闲农业与乡村旅游示范县，以及一批发展产业化、经营特色化、管理规范化的休闲农业示范点，成为推动休闲农业与乡村旅游工作开展的有力抓手。截止到 2017 年，全国休闲农业示范县 388 个，示范点 636 个（见表 5-1）。通过示范创建活动，引领了全国休闲农业与乡村旅游持续健康发展，“政府引导、农民主体、社会参与、市场运作”的休闲农业与乡村旅游发展格局基本形成。

表 5-1 2010—2017 年全国休闲农业与乡村旅游示范县、示范点情况

年份	全国休闲农业与乡村旅游示范县/个	全国休闲农业与乡村旅游示范点/个
2010 年	32	100
2011 年	38	100
2012 年	41	100
2013 年	38	83
2014 年	37	100
2015 年	68	153
2016 年	74	—
2017 年	60	—

在政策推动、市场拉动、创新驱动下，全国休闲农业和乡村旅游蓬勃发展，整个产业呈现出良好的发展态势。2016 年，全国休闲农业和乡村旅游接待游客近 21 亿人次，营业收入超过 5700 亿元，从业人员 845 万人，带动 672 万户农民受益，全国休闲农业和乡村旅游上规模的经营主体达 30.57 万个。休闲农业和乡村旅游已经成为农业旅游文化“三位一体”、生产生活生态同步改善、农村三产深度融合的新产业、新业态、新模式，在发展现代农业、增加农民收入、推动城乡融合发展方面发挥着越来越重要的作用。

## （一）大力发展休闲农业和乡村旅游的时机成熟

国际经验表明，当一个国家或地区人均 GDP 超过 5000 美元时，就会形成休闲度假的消费需求，休闲消费能力显著增强，并呈多元化趋势。预计 2018 年我国人均 GDP 将超过 1 万美元。随着城乡居民收入水平的进一步提高和消费结构的不断升级，休闲旅游需求将更加旺盛。随着消费观念的转变和带薪休假制度的落实，休闲度假正在成为大众化、经常性的消费方式。随着城乡一体化进程的加快，农村基础设施和公共服务将更加完善，乡村的好山好水好风光将更有魅力，城市居民到乡村休闲旅游的愿望更强烈。这些都为休闲农业和乡村旅游的发展，带来了难得的历史机遇，大力发展休闲农业和乡村旅游的条件已经成熟。

### 1. 国家政策引导推动

近年来，国务院、农业农村部、国家发改委等出台一系列支持休闲农业与乡村旅游的政策，2015 年以来连续 4 个中央一号文件都提出要大力发展休闲农业和乡村旅游。国务院办公厅在加快转变农业发展方式、推进农村一二三产业融合发展、促进旅游投资和消费、支持返乡下乡人员创业创新的四个意见中都强调，要大力发展休闲农业和乡村旅游，推进农业与旅游、教育、文化、健康养老等产业深度融合。为贯彻党中央、国务院的文件精神，2015 年农业部联合财政部等 11 个部门印发《关于积极开发农业多种功能 大力促进休闲农业发展的通知》（农加发〔2015〕5 号），2016 年农业部联合国家发展改革委等 14 个部门印发了《关于大力发展休闲农业的指导意见》（农加发〔2016〕3 号），指导全国休闲农业和乡村旅游发展，基本形成了全国休闲农业和乡村旅游政策体系框架。2017 年，《农业部办公厅关于推动落实休闲农业和乡村旅游发展政策的通知》（农办加〔2017〕15 号）印发，指导各地采取多种措施推动政策落实，为本地休闲农业和乡村旅游发展营造良好的发展环境。

2018 年中央一号文件提出，实施休闲农业和乡村旅游精品工程，建设一批设施完备、功能多样的休闲观光园区。为了进一步落实乡村振兴战略的决策部署，农业农村部于 2018 年 4 月出台了《关于开展休闲农业和乡村旅游升级行动的通知》（农加发〔2018〕3 号），进一步明确了目标任务，通过培育精

品品牌、完善公共设施、提升服务水平、传承农耕文化、注重规范管理等方式，开展休闲农业和乡村旅游升级行动，到2020年，休闲农业和乡村旅游产业营业收入力争超万亿元，实现业态功能多样化、产业发展集聚化、经营主体多元化、服务设施现代化、经营服务规范化，实现乡村休闲旅游高质量发展。

### 2. 市场需求发生重大变化

从需求角度看，随着城市化进程的加快，一直占主导地位的城市旅游在走向成熟的同时，也逐渐带来了旅游者的视觉趋同和审美疲劳。快速的生活节奏，使得更多人产生了亲近自然、放松身心的需要，人们返璞归真、亲近自然、回归自然的旅游需求不断上升，而且很多热点旅游城市人满为患，也在一定程度上让旅游者望而却步。因此，拥有丰富、独特、原始资源的乡村逐渐进入旅游者的视野，引起旅游者特别是城市旅游者的兴趣。根据国家旅游局发布的《2016中国旅游投资报告》，我国乡村旅游发展迅猛，2016年全国乡村旅游接待游客约占国内旅游接待总量的1/2，乡村旅游占据了“小长假”旅游市场相当的比重。以2016年国庆节为例，小长假期间全国出游超过10公里的游客总计约1.86亿人次，其中乡村旅游人次约为1.29亿人次，约占同期旅游人次的69%。

农业供给侧改革和全域旅游政策的推动，为各地发展乡村旅游、休闲度假旅游以及特色旅游小镇建设提供了重要机遇，乡村旅游成为我国旅游投资的热点领域之一。在强劲的市场需求驱动下，乡村旅游投资规模不断扩大，投资内容从观光农业等相对单一产品向综合业态发展，休闲农庄、特色小镇、乡村民俗等投资快速增长，2016年，全国乡村旅游类产品实际完成投资3856亿元，同比增长47.6%。

### 3. 基础和条件逐步具备

(1) 基础设施条件改善。2006年之后，国家扩大公共财政覆盖农村的范围，强化财政对农村基础设施的投入力度，农村的生产、生活条件大为改观。第三次全国农业普查数据显示：2016年年末，在乡镇地域范围内，99.3%的村通公路，有高速公路出入口的占21.5%；有火车站的乡镇占8.6%，有码头的占7.7%；全国99.7%的村通电，11.9%的村通天然气，25.1%的村有电子商务配送站点。尤其是休闲农业和乡村旅游较为发达的地区，休闲农业

经营实体逐渐重视基础设施建设，加快了相关场所的水、电、路、通信等基础设施建设，着力改善餐饮、住宿、娱乐设备设施条件，建立垃圾污水无害化处理系统等辅助设施，使相关场所和服务过程实现公共卫生标准和安全要求，实现环境净化、环境美化、园区绿化。

(2) 农村生态环境改善。休闲农业是一种依靠自然环境的资源型产业。自然环境中的气、水、土、木等构成了休闲农业的资源要素，是休闲农业发展的先决条件和开发基础。在休闲农业发展的构成要素中，资源型要素占有相当大的比重，为大部分的农业生产活动提供了必要的生产劳动场所及保障，并直接参与农产品价值的形成。休闲农业的经营者普遍注重对生态环境的保护与合理开发，2013年国家第一次提出了要建设“美丽乡村”的奋斗目标，美丽乡村建设更加注重农村人居环境的改善，更加关注人与自然和谐相处，更加强调城乡统筹发展。随着“美丽乡村”建设加速，政府进一步加大环境治理和保护力度，为营造良好的生态环境创造了条件。从全国的数据来看，我国91.3%的乡镇集中或部分集中供水，90.8%的乡镇生活垃圾集中或部分集中处理；73.9%的村生活垃圾集中处理或部分集中处理，53.5%的村完成或部分完成改厕，47.7%的农户使用经过净化处理的自来水，36.2%的农户使用水冲式卫生厕所。<sup>①</sup>

(3) 公共服务水平改善。休闲农业发展的政府公共服务体系在不断调整和变动之中，从各地情况看，目前部分省区市制定了本地区的休闲农业中长期发展规划，部分省区市出台了农家乐、休闲农庄、休闲农业园区的建设与服务标准。很多休闲农业和乡村旅游地区，通过开展休闲农业和乡村旅游人才培养，提高服务质量和水平，相关从业人员素质不断提高，餐饮服务人员能够有效贯彻实行《中华人民共和国食品卫生法》的相关要求，实行从业人员的劳动准入和健康状况准入；通过对接待服务人员进行接待礼仪规范训练，相关工作人员在仪容、仪表、仪态等方面有所规范。

---

<sup>①</sup> 第三次农业普查数据。



### （二）休闲农业和乡村旅游发展的阶段和类型

#### 1. 休闲农业和乡村旅游发展的阶段

在政策和市场的共同推动下，我国休闲农业和乡村旅游近年来蓬勃发展。伴随着人才、资金、管理、信息等要素加速向农村回流，产业规模迅速扩大，休闲农业和乡村旅游呈现了较强的发展活力。回顾发展历史，大致经历了以下几个阶段。

（1）萌芽兴起阶段（1978—1990年）。全国各地掀起了生态农业发展热潮。发展动力主要是农业生产能力的提升、政府的政策扶持与观念引导。重要标志是深圳市率先开创的“荔枝节”与“采摘节”。

（2）发展繁荣阶段（1990—2005年）。该阶段又可分为两个时期：一是初步发展期（1990—1995年）。主要特征是继生态农业热潮后，庭院经济得到发展。发展动力主要是政府扶持政策的不断跟进，以及旅游交通体系的不断完善。该时期典型代表包括各类农家乐、渔家乐、牧家乐等。二是繁荣发展期（1995—2005年）。出现了引进国外先进现代农业基础设施的观光农业园。发展动力主要是旅游交通体系的不断完善、关键制度变革的不断推进。典型代表包括上海孙桥现代农业科技观光园、北京锦绣大地农业科技观光园、成都郫县农家乐、武夷山观光茶园等。

（3）规范经营阶段（2005—2012年）。休闲农业开发建设开始注重整体规划和科学论证。发展动力主要是关键制度变革的不断推进、休闲农业消费需求的不断提升。重要标志是2007年国家旅游局和农业部提出建设乡村旅游“百千万工程”。该阶段的典型代表包括两部门联合打造的中国休闲农业网，构建了面向全国休闲农业资源共享平台。

（4）创意发展阶段（2012年至今）。科技、文化、社会、人文等方面的创意元素被融入休闲农业产业链的各个环节。发展动力主要是消费需求的个性化发展、土地流转等关键制度的变革、互联网技术与应用的突飞猛进。重要标志包括各种休闲农业、旅游类手机应用（App）的出现。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 谢安世：《我国休闲农业发展演进及“互联网+”转型研究》，《经济纵横》2017年第6期。



## 2. 休闲农业的基本类型与新型业态

我国休闲农业呈现多样化发展趋势，休闲农业的主要类型包括4个方面：一是根据区位条件，可分为城市郊区型、景区周边型、风情村寨型、基地带动型、资源带动型等类型。二是根据产业基础，可分为观光种植业、观光林业、观光牧业、观光渔业、观光副业、观光生态农业等类型。三是根据功能目的，可分为观光农园、休闲农园、科技农园、生态农园、休闲渔园、市民农园、农业公园等类型。四是根据组织模式，可分为政府主导、企业带动、主导产业拉动、专业协会带动等类型。

随着消费者不断升级和互联网技术应用的快速发展，人们不再单纯依赖传统线下购买决策，采取网上购买服务的消费者数量快速增加，乡村旅游众筹项目等新型经营业态频频出现，在线旅游等服务型电商呈现较强的增长态势，休闲农业运营模式也逐渐向“互联网+旅游”模式转型。当前，传统休闲农业的营销和销售模式、生产服务模式、管理运行模式等，正在互联网的催化下发生着深刻变革。

### （三）推动休闲农业和乡村旅游发展的措施

党的十八大以来，休闲农业和乡村旅游呈现持续较快增长态势，在农业农村经济发展和农民就业增收等方面，发挥着越来越重要的作用。但产业总体发展仍然不平衡、不充分，中高端乡村休闲旅游产品和服务供给不足，发展模式功能单一，经营项目同质化严重，管理服务规范性不足，硬件设施建设滞后，从业人员总体素质不高，文化深入挖掘和传承开发不够等问题仍不同程度存在。总的来看，整体发展方式还比较粗放，与爆发式增长的市场需求还不相适应。推动休闲农业和乡村旅游发展，还需在以下几个方面做出提升。

#### 1. 推进农业、林业与文化、旅游等产业深度融合

立足地方和民族的历史地理、传统文化、民俗情感，充分发挥乡村各类物质与非物质资源富集的独特优势，讲好当地的故事，挖掘乡土文化、民俗文化、农耕文化、农事节庆文化、饮食文化、生态文化等价值；加大创意设计，创作一批充满艺术创造力、想象力和感染力的创意精品，利用“旅游+”“生态+”等模式，发展乡村共享经济、创意农业、特色文化产业，推进农

业、林业与旅游、教育、文化、康养等产业深度融合。

### 2. 推动休闲农业和乡村旅游产品和业态创新

丰富乡村旅游业态和产品，打造各类主题乡村旅游目的地和精品线路，利用闲置农房等资源，发展富有乡村特色的民宿和养生养老基地。借助“乡村旅游众创”的新型创业项目，探索民宿客栈、艺术村落、精致农业、创意农业、农事体验等新型旅游产品开发形式。创新推动休闲农业和乡村旅游品牌体系建设，建设一批天蓝、地绿、水净、安居、乐业的美丽休闲乡村（镇）；建设一批功能齐全、布局合理的现代休闲农业园区；建设一批增收机制完善、示范带动力强的现代休闲农庄。通过组织休闲农业和乡村旅游大会、美丽乡村休闲旅游行等活动，鼓励不同地区因地制宜培育特色多样的品牌。

### 3. 鼓励创办乡村旅游合作社或旅游企业

鼓励农村集体经济组织创办乡村旅游合作社，或与社会资本联办乡村旅游企业。多渠道筹集建设资金，大力改善休闲农业、乡村旅游、森林康养公共服务设施条件，在重点村优先实现宽带等网络基础设施全覆盖。充分利用政府、社会和金融机构等不同渠道资金，加大对休闲农业和乡村旅游公共服务设施建设的支持力度。鼓励因地制宜兴建各具特色的配套服务设施。大力开发农业多种功能，延长产业链、提升价值链、完善利益链，通过保底分红、股份合作、利润返还等多种形式，让农民合理分享全产业链增值收益。

### 4. 完善休闲农业和乡村旅游行业监管

完善休闲农业、乡村旅游行业标准，建立健全食品安全、消防安全、环境保护等监管规范，研究出台消防、特种行业经营等领域便利市场准入、加强事中事后监管的管理办法。加大行业标准制修订和宣传贯彻力度，发挥社会组织作用，完善管理服务体系，加强诚信教育、服务考核和安全宣传教育。组织开展休闲农业和乡村旅游人才培训行动，培育一批积极性高、素质强、善经营的管理经营人才，提升从业人员服务规范化和标准化水平，鼓励采取多种教育培训方式提高从业者素质能力。

### 5. 实现生态环境保护与开发并重

要遵循乡村自身发展规律，适度开发，合理开发，科学开发，保护田园

风光、保留原始风貌、保持乡土味道，防止农村城市化和低水平重复建设。一方面，要结合资源禀赋、人文历史和产业特色，挖掘农村文化，提升休闲农业和乡村旅游的文化软实力和持续竞争力，积极将文化符号、文化元素注入农业，打造独具特色的主题文化，提高农产品附加值。另一方面，打造田园绿色美，绝不能以牺牲环境为代价去换取发展。注重保护传承农耕文化，支持传统村落保护，维护少数民族特色村寨整体风貌，有条件的地区实行连片保护和适度开发，做好中国重要农业文化遗产发掘保护认定和传承利用工作。

### 三、推进农村电商发展

2012年左右，一些地区的县级政府意识到电子商务在传统经济转型升级的作用，开始通过产业发展顶层设计、制定出台产业扶持政策，启动和助推电子商务发展，有些地区借助社会力量为电商发展提供必要的培训、指导、电商企业孵化服务，电子商务产业园开始出现。浙江、江苏、广东、山东、甘肃等地出现了一些推动县域电商发展的典型（浙江遂昌、甘肃成县），农村电子商务开始受到国家有关部门的重视。

2014年后国家支持电子商务的政策密集出台，中央一号文件连续4年明确提出发展农村电子商务和农产品电子商务。2015年，《国务院办公厅关于促进农村电子商务加快发展的指导意见》（国办发〔2015〕78号）印发，提出到2020年初步建成农村电子商务市场体系，农村电子商务与农村一二三产业深度融合，积极培育农村电子商务市场主体，扩大电子商务在农业农村的应用。同年，商务部等19部门出台《关于加快发展农村电子商务的意见》，提出培育一批具有典型带动作用的农村电子商务示范县。2016年，农业部、国家发改委、中央网信办等8部门联合印发《“互联网+”现代农业三年行动实施方案》（农市发〔2016〕2号），指出大力发展农业电子商务，开展农业电子商务试点示范，加快推进农产品跨境电子商务发展，开展农业电子商务示范工程。《国务院办公厅关于深入实施“互联网+流通”行动计划的意见》（国办发〔2016〕24号）印发，要求深入推进农村电子商务，鼓励电子商务企业拓展农村消费市场，鼓励邮政企业等各类市场主体整合农村物流资源，切实解决好农产品进城“最初一公里”和工业品下乡“最后一公里”问题。2017年，《商

务部 农业部关于深化农商协作大力发展农产品电子商务的通知》（商建函〔2017〕597号）部署了农商互联发展农产品电子商务的十项重点任务。2017年中央一号文件第14条专门提出推进农村电商发展，要求加快建立健全适应农产品电商发展的标准体系、支持农产品电商平台和乡村电商服务站点建设、深入实施电子商务进农村综合示范、完善农产品流通骨干网络等。农村电子商务进入蓬勃发展的时期。

自2014年起，财政部、商务部门组织和实施了“国家电子商务进农村综合示范”，农业部启动了信息进村入户工程。同一时期，淘宝、京东、苏宁等国内大型电商平台公司，甚至包括邮政和供销，也启动了各自的电子商务进农村工作。截至2016年年底，阿里巴巴“千县万村计划”已覆盖约500个县2.2万个村，合伙人超过2万人。京东在全国1700余个县建立了县级服务中心和京东帮扶店，培育了30万名乡村推广员，覆盖44万个行政村。苏宁在全国1000余个县建设了1770家直营店和超过1万家授权服务点。中国邮政集团的“邮掌柜”系统已覆盖20多万个农村邮政服务站点。2017年电子商务进农村综合示范项目已经覆盖了756个县市，信息进村入户工程通过开展整省推进示范，已经覆盖全国26个省份。

### （一）构建农村和农产品电商服务体系

2016年商务部印发了《农村电子商务服务规范（试行）》，明确提出了建设农村电子商务公共服务体系的具体建议，并对功能、建设和服务等要求进行系统阐述，为发展农村电商提供了基本遵循。

#### 1. 构建农村电商服务体系

坚持“企业为主、政府推动、市场运作、合作共赢”的原则发展农村电子商务，搭建综合性的县域农村电子商务公共服务体系，包括县级农村电子商务公共服务中心、农村电子商务培训体系、农村电子商务物流体系、农村电子商务服务站体系建设。

（1）建立县级农村电子商务公共服务中心。功能完善的公共服务中心，对于推动农村电商的发展作用十分重要。在县域电商体系中，公共服务中心的建设一般立足于整合各方资源，构建培训、物流、农村服务站、农村产品营销和供应链体系，力求解决理念、创业培训、氛围营造、农产品销售、

O2O农村消费等问题，推动政府制定相关配套政策。一是承接政府公共服务职能，协助网商和农村居民对接政府相关职能部门及第三方服务商等，让有意参与农村电商发展的企业、农户等市场主体找到所需的相应服务；二是推动农村产品上行，提供公共仓储、代发货等基础服务；加强产品质量控制，制定标准，建立农村商品供应链上行体系。

(2) 建立农村电子商务培训体系。通过建立覆盖对象广泛、培训形式多样、管理运作规范、保障措施健全的培训体系，提供公益性和市场化相结合的电子商务理论及实操培训，提高农村群众电子商务技能。通过组织当地院校、社会组织，或引进培训机构，对合作社农民、创业就业人员、电商转型的企业和政府人员开展电商理念培训、技能方法培训和高技能人才培训等不同层次、公益性和市场化相结合的培训，提高各个主体电子商务应用能力。通过建立农村电子商务培训实践教育机制，对培训进行跟踪，提供后续实践引导和服务，确保培训实效。严格遵守中央和地方培训管理办法，制定完善工作监督与考核机制。

(3) 建设农村电子商务物流体系。整合县域现有的物流资源，建立县乡村三级物流体系，承担快递收发工作，为农村群众提供快递收发、本地物流配送等服务，解决农村物流配送“最后一公里”问题。一是建设农村物流仓储中心和物流运输体系。以农村电子商务服务站为基础，结合邮政现有的乡镇物流配送网络，交通运输部门的农村公交班线，以及本地货运等各种运输资源，解决物流服务缺失问题。二是建设农村物流信息管理平台。快递跟踪信息能够从县级物流仓储中心传达到农村，让农村群众实时查询到包裹在县域内的流转情况，享受包裹到达短信提醒等服务，解决农村物流资源的协调统筹，降低农村物流成本。三是建设冷链基础设施。一方面，支持产地预冷库建设，在县域内打造集农产品收购、农残检测、预冷加工、分拣包装等功能完备、具有现代企业管理模式的冷链系统，发挥产业聚集效应，提高冷库等基础设施的利用率；另一方面，引导电商企业，在批发市场冷藏、销地低温配送等方面，与冷链物流企业或平台实现无缝对接，减少运输、销售环节的损耗。

(4) 建设农村电子商务服务站体系。通过建立村级服务站突破农村信息瓶颈，为农村群众提供在线购物、销售、缴费、出行、娱乐、资讯、创

业等服务，方便农民生产生活，促进农村消费，带动农村产品销售。电子商务基础服务包括：一是入户宣传。向村民宣传服务站各项功能、电子商务行业相关资讯，提供农村电子商务普及培训，培育农村群众网上购物、商品销售、购买服务等习惯。二是网上代买代卖。帮助村民网上购物，并协助解决购物过程产生的纠纷等问题。公共服务中心组织村级服务站收集当地特色农产品，汇总后对外发布信息、销售。三是便民服务。为村民提供水、电、宽带、话费等生活网上缴费，代收代发快递、车票代购、酒店预订、本地资讯等服务。与金融机构合作，提供小额取现、生产贷款等服务。四是对外发布村级各项服务内容。五是创业就业服务。组织当地青年参加网上创业就业学习、交流，营造氛围，并能够提供就业信息。六是生产服务。与种子、农药、化肥等农业生产资料企业合作，依托村级服务站网上销售，开展技术指导。

### 2. 构建农产品电商服务体系

依托县域公共服务体系，自建物流或整合利用第三方物流，改造县域产品供应链。借助平台电商、本地网商和核心企业自有网络，对接线上线下资源，实现农产品网络销售。

(1) 建设农产品电子商务供应链体系。通过农产品供应链管理体系建设，为从事农村电子商务的群体，提供产地预冷、集货仓储、分拣包装、冷链运输、质检追溯等公共服务，指导农民开展标准化生产并根据消费需求变化及时调整生产结构。一是建设农产品开发体系。协助网商开发适宜的网货产品，推动农产品在线化、互联网化、品牌化。二是建立农产品溯源系统。健全“三品一标”等基础数据库，记录农产品种植、加工、包装、检测、运输、销售等关键环节的信息，设置系统预警，并通过互联网、手机 App、电话等途径发布信息，实现质量可追溯、责任可追查。三是农产品电子商务标准化。鼓励带动涉农电商企业按照国际、国内相关标准，制定适应电子商务要求的农产品等级划分、包装、物流配送、流程规范等质量规范和要求，支持快递企业制定适应电子商务寄递需求的定制化包装、专业化服务等规范。

(2) 建设农产品电子商务营销服务体系。通过农村电子商务营销体系建设，为农村群众提供活动策划、产品包装设计与视频拍摄、代运营、分销体



系建设等服务，指导创建自有品牌，积极推动“三品一标”农产品网上营销。运用电子商务大数据引导农业生产，拓宽农产品、民俗产品、乡村旅游等市场，带动和扶持本地网商、农业和旅游企业参与到营销体系建设中来。运用多种电子商务营销手段，如微信、微博、手机 App、农产品垂直营销平台等，提高农产品的产业化、组织化程度，让更多优质、安全的农产品以便捷的方式、通畅的渠道进入市场，促进农业增效、农民增收。积极组织、引导合作社与电商平台对接与合作，集中打造网上展示大厅，推动“名特优新”“三品一标”农产品上网营销。引导农民合作社与城市社区建立直供关系，共同设立农产品体验店、自提点和提货柜。

## （二）实施电商进村综合示范和信息进村入户工程

### 1. 电商进村综合示范

财政部、商务部、扶贫办等部门于 2014—2017 年连续确立了四批电子商务进农村示范县，大力推动县域电子商务的发展。示范工作将示范县人民政府作为第一责任主体，在全国范围内，由省财政、商务、扶贫主管部门，以竞争性方式从经济条件、基础设施等条件相对较好、具备开展电子商务的县中选择示范县，组织和实施项目。示范工作要求示范县建立以县政府主要领导为组长的工作协调机制，制定本地电子商务进农村发展规划或实施方案，出台相应的财政、金融、土地、收费等配套扶持政策，从而推动农村电商和农产品电商的发展。

（1）示范项目运营主体选择方式。示范县的建设要求充分发挥市场机制作用，突出企业的主体地位。承办单位选择要求具有从事农村电子商务的经验，有较强业务拓展能力和投融资能力。县级政府一般采取专家评审或者竞争性选择方式选择承办企业，两者就项目具体建设内容和要求签订合作协议（或合同）。国家鼓励各地探索政府购买服务、政府股权投资或公私合营（PPP）、以奖代补、贴息等多种支持方式，通过财政资金引导带动社会资本共同参与农村电子商务工作。从实际操作的情况来看，各个示范县实现过程中采用了形式各异的政府工具支持县域电商项目，实施的效应也不尽相同。

（2）财政资金支持的方向和重点。示范工作要求示范县建立电子商务公



共服务体系，提升农村流通现代化水平，加快推进农村电子商务应用和推广。财政资金支持重点主要有四个方面：支持县域电子商务公共服务中心和村级电子商务服务站点的建设改造，建立完善县、乡、村三级物流配送机制，农村电子商务培训、电商产业园区的建设。旨在通过中央财政资金支持，培育农村电子商务市场主体，扩大电子商务在农业农村的应用，改善农村电子商务发展环境。使电子商务在发展农村物流、促进农产品等网络销售、完善农村市场体系、提升农民生活品质、推动精准扶贫等方面取得成效。

项目设立之初就将着力点放在了支持农产品上行方面，且支持力度不断加大，2016年提出中央财政资金支持物流的比例原则上不低于30%，2017年更是明确中央财政资金支持农村产品上行的比例原则上不低于50%。

(3) 项目示范县的分布情况。2014年，项目首先在河北、黑龙江、江苏、安徽、江西、河南、湖北、四川8个省份进行试点，并由各省级主管部门确定了56个示范县。2015年，综合示范工作扩大了支持范围，以中西部革命老区和贫困地区为主，由原来的8省56个县增加至26省200个县。2016年，为贯彻落实中央扶贫开发工作会议精神，综合示范工作重点向农村扶贫方面进行了倾斜，示范地区为国家级贫困县所在省份，包括中西部所有省份以及河北、海南等共计23个省份，确定了240个示范县，其中国家级贫困县158个，占示范县总数的65.8%。每个示范县的资金安排减少到1500万元，根据后续绩效评价结果再行调整。2017年综合示范项目支持范围进一步扩大，电子商务进农村综合示范县确定的260个示范县中国家级贫困县237个，占总数的91.2%。农村电商综合示范工作进一步向贫困地区和欠发达革命老区倾斜，电商示范正成为推进脱贫攻坚的重要组成部分（见表5-2）。

表 5-2 2014—2017 年国家电子商务进农村综合示范县分布情况

省（区、市）	2014 年示范县 数量/个	2015 年示范县 数量/个	2016 示范县 数量/个	2017 年示范县 数量/个
河北	7	10	6	17
山西	—	8	7	10
内蒙古	—	8	20	10
辽宁	—	8	—	—

(续表)

省(区、市)	2014年示范县 数量/个	2015年示范县 数量/个	2016示范县 数量/个	2017年示范县 数量/个
吉林	—	8	7	3
黑龙江	7	8	6	5
安徽	—	8	6	9
福建	—	10	—	7
江西	7	15	7	10
山东	—	—	—	7
河南	7	8	6	13
湖北	7	8	7	7
湖南	—	8	7	18
广东	—	4	—	—
广西	—	8	15	13
海南	—	3	2	—
重庆	—	8	9	—
四川	7	10	20	25
贵州	—	8	20	20
云南	—	8	15	33
西藏	—	4	5	5
陕西	—	15	15	19
甘肃	—	8	20	12
青海	—	4	7	7
宁夏	—	4	10	—
新疆	—	7	19	10
新疆兵团	—	2	4	—
江苏	7	—	—	—
安徽	7	—	—	—

(4) 项目未来重点支持的方向。<sup>①</sup> 目前示范县覆盖的国定贫困县数量已经达到了 499 个，在全国 832 个国定贫困县数量中的占比已经达到了 60.0%，可以看出示范县覆盖的国贫县数量在总国贫县数量的占比呈现进一步加速增长态势，电商扶贫已进入攻坚阶段。

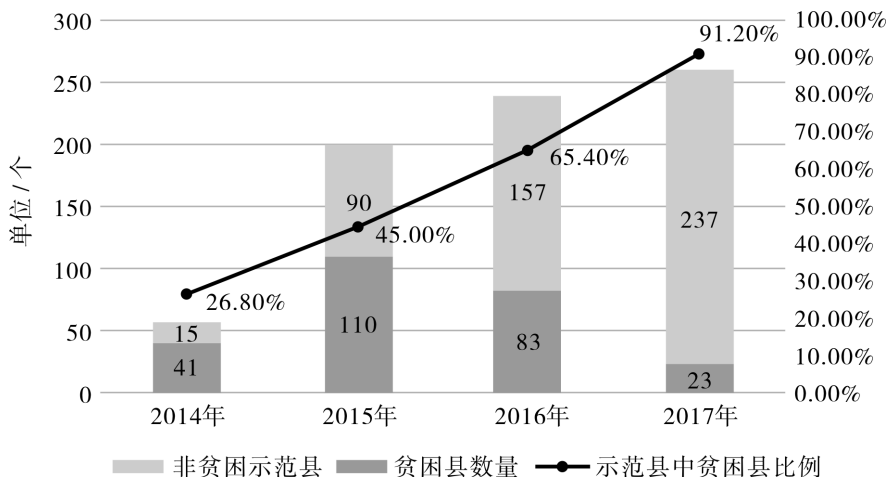


图 5-1 2014—2017 年国家电子商务进农村综合示范县基本情况

2017 年综合示范工作主动适应集中连片特殊困难地区脱贫工作需要，鼓励有条件的地级市采取整体推进的方式开展示范。云南省大理州、贵州省铜仁市等 8 个地级市成为综合示范整体推进市，整体推进市承担直接责任。通过这种方式，鼓励地级市发挥资源整合优势，统筹规划，促进物流、市场、品牌等资源的集约，提高市场运营和行政管理效率。

## 2. 信息进村入户工程

党中央、国务院高度重视信息进村入户工作，2014 年以来连续三年中央一号文件和《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》都对信息进村入户做出战略部署。2016 年《农业部关于全面推进信息进村入户工程的实施意见》（农市发〔2016〕7 号）出台，指出力争到 2020 年，信息进村入户基本覆盖全国所有行政村，“政府+运营商+服务商”三位一体的推进机制进

<sup>①</sup> 该部分数据来自四川映潮科技公司。

一步完善，农村“信息高速公路”基本修通，政类服务、民类服务、商类服务在一个平台协同运行，服务延伸到村，信息精准到户，基层信息服务体系基本健全，服务农业农村经济社会发展的能力大幅提升。

2017年，《农业部办公厅关于开展信息进村入户工程整省推进示范的通知》（农办市〔2017〕15号）印发，在自愿申报、竞争性遴选的基础上，在辽宁、江苏、江西、河南、四川、吉林、黑龙江、浙江、重庆、贵州等10省市开展信息进村入户工程整省推进示范，并鼓励其他省份自行开展整省推进工作。截至2017年，我国已建成运营益农信息社7.4万个，累计培训村级信息员40.8万人次，为农民和新型农业经营主体提供公益服务1634万人次，开展便民服务近2亿人次，实现电子商务交易额143亿元。未来信息进村入户工程将围绕以下几个方面，加快农业现代化建设、促进农民增收致富。

（1）推动整省示范，扩大项目覆盖范围。按照实施信息进村入户工程整省推进示范要求，建设运行国家信息进村入户公益平台，通过先建后补、奖补结合，采用竞争性申报方式确定国家信息进村入户工程示范省。整省推进地区采用“民建公补、公管民营”的方式，按照“有场所、有人员、有设备、有宽带、有网页、有持续运营能力”的标准，重点建设好益农信息社，确保网络全覆盖、服务无盲区、运营可持续，实现普通农户不出村、新型农业经营主体不出户就可享受便捷高效的信息服务。

（2）发挥公益服务带动作用，实现商业化可持续。充分发挥市场配置资源的决定性作用和更好发挥政府作用，完善“政府+运营商+服务商”三位一体发展模式，构建政府推动力、市场活力、社会创造力相互促进的动力机制，依靠公益服务聚人气，实现商业服务可持续。优化运营企业与益农信息社一体运作、共建共享、风险共担的利益机制，构建部省共建、省级统筹、县为主体、村为基础、社会参与、合作共赢的建管体制和市场化运行机制。

（3）优化资源配置，形成基层信息服务体系。引导企业等各种社会力量积极参与建设运营，发挥市场主体在技术、人才、资金和信息基础设施等方面的优势，支持科研机构、企业研发信息系统和终端产品。加强村级信息员选聘培育，优先从返乡创业农民工、大学生及有志于从事信息服务

的农村青年中选聘信息员，选择基础条件好、辐射带动能力强的地区，建设信息进村入户区域培训中心。积极利用信息进村入户平台，加快农业科技成果转化应用，为农民提供精准、实时的农技推广服务。探索创新信息采集方式，开展农业生产、农村经济运行信息的采集、监测，完善基础信息数据库。

(4) 构建综合服务平台，共享信息服务资源。以国家信息进村入户公益平台为基础，整合现有各类农业信息服务系统。加强 12316 公益服务能力建设，为农技推广、农产品质量安全监管、农机作业调度、动植物疫病防控、测土配方施肥、农村“三资”管理、政策法律咨询等业务体系，提供服务农民的信息通道、沟通手段和管理平台。引导气象、交通、教育、文化、科技、医疗、就业、银行、保险、电信、邮政、供销等涉农资源信息接入，有效对接全国党员干部现代远程教育网络、农村社区公共服务设施和综合信息平台，推动涉农服务事项一窗口办理、一站式服务。

### (三) 创新发展农村电商产业园

2011 年《商务部关于开展国家电子商务示范基地创建工作的指导意见》(商电发〔2011〕90 号) 印发，开展国家电子商务示范基地创建工作，对示范基地建设给予必要的政策和资金支持。2011 年以来，示范基地建设在服务电子商务相关企业、支撑电子商务创业创新和推动传统产业转型升级等方面取得了积极成效，成为引领和推动我国电子商务创新发展的重要载体。

2017 年《商务部关于进一步推进国家电子商务示范基地建设工作的指导意见》(商电发〔2017〕26 号) 出台，明确了“十三五”时期示范基地建设工作目标任务和重点，计划到 2020 年，示范基地内电子商务企业数量达到 10 万家，孵化电子商务企业数量超过 3 万家，带动就业人数超过 500 万人，形成园企互动、要素汇聚、服务完备、跨域合作、融合发展的电子商务集聚区，未来，电商产业园将逐渐形成促进区域电商创新发展的重要平台。

2017 年中央一号文件“鼓励地方规范发展电商产业园”，要求电商产业园“聚集品牌推广、物流集散、人才培养、技术支持、质量安全等功能服务”。电商产业园属于电子商务示范基地建设范畴，在推动农村电商方面的作用日趋突出，据有关部门统计，2016 年我国已有各类农产品电商园区 200 家，占

各类电商园区的12%，<sup>①</sup>并且呈现出快速增长的趋势，发展农村电商产业园适用于电商园区发展的一般规律，应从以下几个方面完善电商产业园区的功能和服务。

### 1. 强化承载能力，创新公共服务

一是强化园区载体功能。电子商务产业园区要进一步完善基础设施，构建支撑服务体系，创新运营服务模式，吸引发展理念良好、具备运营团队、业绩突出的电子商务服务企业、电子商务平台运营企业入驻。二是提升公共服务能力。整合政府和社会资源，建立完善电子商务产业园区公共服务平台，提供营销推广、技术运维、仓储物流、安全认证、交易追溯、数据存证、法律财税咨询、专利申请代理等服务。

### 2. 提高孵化能力，促进创业创新

一是营造创业创新环境。支持电子商务产业园区发挥配套优势，完善技术支撑服务和创业孵化服务，大力发展众创空间等新型孵化器，营造有利于创业创新的良好氛围。推动电子商务产业园区创业孵化与科研院所技术成果转化有效结合，促进大数据、物联网、云计算、人工智能、区块链等技术创新应用。二是培育电子商务人才。开展实用型人才培养，有条件的地区设立电子商务创业创新实训基地，通过举办或参与各类电子商务创新创业大赛，发现、引进、培育优秀的创业创新项目和人才。三是拓宽投融资渠道。通过与金融机构合作等方式，依法依规开展金融服务创新，构建企业投资、融资、孵化的良性运作环境和服务体系。

### 3. 发挥辐射作用，促进转型升级

发挥电子商务产业园区的集聚作用，充分利用入驻电子商务服务企业、电子商务平台、电子商务培训机构等服务资源，面向市（地）优势产业和重点企业提供线上线下相结合的资源对接服务，将电子商务产业园区打造成带动地方电子商务应用的区域性电子商务服务中心。引导入驻电子商务企业拓展业务范围，延伸产业链条，实现与生产制造、商贸流通、民生服务、文化娱乐等产业深度融合，加快传统产业转型升级步伐。

---

<sup>①</sup> 中国国际电子商务研究院：《中国农村电子商务发展报告（2016—2017）》，<http://www.100ec.cn/detail--6419058.html>。

### （四）推进“互联网+”现代农业行动

2015年政府工作报告将“互联网+”行动提升至国家战略，国务院印发了《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》，将“互联网+”现代农业作为11项重点行动之一，明确提出利用互联网提升农业生产、经营、管理和服务水平，部署了构建新型农业生产经营体系、发展精准化生产方式、提升网络化服务水平、完善农副产品质量安全追溯体系等4项具体任务。2015年年底，《国务院办公厅关于推进农村一二三产业融合发展的指导意见》印发，提出实施“互联网+现代农业”行动，推进现代信息技术应用于农业生产、经营、管理和服务。采用大数据、云计算等技术，改进监测统计、分析预警、信息发布等手段，健全农业信息监测预警体系，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。2016年农业部、国家发改委、中央网信办、科技部、商务部、质检总局、食品药品监管总局、国家林业局八部门联合印发《“互联网+”现代农业三年行动实施方案》，方案明确了未来三年的总体目标，提出了11项主要任务，为实现“互联网+”现代农业提供了指引。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%。

互联网技术和思维与农业农村经济加速融合，为提升农业生产、经营、管理和服务水平不断注入新的动力，推进“互联网+”现代农业行动，需要加大改革创新力度，采取扎实有力的措施。

#### 1. 推进“互联网+”在农业生产方面的运用

推动移动互联网、大数据、云计算、物联网等新一代信息技术在食用农产品生产环节的推广应用，提升信息采集的自动化水平，建设质量安全追溯平台，形成全国一盘棋的农产品质量安全追溯体系。建设种子、肥料、农药、饲料、饲料添加剂、兽药等农资产品的质量安全追溯体系，实现对主要农资产品生产、经营和使用的全程追溯管理。建设动物标识及动物产品追溯体系、动物疫病与动物卫生监督体系，构建从养殖到屠宰的全链条追溯监管平台。加强农产品产地环境监测、产地安全保障与风险预警的网络化监控与诊断。建立健全追溯制度、技术规范和标准体系，加强网络监



管，规范追溯信息采集、发布行为，加强信用体系建设，建立健全农产品质量安全公共服务体系。

## 2. 推进“互联网+”在农业经营方面的运用

通过发展农业电子商务，带动农业市场化，倒逼农业标准化，促进农业规模化，提升农业品牌化。推动农产品、农业生产资料和休闲农业相关优质产品和服务上网销售，大力培育农业电子商务市场主体，形成一批具有重要影响力的农业电子商务龙头企业和品牌。加强网络、加工、包装、物流、冷链、仓储、支付等基础设施建设，推动农产品分等分级、产品包装、物流配送、业务规范等标准体系建设。鼓励相关经营主体进行技术、机制、模式创新，探索农产品线上与线下相结合的发展模式。加强批发市场信息服务平台建设，提升信息服务能力，推动批发市场创新发展农产品电子商务。加快推进农产品跨境电子商务发展，促进农产品进出口贸易。

## 3. 推动“互联网+”在社会管理方面的运用

重点推进以大数据为核心的数据资源共享开放、支撑决策，着力点在互联网技术运用，全面提升政务信息能力和水平。推进数据共享开放、开发利用，强化大数据关键技术研发，创新大数据管理机制体制。加强农业农村经济大数据建设，完善村、县相关数据采集、传输、共享基础设施，建立数据采集、处理、应用、服务体系。重点推进粮食和重要农产品、动植物疫病防控、重要农业生产资料、农业资源环境、农村经营管理、农业科技推广培训、现代农作物种业、农机应用管理、渔业渔政管理、农垦经济社会及农业标准的数据资源整合开发应用，全面提升农业政务信息化能力和水平。

## 4. 推动“互联网+”在综合服务方面的运用

以互联网运用推进涉农信息综合服务，加快推进信息进村入户；运用互联网技术和成果满足农民生产生活信息需求，深入推进信息进村入户工程，加强进村入户基础资源信息和服务支撑体系建设。推进开展电信、银行、保险、供销、交通、邮政、医院、水电气等便民服务，实现农产品、农业生产资料和消费品在线销售，切实做好网络课堂、免费 Wi-Fi、免费视频通话等培训体验，为农民提供足不出村的便捷服务。全面对接农业科技服务云平台 and 种植业、畜牧业、渔业、农机、种业、农产品质量安全等行业信息平台，集

聚服务资源，完善运行机制，提升服务能力。整合农业部门信息资源，加快推进相关部门涉农信息服务在平台共享。

### 专栏 5-1 淘宝村镇

农村电子商务作为新的经济业态，渗透到了农村经济社会的各个层面。2008年之后，在各地中小企业、创业者和消费者应用电子商务比较活跃的县市，基于产业集聚的优势，电子商务蓬勃发展，涌现了很多淘宝村。所谓淘宝村就是经营场所在农村地区，以行政村为单元电子商务年交易额达到1000万元以上，全村较活跃的网店数量达到100家以上，或者较活跃的网店数量达到当地家庭户数的10%以上。

2009年以来，随着淘宝村在电子商务发展中的作用不断凸显，各地政府对淘宝村的扶持政策不断加强，2014年起，淘宝村从野蛮生长状态进入政府和市场协同发展阶段，2016年在山东菏泽、河南洛阳、江苏宿迁等地涌现多方合力推动形成的淘宝村，出现了“村民规模化创业+政府积极引导+服务商专业服务”相结合的新发展模式，很多地区在发展淘宝村的基础上，产业集聚不断加强，形成了淘宝镇和淘宝村集群。淘宝镇即一个乡镇（或街道）有3个或3个以上的淘宝村。淘宝村集群为相邻的淘宝村有10个或10个以上，网商、服务商、政府和行业协会关系紧密，电子商务年交易额达到1亿元以上。经过近十年的发展，淘宝村从最初的草根创业逐渐走向集群化发展，甚至成为部分地区经济发展新引擎。

2009年我国仅有3个淘宝村，截止到2017年年底，全国淘宝村数量为2118个，活跃的网点达到了49万个，贡献了1200亿元的网络交易额，覆盖了全国24个省市区。其中，江苏省沭阳县新河镇、睢宁县沙集镇、宿迁市宿城区耿车镇、山东曹县大集镇，实现了淘宝村全覆盖。淘宝村的发展产生了巨大的经济价值和社会价值，村民通过电商创业，把产品销往全国各地，很多地区凭借产品和地缘优势，开展跨境电商业务，带动了上下游产业的发展，创造了多样的就业机会，在商品交易、支付金融、物流快递方面，互联网正将城市和乡村连接起来，形成一个统一的大市场。

作为乡村振兴的先行者，淘宝村让电商扶贫落地，目前，国家级贫困县

的淘宝村已经达到了33个，省级贫困县达到了400个，淘宝村正在通过电商扶贫的形式，通过电商把商品卖给城市的消费者，卖到全国大市场，成为探索精准扶贫的有效途径。

---

#### 四、发展现代食品产业

发展现代食品产业，是延长农业产业链、拓展农业价值链的重要抓手，是促进农业增效、农民增收的重要途径。推进农业供给侧改革、促进农业产业融合发展，必须加快发展现代食品产业，促进农产品转化增值。近年来，我国现代食品加工产业快速发展，2017年，规模以上农产品加工业增加值增速为6.5%（扣除价格因素）。实现主营业务收入19.4万亿元，比上年增长6.5%，规模以上农产品加工业实现利润总额1.3万亿元，比上年增长7.4%，<sup>①</sup>农村食品加工产业逐步成为我国农村经济的主要组成部分。

为促进农产品加工业与农村一二三产业融合发展，2016年11月，农业部印发了《全国农产品加工业与农村一二三产业融合发展规划（2016—2020年）》，对我国农产品加工发展的基础、面临的机遇和挑战做了透彻的分析，围绕六项目标任务，对专用原料基地建设工程、农产品加工业转型升级工程、休闲农业和乡村旅游提升工程、产业融合试点示范工程等四项重大工程做了部署。为进一步促进农产品加工业发展，深入推进农业供给侧结构性改革，2016年12月，《国务院办公厅关于进一步促进农产品加工业发展的意见》（国办发〔2016〕93号）印发，明确指出到2020年，我国农产品加工转化率达到68%，规模以上农产品加工业主营业务收入年均增长6%以上，农产品加工业与农业总产值比达到2.4:1，到2025年，农产品加工转化率达到75%，基本接近发达国家农产品加工业发展水平。

两个文件的出台，明确了未来较长时间内农产品加工业的目标任务和政策支持的重点，为发挥农产品加工业引领带动作用，推进农村一二三产业融

---

<sup>①</sup> 农业农村部农产品加工局：《2017年中国农产品加工业运行报告》。

合发展指明了方向。

### （一）打造食品加工产业集群

产业集群是产业内部联系互动的基础，不仅包括内部互动，还包括集群企业与集群外企业之间的互动和协作。农村食品加工集群化，不仅包括了一般产业集群生产的特征，还具有一定的农业生产技术特征以及农业产业化发展过程中的组织性特征。我国的农村食品加工产业集群化发展的初期，打造产业集群一方面要充分利用区域产业基础，另一方面要通过资源整合和业态创新，共同推动产业的集聚发展。

#### 1. 推进向优势产区集中布局

根据全国农业现代化规划和优势特色农产品产业带、粮食生产功能区、重要农产品生产保护区分布，合理布局原料基地和农产品加工业，形成生产与加工、科研与产业、企业与农户相衔接配套的上下游产业格局，促进农产品加工转化、增值增效。一是大宗农产品主产区重点发展粮棉油糖加工特别是玉米加工，着力建设优质专用原料基地和便捷智能的仓储物流体系。二是特色农产品优势区重点发展“菜篮子”产品等加工，着力推动销售物流平台、产业集聚带和综合利用园区建设。三是大中城市郊区重点发展主食、方便食品、休闲食品和净菜加工，形成产业园区和集聚带。四是贫困地区结合精准扶贫、精准脱贫，大力开展产业扶贫，引进有品牌、有实力、有市场的农业产业化龙头企业，重点发展绿色农产品加工，以县为单元建设加工基地，以村（乡）为单元建设原料基地。

#### 2. 建立农产品加工园区

结合优势特色农产品区域和现代农业示范区布局规划，对农产品加工业整体以及加工园区进行科学合理的布局，引导产业向重点功能区和产业园区集聚，打造集专用品种、原料基地、加工转化、现代物流、便捷营销为一体的农产品加工园区，培育标准化原料基地、集约化加工园区、体系化物流配送和营销网络“三位一体”、有机衔接、相互配套、功能互补、联系紧密的农产品加工产业集群，以资产为纽带，以创新为动力，通过产业间相互渗透、交叉重组、前后联动、要素聚集、机制完善和跨界配置，实现园区内部产业有机整合、紧密相连、一体推进，形成新技术、新业态、新商业模式，提升

农产品加工园区建设水平，为农产品加工业创新发展和转型升级提供有力支撑。

### 3. 发展区域性产业融合互动示范区

探索发展“公司+基地+合作社+农户”模式，将集中连片的原料基地、加工园区和物流配送基地链接在一起，发展区域性一二三产业融合互动示范区。促进各有关产业和环节交叉融合、相互配套、功能互补、促进城（镇）区、加工园区、原料产区互动发展，支持新型农业经营主体发展加工流通和直供直销，建设原料基地和营销设施、休闲农业及电子商务公共服务设施、农产品及加工副产物综合利用设施。积极探索各种融合模式，让农民参与一二三产业融合发展全过程。探索发展“农户+合作社+加工流通企业”的模式，支持龙头企业向前延伸建设标准化原料基地，向后延伸构建物流配送和市场营销体系。

## （二）支持食品加工业技术改造

我国传统食品生产技术落后，部分传统食品的工业化程度低，加工方法落后，加工规模小，远远不能满足人们的需求，致使传统食品产业始终在低端徘徊。传统食品生产的关键装备整体水平落后，部分传统食品的制作仍停留于小作坊式阶段，产品达不到质量要求。另外，由于缺少研究和投入，机械化生产的传统主食在口感、风味等方面仍然无法与手工制作相比。在标准化、规格化方面尚未达到商品化要求。<sup>①</sup> 相关部门和市场主体，支持食品加工业技术改造，需要重点聚焦以下几个方面的工作。

### 1. 全面提升农产品精深加工整体水平

一是培育主食加工产业集群，研制生产一批营养、安全、美味、健康、方便、实惠的传统面米、马铃薯及薯类、杂粮、预制菜肴等多元化主食产品。二是加强与健康、养生、养老、旅游等产业融合对接，开发功能性及特殊人群膳食相关产品。三是开展信息化、智能化、成套化、大型化精深加工装备研制，开发具有自主知识产权的关键精深加工装备。四是加快新型和传统食

---

<sup>①</sup> 胡小松：《中国食品产业发展值得关注的问题》，<http://www.tech-food.com/news/detail/n1002414.htm>。

品工业化关键技术升级与集成应用，开展酶工程、发酵工程等生物制造技术研究及装备研发。

### 2. 推动农产品及加工副产物综合利用

一是建立副产物综合利用技术体系，研制一批新技术、新产品、新设备，推动秸秆、稻壳、米糠、麦麸等粮食副产物梯次加工和全值高值利用。二是推进农产品综合利用企业与农民合作社等新型经营主体有机结合，坚持资源化、减量化、可循环发展方向，调整种养业主体生产方式，使副产物更加符合循环利用要求和加工标准；有关部门要在中小企业建立副产物收集、处理和运输的绿色通道，实现加工副产物的有效供应。

### 3. 建设农产品加工技术集成基地

有效整合全国农产品加工科技资源，依托国家农产品加工技术研发体系及具有较强研究基础的科研机构，通过政府投资为主的方式建设农产品加工技术集成基地，推动农产品主产区农产品加工转化和县域发展农产品精深加工，解决粮油、果蔬、茶产品、畜产品和水产品等农产品加工产后损失严重、综合利用率低、水耗能耗高、自动化程度低、风味与营养成分损失严重等技术难题，开展共性关键技术工程化研究和核心装备创制，孵化形成一批“集成度高、系统化强、能应用、可复制”的农产品加工成套技术装备，提升农产品加工集成创新与熟化应用的科研能力，满足农产品加工企业共性关键技术需求。

## （三）实施主食加工业提升行动

近年来，我国主食加工企业规模持续稳定增长，作为相对独立发展的工业体系，基本形成了面制主食、米制主食、带馅主食和调理主食加工业四大格局，各类工业化主食开始走上多样化、便利化、优质化的发展轨道，同时具备了加快发展的基础条件。各地加强政策引导，促进企业向集约化经营和产业集群发展，产业布局不断优化，主食加工企业持续向原料主产区、主食销售区和主食物流节点集聚。

但是，我国的主食加工业存在技术装备落后，标准化程度低下、体系建设滞后，监管职责不清、市场秩序混乱，生产成本上升，利润空间萎缩等一



系列问题。<sup>①</sup> 2017年3月农业部办公厅发布《关于深入实施主食加工业提升行动的通知》，明确了实施提升行动的五大任务，包括提升质量品牌、开发多元产品、推动集聚发展、开展典型示范、强化公共服务，深入开展农产品加工业质量品牌提升行动。推动主食加工产业发展，可从如下几个方面着手。

### 1. 推动产业集聚，强化主食加工业能力建设

加快发展主食加工业，鼓励发展农产品生产、保鲜及食品加工、直销配送或餐饮服务一体化经营，在农产品产地和大中城市郊区培育主食加工产业集群，建设一批技术水平高、带动力强的主食加工示范企业和主食加工产业集聚区，实现相关产业融合发展，促进粮食等主要农产品的加工转化、满足城乡居民食物消费升级的多样化需求的目标。

### 2. 加强创新驱动，提升技术装备水平

实施创新驱动发展战略，提升技术装备水平，通过自主创新实现关键技术装备重点突破。一是开展调查研究。深入主食加工企业和装备制造企业了解技术装备情况，摸清技术装备存在的问题以及与国外的差距，提出技术装备水平落后的解决措施。二是开展主食加工技术装备研究。重点开展主食加工共性技术研究、主食加工关键装备研制等，在替代进口、安全卫生、节能减排、综合利用等方面实现突破。

### 3. 建立健全标准体系，提升标准化水平

采取有力措施，积极推进主食加工业标准化工作，建立健全主食加工业标准体系，努力提升标准化程度和标准化水平。一是抓紧设置主食加工标准化机构，理顺标准化体制和运行机制，加强标准化组织建设。二是建立健全标准体系，按主食加工业的层级和分类形成体系框架，编制主食加工业标准体系。三是加大主食加工业标准制修订力度，加强主食加工业标准立项工作，对于主食空白产品抓紧开展标准制定，对于标龄老化的主食标准抓紧开展标准修订，提高标准的覆盖面和标准化程度。

### 4. 发挥品牌效应，培育主食品牌

拓宽主食供应渠道，加快培育示范企业，积极打造质量过硬、标准化程

---

<sup>①</sup> 刘瑜、王国扣、郭雪霞等：《我国主食加工业发展问题研究与对策分析》，《食品研究与开发》2016年第14期。



度高的主食品牌。研制生产一批传统米面、杂粮、预制菜肴等产品。一是培育产品和企业品牌，引导企业重视品牌建设，将影响范围广、市场占有率高的产品培育成知名品牌，形成一批竞争力强的产品品牌和企业品牌。二是推进主食老字号工业化，开展主食加工老字号宣传推介，将老字号主食品牌的传统工艺与现代工业技术进行融合，研究老字号主食传承、创新和工业化水平提升。

### 5. 建立管理体制，加强公共平台建设

一是建立任务明确、责任清晰、工作畅通的运行机制，构建“纵向到底、横向到边、无缝对接、全面覆盖”的主食加工管理体制。二是加强信息服务平台建设，开展重点领域市场调查研究，加强主食加工业监测分析与预警，为企业及时提供准确的信息服务。三是加强技术研发平台建设，通过主食加工技术集成联合体，推进主食加工共性技术和关键装备研究，提高主食加工技术装备的自主创新能力。

## （四）大力推广新型产销模式

### 1. 推广“生产基地+中央厨房+餐饮门店”等产销模式

随着我国主食消费市场的迅速发展，主食产品的种类日益丰富，专业化分工日益细致，销售渠道日益多元化，“中央厨房”作为主食加工产业的新型产销模式引起了越来越多的关注。中央厨房指由餐饮连锁企业建立的，具有独立场所及设施设备，集中完成食品成品或半成品加工制作，并直接配送给餐饮服务单位的机构。2017年中央一号文件提出了关于“实施主食加工业提升行动，大力推广‘生产基地+中央厨房+餐饮门店’‘生产基地+加工企业+商超销售’等产销模式”，随即农业部在全国范围内总结推广中央厨房产销典型模式，征集示范案例。2017年12月19日，农业部农产品加工局发布了第五批112家全国主食加工业示范企业，将中央厨房的九大产销模式与56个案例正式向全国推广。<sup>①</sup>

随着市场环境的改变，高端餐饮步履维艰，大众化餐饮企业也出现不同

---

<sup>①</sup> 中华人民共和国农业农村部网站。

程度增速放缓。因此，企业必须积极采取措施转型升级以应对市场的变化，而发展中央厨房是餐饮业转型升级的有效运营模式。中央厨房处于餐饮服务产业链的重要位置，起着衔接上游产业（能源工业、装备工业、专用基地、农林牧渔、食品加工、冷冻冷藏、罐头工业）和下游产业（商超、社区、学校、餐饮）的作用。中央厨房运行效果的优劣直接受上游产业的影响，同时关系到下游相关企业经营成本、经营质量、经营效益。随着中央厨房的进一步发展，中央厨房的经营将发展成为对接零售业的一个新型业态。

随着主食加工市场的不断扩大，中央厨房的功能定位和生产方式已发生了根本性的变化。首先，中央厨房不仅生产供应餐饮企业的即食产品，也包括可以多渠道销售的冷冻产品，或者是主食烹制过程中的原料或料理包等配料产品，从而成为名副其实的“中央工厂”，生产方式与主食加工企业日趋融合。其次，中央厨房产品不再只是为餐饮门店服务，也可以通过综合商超、销售门店、互联网等销售渠道直接供应给终端消费者。而中央厨房企业的集约化、标准化、专业化、产业化的生产特征，也能够有效降低经营成本，实现对市场需求的快速响应，并为主食产品的质量安全提供有力保障。<sup>①</sup>

---

### 专栏 5—2 中央厨房九种类型

1. 餐店自供型。以具有一定规模的区域性连锁餐饮店为主体，中央厨房集中完成产品或半成品加工制作，并直接配送到其餐饮门店。（案例代表：北京嘉和一品企业管理有限公司）

2. 门店直供型。企业自行建立社区便利店或商超内设店，形成较大规模的区域性销售体系，主销内部品牌产品。产品类型多以熟食、半成品、早餐类主食为典型。（案例代表：上海清美绿色食品有限公司）

3. 商超销售型。中央厨房按商超经营规范要求生产加工，产品依托大型连锁商超企业进行销售。产品进驻商超的渠道有多种形式，如经销商代理、直接合作或开设店中店等。（案例代表：河北美食林商贸集团有限公司）

---

<sup>①</sup> 袁超、任广旭：《中央厨房“产销模式”的现状与发展趋势》，《食品工业科技》2017年第11期，第32—35页。

4. 团餐服务型。客户消费以团体形式上门服务为主，为群体消费者提供集体就餐服务。中央厨房以批量形式进行主食的加工制作，并配送至特定地点进行售卖。（案例代表：天津月坛学生营养餐配送有限公司）

5. 旅行专供型。主要为乘坐飞机、火车等交通工具的旅客或旅游景点的游人提供主食产品。中央厨房产品以冷餐盒饭、套餐盒饭和速冻方便食品为主。（案例代表：南京味洲航空食品有限公司）

6. 在线平台型。以互联网、物联网技术为基础，建立在线的“B2B”或“B2C”客户端销售平台。中央厨房以单品加工、套餐配装为主要功能。（案例代表：深圳中央大厨房物流配送有限公司）

7. 代工生产型。中央厨房与餐饮企业发挥各自优势进行分工协作，建立长期稳定的合作关系。餐饮企业负责主食产品的开发设计和销售，提出产品质量标准并进行监督。中央厨房按订购合同要求负责主食产品原料采购和生产加工。（案例代表：河北固安县兴芦绿色蔬菜种植有限公司）

8. 特色产品型。一般以某种具有独特生产工艺或地域特征的产品为核心。中央厨房设备配置专业性较强，并对原料基地有明确要求。（案例代表：广西螺霸王食品有限公司）

9. 配料加工型。加工生产净菜、料理包、调味料等主食配料产品。以半成品、预制品形式供给下游主食企业、餐饮店或家庭厨房。（案例代表：山西田森农副产品加工配送有限公司）

资料来源：农业农村部农产品加工局。

---

## 2. 支持主食企业为社区、园区提供一体化服务

支持企业开展进社区、进校园、进机关、进电商等多种形式的宣传推介活动，培育壮大一批质量过硬、标准化程度高、家喻户晓、社会认知度高的主食品牌。引导主食加工企业向现代农业产业园、科技园、创业园集聚，支持主食专用的优质特色原料基地建设，鼓励发展农产品生产、保鲜及食品加工、直销配送或餐饮服务一体化经营，大中城市郊区重点发展主食、方便食品、休闲食品和净菜加工，县域配套建设传统米面等谷物类主食加工生产线，支持贫困地区因地制宜发展区域特色主食加工业，助推精准脱贫。

## （五）落实产地初加工补助政策

自2012年起，中央财政每年安排5亿元转移支付资金，启动实施农产品产地初加工补助项目。2016年年末，中央财政补助资金规模累计达36亿元，实施区域覆盖全国20个省（区、市）632个县，共扶持近5万个农户、8300多个合作社新建马铃薯贮藏窖、果蔬贮藏库和烘干房等初加工设施10万余座，新增果蔬贮藏能力410万吨、烘干能力240万吨。

农产品产地初加工补助政策旨在通过财政补助农户建设农产品贮藏、烘干等设施，提高产地初加工能力，减少农产品产后损失，提高农产品品质。补助政策采取“先建后补”方式，2016年之前补贴比例为总投资额的30%。自2016年起，国家在全国范围内对项目对象实行定额补贴，标准为1万~34万元。从往年补贴效果来看，补助政策的实施在促进各地优势特色产业发展、农业提质增效、农民就业增收和农村一二三产业融合发展等方面发挥了重要作用。

虽然该项政策的实施显著带动产业发展和促进农民增收，但也存在补助额度偏低、覆盖范围有限及配套的金融、用地、用电和服务支持不足问题，制约了政策效力的发挥。针对政策实施过程中存在的问题，结合地方探索中的有益经验，该项政策在进一步推行中还需从以下几个方面加强和完善。

### 1. 进一步扩大补助范围

农产品产地初加工补助政策属于WTO绿箱政策范围，应作为重点方向加大支持，扩展初加工设施补助的范围，从目前较为单一的马铃薯、果蔬烘干储藏扩展到有相应需求的所有农产品，从初级的烘干、冷藏延伸到产后净化、去皮（壳、核）、切片、分等分级、预冷、包装等多个环节，逐步提高加工的技术水平和产品的商品化程度，形成全产业链配套的初加工生产体系。将政策延伸至企业并扩展到高标准设施设备，以政策性信贷或担保的方式支持有一定规模的合作社和企业建设加工、储藏设施。

### 2. 规范整合项目补贴资金

财政、农业农村、扶贫等相关部门应联合出台产地初加工项目资金整合规范的指导意见，协调解决不同资金整合使用的障碍，形成规范的整合程序和统一的考核验收标准，消除基层执行操作上的顾虑和政策风险。探索贫困

户参与产地初加工项目的机制，通过设施资产入股、参与就业以及定向订单等多种形式确立贫困户与项目实施和经营主体的利益联结机制，并将其作为扶贫资金到户考核的标准。

### 3. 强化配套政策协同支持

对于集中连片的农产品初加工基地应优先纳入农村电网改造和设施农业供地规划，以解决当前实施过程中面临的用地设施配套成本过高、合法用地存在障碍等问题。通过农村建设用地整理和耕地增减挂钩获得的建设用地指标，优先用于支持本地产地初加工设施项目的建设，对纳入产地初加工补助支持的项目按照农业电价征收电费，切实保障农产品初加工用电享受农用电政策。

### 4. 完善配套市场服务体系

在初加工设施集中连片区域，规划建设产地市场，完善农产品分级包装、竞价交易、质量检测检疫、市场信息、物流运销、市场营销、品牌培育等服务体系，促进形成产业市场集聚效应。联合市场监督管理部门、食品药品监督管理部门，加大支持农民专业合作社强化初加工农产品质量管理、提高产品商品化率、支持农民专业合作社商标注册和创建品牌，创建自主品牌，推动农产品商品化、品牌化。

## 五、培育宜居宜业特色村镇

### （一）建设一批特色小镇

特色小镇建设兴起于浙江，以“新理念、新机制、新载体”推进“产业集聚、产业创新和产业升级”为目标，2016年7月住建部、国家发改委和财政部联合发布《关于开展特色小镇培育工作的通知》（建村〔2016〕147号），在文件的助推下，浙江模式的特色小镇迅速向全国渗透，2016年和2017年我国分别认定了127个镇和276个镇为国家级特色小镇（见表5-3）。虽然在推进的过程中取得了一些进展，积累了一些经验，涌现出一批产业特色鲜明、要素集聚、宜居宜业、富有活力的特色小镇，但也出现了概念不清、定位不准、急于求成、盲目发展以及市场化不足等问题，有些地区甚至存在政府债

务风险加剧和房地产化的苗头。

表 5—3 第一、第二批中国特色小镇名单

地区	第一批	第二批
北京市	房山区长沟镇 昌平区小汤山镇 密云区古北口镇	怀柔区雁栖镇 大兴区魏善庄镇 顺义区龙湾屯镇 延庆区康庄镇
天津市	武清区崔黄口镇 滨海新区中塘镇	津南区葛沽镇 蓟州区下营镇 武清区大王古庄镇
河北省	秦皇岛市卢龙县石门镇 邢台市隆尧县莲子镇镇 保定市高阳县庞口镇 衡水市武强县周窝镇	衡水市枣强县大营镇 石家庄市鹿泉区铜冶镇 保定市曲阳县羊平镇 邢台市柏乡县龙华镇 承德市宽城满族自治县化皮溜子镇 邢台市清河县王官庄镇 邯郸市肥乡区天台山镇 保定市徐水区大王店镇
山西省	晋城市阳城县润城镇 晋中市昔阳县大寨镇 吕梁市汾阳市杏花村镇	运城市稷山县翟店镇 晋中市灵石县静升镇 晋城市高平市神农镇 晋城市泽州县巴公镇 朔州市怀仁县金沙滩镇 朔州市右玉县右卫镇 吕梁市汾阳市贾家庄镇 临汾市曲沃县曲村镇 吕梁市离石区信义镇

(续表)

地区	第一批	第二批
内蒙古自治区	<p>赤峰市宁城县八里罕镇</p> <p>通辽市科尔沁左翼中旗舍伯吐镇</p> <p>呼伦贝尔市额尔古纳市莫尔道嘎镇</p>	<p>赤峰市敖汉旗下洼镇</p> <p>鄂尔多斯市东胜区罕台镇</p> <p>乌兰察布市凉城县岱海镇</p> <p>鄂尔多斯市鄂托克前旗城川镇</p> <p>兴安盟阿尔山市白狼镇</p> <p>呼伦贝尔市扎兰屯市柴河镇</p> <p>乌兰察布市察哈尔右翼后旗土牧尔台镇</p> <p>通辽市开鲁县东风镇</p> <p>赤峰市林西县新城子镇</p>
辽宁省	<p>大连市瓦房店市谢屯镇</p> <p>丹东市东港市孤山镇</p> <p>辽阳市弓长岭区汤河镇</p> <p>盘锦市大洼区赵圈河镇</p>	<p>沈阳市法库县十间房镇</p> <p>营口市鲅鱼圈区熊岳镇</p> <p>阜新市阜蒙县十家子镇</p> <p>辽阳市灯塔市佟二堡镇</p> <p>锦州市北镇市沟帮子镇</p> <p>大连市庄河市王家镇</p> <p>盘锦市盘山县胡家镇</p> <p>本溪市桓仁县二棚甸子镇</p> <p>鞍山市海城市西柳镇</p>
吉林省	<p>辽源市东辽县辽河源镇</p> <p>通化市辉南县金川镇</p> <p>延边朝鲜族自治州龙井市东盛涌镇</p>	<p>延边州安图县二道白河镇</p> <p>长春市绿园区合心镇</p> <p>白山市抚松县松江河镇</p> <p>四平市铁东区叶赫满族镇</p> <p>吉林市龙潭区乌拉街满族镇</p> <p>通化市集安市清河镇</p>



(续表)

地区	第一批	第二批
黑龙江省	齐齐哈尔市甘南县兴十四镇 牡丹江市宁安市渤海镇 大兴安岭地区漠河县北极镇	绥芬河市阜宁镇 黑河市五大连池市五大连池镇 牡丹江市穆棱市下城子镇 佳木斯市汤原县香兰镇 哈尔滨市尚志市一面坡镇 鹤岗市萝北县名山镇 大庆市肇源县新站镇 黑河市北安市赵光镇
上海市	金山区枫泾镇 松江区车墩镇 青浦区朱家角镇	浦东新区新场镇 闵行区吴泾镇 崇明区东平镇 嘉定区安亭镇 宝山区罗泾镇 奉贤区庄行镇
江苏省	南京市高淳区桤溪镇 无锡市宜兴市丁蜀镇 徐州市邳州市碾庄镇 苏州市吴中区角直镇 苏州市吴江区震泽镇 盐城市东台市安丰镇 泰州市姜堰区溱潼镇	无锡市江阴市新桥镇 徐州市邳州市铁富镇 扬州市广陵区杭集镇 苏州市昆山市陆家镇 镇江市扬中市新坝镇 盐城市盐都区大纵湖镇 苏州市常熟市海虞镇 无锡市惠山区阳山镇 南通市如东县栟茶镇 泰州市兴化市戴南镇 泰州市泰兴市黄桥镇 常州市新北区孟河镇 南通市如皋市搬经镇 无锡市锡山区东港镇 苏州市吴江区七都镇

(续表)

地区	第一批	第二批
浙江省	<p>杭州市桐庐县分水镇</p> <p>温州市乐清市柳市镇</p> <p>嘉兴市桐乡市濮院镇</p> <p>湖州市德清县莫干山镇</p> <p>绍兴市诸暨市大唐镇</p> <p>金华市东阳市横店镇</p> <p>丽水市莲都区大港头镇</p> <p>丽水市龙泉市上垟镇</p>	<p>嘉兴市嘉善县西塘镇</p> <p>宁波市江北区慈城镇</p> <p>湖州市安吉县孝丰镇</p> <p>绍兴市越城区东浦镇</p> <p>宁波市宁海县西店镇</p> <p>宁波市余姚市梁弄镇</p> <p>金华市义乌市佛堂镇</p> <p>衢州市衢江区莲花镇</p> <p>杭州市桐庐县富春江镇</p> <p>嘉兴市秀洲区王店镇</p> <p>金华市浦江县郑宅镇</p> <p>杭州市建德市寿昌镇</p> <p>台州市仙居县白塔镇</p> <p>衢州市江山市廿八都镇</p> <p>台州市三门县健跳镇</p>
安徽省	<p>铜陵市郊区大通镇</p> <p>安庆市岳西县温泉镇</p> <p>黄山市黟县宏村镇</p> <p>六安市裕安区独山镇</p> <p>宣城市旌德县白地镇</p>	<p>六安市金安区毛坦厂镇</p> <p>芜湖市繁昌县孙村镇</p> <p>合肥市肥西县三河镇</p> <p>马鞍山市当涂县黄池镇</p> <p>安庆市怀宁县石牌镇</p> <p>滁州市来安县汭河镇</p> <p>铜陵市义安区钟鸣镇</p> <p>阜阳市界首市光武镇</p> <p>宣城市宁国市港口镇</p> <p>黄山市休宁县齐云山镇</p>

(续表)

地区	第一批	第二批
福建省	福州市永泰县嵩口镇 厦门市同安区汀溪镇 泉州市安溪县湖头镇 南平市邵武市和平镇 龙岩市上杭县古田镇	泉州市石狮市蚶江镇 福州市福清市龙田镇 泉州市晋江市金井镇 莆田市涵江区三江口镇 龙岩市永定区湖坑镇 宁德市福鼎市点头镇 漳州市南靖县书洋镇 南平市武夷山市五夫镇 宁德市福安市穆阳镇
江西省	南昌市进贤县文港镇 鹰潭市龙虎山风景名胜区上清镇 宜春市明月山温泉风景名胜区温汤镇 上饶市婺源县江湾镇	赣州市全南县南迳镇 吉安市吉安县永和镇 抚州市广昌县驿前镇 景德镇市浮梁县瑶里镇 赣州市宁都县小布镇 九江市庐山市海会镇 南昌市湾里区太平镇 宜春市樟树市阁山镇
山东省	青岛市胶州市李哥庄镇 淄博市淄川区昆仑镇 烟台市蓬莱市刘家沟镇 潍坊市寿光市羊口镇 泰安市新泰市西张庄镇 威海市经济技术开发区固山镇 临沂市费县探沂镇	聊城市东阿县陈集镇 滨州市博兴县吕艺镇 菏泽市郓城县张营镇 烟台市招远市玲珑镇 济宁市曲阜市尼山镇 泰安市岱岳区满庄镇 济南市商河县玉皇庙镇 青岛市平度市南村镇 德州市庆云县尚堂镇 淄博市桓台县起凤镇 日照市岚山区巨峰镇 威海市荣成市虎山镇 莱芜市莱城区雪野镇 临沂市蒙阴县岱崮镇 枣庄市滕州市西岗镇

(续表)

地区	第一批	第二批
河南省	<p>焦作市温县赵堡镇                      许昌市禹州市神垕镇                      南阳市西峡县太平镇                      驻马店市确山县竹沟镇</p>	<p>汝州市蟒川镇                      南阳市镇平县石佛寺镇                      洛阳市孟津县朝阳镇                      濮阳市华龙区岳村镇                      周口市商水县邓城镇                      巩义市竹林镇                      长垣县恼里镇                      安阳市林州市石板岩镇                      永城市芒山镇                      三门峡市灵宝市函谷关镇                      邓州市穰东镇</p>
湖北省	<p>宜昌市夷陵区龙泉镇                      襄阳市枣阳市吴店镇                      荆门市东宝区漳河镇                      黄冈市红安县七里坪镇                      随州市随县长岗镇</p>	<p>荆州市松滋市洧水镇                      宜昌市兴山县昭君镇                      潜江市熊口镇                      仙桃市彭场镇                      襄阳市老河口市仙人渡镇                      十堰市竹溪县汇湾镇                      咸宁市嘉鱼县官桥镇                      神农架林区红坪镇                      武汉市蔡甸区玉贤镇                      天门市岳口镇                      恩施州利川市谋道镇</p>
湖南省	<p>长沙市浏阳市大瑶镇                      邵阳市邵东县廉桥镇                      郴州市汝城县热水镇                      娄底市双峰县荷叶镇                      湘西土家族苗族自治州花垣县边城镇</p>	<p>常德市临澧县新安镇                      邵阳市邵阳县下花桥镇                      娄底市冷水江市禾青镇                      长沙市望城区乔口镇                      湘西土家族苗族自治州龙山县里耶镇                      永州市宁远县湾井镇                      株洲市攸县皇图岭镇                      湘潭市湘潭县花石镇                      岳阳市华容县东山镇                      长沙市宁乡县灰汤镇                      衡阳市珠晖区茶山坳镇</p>

(续表)

地区	第一批	第二批
广东省	佛山市顺德区北滘镇 江门市开平市赤坎镇 肇庆市高要区回龙镇 梅州市梅县区雁洋镇 河源市江东新区古竹镇 中山市古镇镇	佛山市南海区西樵镇 广州市番禺区沙湾镇 佛山市顺德区乐从镇 珠海市斗门区斗门镇 江门市蓬江区棠下镇 梅州市丰顺县留隍镇 揭阳市揭东区埔田镇 中山市大涌镇 茂名市电白区沙琅镇 汕头市潮阳区海门镇 湛江市廉江市安铺镇 肇庆市鼎湖区凤凰镇 潮州市湘桥区意溪镇 清远市英德市连江口镇
广西壮族自治区	柳州市鹿寨县中渡镇 桂林市恭城瑶族自治县莲花镇 北海市铁山港区南康镇 贺州市八步区贺街镇	河池市宜州市刘三姐镇 贵港市港南区桥圩镇 贵港市桂平市木乐镇 南宁市横县校椅镇 北海市银海区侨港镇 桂林市兴安县溶江镇 崇左市江州区新和镇 贺州市昭平县黄姚镇 梧州市苍梧县六堡镇 钦州市灵山县陆屋镇
海南省	海口市云龙镇 琼海市潭门镇	澄迈县福山镇 琼海市博鳌镇 海口市石山镇 琼海市中原镇 文昌市会文镇

## 转型的动力

——中国农业供给侧结构性改革

(续表)

地区	第一批	第二批
重庆市	万州区武陵镇 涪陵区蔺市镇 黔江区濯水镇 潼南区双江镇	铜梁区安居镇 江津区白沙镇 合川区涪滩镇 南川区大观镇 长寿区长寿湖镇 永川区朱沱镇 垫江县高安镇 酉阳县龙潭镇 大足区龙水镇
四川省	成都市郫县德源镇 成都市大邑县安仁镇 攀枝花市盐边县红格镇 泸州市纳溪区大渡口镇 南充市西充县多扶镇 宜宾市翠屏区李庄镇 达州市宣汉县南坝镇	成都市郫都区三道堰镇 自贡市自流井区仲权镇 广元市昭化区昭化镇 成都市龙泉驿区洛带镇 眉山市洪雅县柳江镇 甘孜州稻城县香格里拉镇 绵阳市江油市青莲镇 雅安市雨城区多营镇 阿坝州汶川县水磨镇 遂宁市安居区拦江镇 德阳市罗江县金山镇 资阳市安岳县龙台镇 巴中市平昌县驷马镇
贵州省	贵阳市花溪区青岩镇 六盘水市六枝特区郎岱镇 遵义市仁怀市茅台镇 安顺市西秀区旧州镇 黔东南州雷山县西江镇	黔东南州贞丰县者相镇 黔东南州黎平县肇兴镇 贵安新区高峰镇 六盘水市水城县玉舍镇 安顺市镇宁县黄果树镇 铜仁市万山区万山镇 贵阳市开阳县龙岗镇 遵义市播州区鸭溪镇 遵义市湄潭县永兴镇 黔南州瓮安县猴场镇

(续表)

地区	第一批	第二批
云南省	红河州建水县西庄镇 大理州大理市喜洲镇 德宏州瑞丽市畹町镇	楚雄州姚安县光禄镇 大理州剑川县沙溪镇 玉溪市新平县戛洒镇 西双版纳州勐腊县勐仑镇 保山市隆阳区潞江镇 临沧市双江县勐库镇 昭通市彝良县小草坝镇 保山市腾冲市和顺镇 昆明市嵩明县杨林镇 普洱市孟连县勐马镇
西藏自 治区	拉萨市尼木县吞巴乡 山南市扎囊县桑耶镇	阿里地区普兰县巴嘎乡 昌都市芒康县曲孜卡乡 日喀则市吉隆县吉隆镇 拉萨市当雄县羊八井镇 山南市贡嘎县杰德秀镇
陕西省	西安市蓝田县汤峪镇 铜川市耀州区照金镇 宝鸡市眉县汤峪镇 汉中市宁强县青木川镇 杨陵区五泉镇	汉中市勉县武侯镇 安康市平利县长安镇 商洛市山阳县漫川关镇 咸阳市长武县亭口镇 宝鸡市扶风县法门镇 宝鸡市凤翔县柳林镇 商洛市镇安县云盖寺镇 延安市黄陵县店头镇 延安市延川县文安驿镇
甘肃省	兰州市榆中县青城镇 武威市凉州区清源镇 临夏州和政县松鸣镇	庆阳市华池县南梁镇 天水市麦积区甘泉镇 兰州市永登县苦水镇 嘉峪关市峪泉镇 定西市陇西县首阳镇



(续表)

地区	第一批	第二批
青海省	海东市化隆回族自治县群科镇 海西蒙古族藏族自治州乌兰县茶卡镇	海西州德令哈市柯鲁柯镇 海南州共和县龙羊峡镇 西宁市湟源县日月乡 海东市民和县官亭镇
宁夏回族自治区	银川市西夏区镇北堡镇 固原市泾源县泾河源镇	银川市兴庆区掌政镇 银川市永宁县闽宁镇 吴忠市利通区金银滩镇 石嘴山市惠农区红果子镇 吴忠市同心县韦州镇
新疆维吾尔自治区	喀什地区巴楚县色力布亚镇 塔城地区沙湾县乌兰乌苏镇 阿勒泰地区富蕴县可可托海镇	克拉玛依市乌尔禾区乌尔禾镇 吐鲁番市高昌区亚尔镇 伊犁州新源县那拉提镇 博州精河县托里镇 巴州焉耆县七个星镇 昌吉州吉木萨尔县北庭镇 阿克苏地区沙雅县古勒巴格镇
新疆生产建设兵团	第八师石河子市北泉镇	阿拉尔市沙河镇 图木舒克市草湖镇 铁门关市博古其镇

为了规范推进各地区特色小镇和小城镇建设，2017年12月，国家发展改革委等四部委联合出台《关于规范推进特色小镇和特色小城镇建设的若干意见》，明确了特色小镇发展的方向，意见提出把特色小镇和小城镇建设作为供给侧结构性改革的重要平台，因地制宜、改革创新，发展产业特色鲜明、服务便捷高效、文化浓郁深厚、环境美丽宜人、体制机制灵活的特色小镇和小城镇，促进新型城镇化建设和经济转型升级。

2017年中央一号文件提出，要围绕有基础、有特色、有潜力的产业，建

设一批农业文化旅游三位一体、生产生活生态同步改善、一二三产业深度融合的特色村镇。要在总结经验教训的基础上，积极稳妥推进特色小镇发展。

### 1. 厘清特色小镇概念与内涵，遵循城镇化发展规律

特色小镇是在几平方公里土地上集聚特色产业、生产生活生态空间相融合、不同于行政建制镇和产业园区的创新创业平台。特色小镇是拥有几十平方公里以上土地和一定人口经济规模、特色产业鲜明的行政建制镇。特色小镇立足产业“特而强”、功能“聚而合”、形态“小而美”、机制“新而活”，推动创新性供给与个性化需求有效对接，打造创新创业发展平台和新型城镇化有效载体。不能把特色小镇当成筐、什么都往里装，不能盲目把产业园区、旅游景区、体育基地、美丽乡村、田园综合体以及行政建制镇戴上特色小镇“帽子”。应当结合产业空间布局优化和产城融合，循序渐进发展“市郊镇”“市中镇”“园中镇”“镇中镇”等不同类型特色小镇；依托大城市周边的重点镇培育发展卫星城，依托有特色资源的重点镇培育发展专业特色小城镇。

特色小镇是经济发展到一定阶段的产物，具备相应的要素和产业基础。我国地区发展很不平衡，应该按规律办事，地方政府应当树立正确政绩观，科学把握浙江经验的可复制和不可复制内容，合理借鉴其理念方法、精神实质和创新精神，避免脱离实际照搬照抄。特别是我国中西部地区要从实际出发，科学推进特色小镇和小城镇建设布局，走少而特、少而精、少而专的发展之路，避免盲目发展、过度追求数量目标和投资规模。

### 2. 确立特色小镇建设的基本思路和总体要求

(1) 注重特色打造和产业创新。在推进特色小镇和小城镇建设过程中，要立足区位条件、资源禀赋、产业积淀和地域特征，以特色产业为核心，兼顾特色文化、特色功能和特色建筑，找准特色、凸显特色、放大特色，防止内容重复、形态雷同、特色不鲜明和同质化竞争。聚焦高端产业和产业高端方向，着力发展优势主导特色产业，延伸产业链、提升价值链、创新供应链，吸引人才、技术、资金等高端要素集聚，打造特色产业集群。

(2) 推进生产、生活、生态融合。特色小镇建设要立足以人为本，科学规划特色小镇的生产、生活、生态空间，促进产城人文融合发展，营造宜居宜业环境，提高集聚人口能力和人民群众获得感。留存原住居民生活空间，

防止将原住民整体迁出。增强生活服务功能，构建便捷“生活圈”、完善“服务圈”和繁荣“商业圈”。提炼文化经典元素和标志性符号，合理应用于建设运营及公共空间。保护特色景观资源，将美丽资源转化为“美丽经济”。

(3) 注重产业与生态发展可持续。特色村镇建设充分体现绿色发展理念引领，破解城市病和环境污染等各种困扰和“要生态就难要发展”的困局，真正推动实现产业发展与生态保护之间形成平衡。不应以特色小镇和小城镇建设名义破坏生态，严格保护自然保护区、文化自然遗产、风景名胜区、森林公园和地质公园等区域，严禁挖山填湖、破坏山水田园。特色小镇和小城镇防止引入高污染高耗能产业，加强环境治理设施建设。

### 3. 强化规划引导，注意风险防控

(1) 厘清政府与市场边界。发挥政府强化规划引导、营造制度环境、提供设施服务等作用，顺势而为、因势利导，不要过度干预。企业是特色小镇和小城镇建设主力军，引导企业有效投资、对标一流、扩大高端供给，激发企业家创造力和人民消费需求。鼓励大中型企业独立或牵头打造特色小镇，培育特色小镇投资运营商，避免项目简单堆砌和碎片化开发。

(2) 防止房地产化建设倾向。科学论证企业创建特色小镇规划，对产业内容、盈利模式和后期运营方案进行重点把关，防范“假小镇真地产”项目，综合考虑特色小镇和小城镇吸纳就业和常住人口规模，从严控制房地产开发，合理确定住宅用地比例，并结合所在市县商品住房库存消化周期确定供应时序，适度提高产业及商业用地比例，鼓励优先发展产业。

(3) 注重政府债务风险防控。注重引入央企、国企和大中型民企等作为特色小镇主要投资运营商，尽可能避免政府举债建设进而加重债务包袱。县级政府综合债务率风险预警较高的地区，不应通过融资平台公司变相举债立项建设。统筹考虑综合债务率、现有财力、资金筹措和还款来源，稳妥把握配套设施建设节奏。利用财政资金联合社会资本，共同发起特色小镇建设基金。

## (二) 打造特色专业村

2017年中央一号文件提出“打造‘一村一品’升级版，发展各具特色的专业村”，由此看来，在产业融合背景下，特色专业村与“一村一品”发展密

切相关，它是“一村一品”的升级和延伸。早在2010年，中央一号文件就提出“推进‘一村一品’强村富民工程”，为贯彻落实中央的决策部署，农业农村部连续8年开展全国一村一品示范村镇创建工作，目前，已经完成了八批示范村镇的申报。《国务院关于印发全国农业现代化规划（2016—2020年）的通知》提出，到2020年全国打造1500个“一村一品”示范村镇。2018年《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出，实施产业兴村强县行动，推行标准化生产，培育农产品品牌，保护地理标志农产品，打造一村一品、一县一业发展新格局。

“一村一品”示范村镇的创建工作，对于具有一定资源禀赋和产业基础的村发展成为特色专业村，具有十分重要的指导意义。发展特色专业村，需要从以下几个方面做出规划和安排。

#### 1. 根据自身禀赋和市场定位选择优势产业

科学选择适合自身发展、符合市场需求的特色优势产业。充分发挥自身资源优势、传统优势和区位优势，通过专业化、规模化、市场化和品牌化建设，培育壮大具有本地特色的主导产业，优先发展具有竞争力的特色产品。

#### 2. 充分发挥各类经济组织的带动作用

充分发挥龙头企业、农民合作社、家庭农场和专业大户带动作用，加快培育适应区域化、专业化、规模化发展要求的经济组织，提高特色专业村的市场化程度。积极引进龙头企业或与龙头企业合作，在村域内建设生产基地，帮助开发特色资源，解决村民就业。通过龙头企业、农民合作社等主体带动，促进产销衔接，提高产品的商品化率。

#### 3. 打造具有竞争力的产品和品牌

推行标准化生产，开展商标注册。支持专业村申请“三品一标”认证，鼓励具有鲜明地域特色的产品申报中国地理标志证明商标、国家地理标志保护产品等认证，加强特色农产品区域品牌建设。积极组织专业村参加各种农产品展示展销活动，充分利用报刊、电视、网络以及各类新媒体，宣传推介特色产品，提高农产品知名度和市场竞争力。

#### 4. 多方联动做大做强集体经济

特色专业村与新型经营主体、涉农企业等共同开发特色产业，依法签订利益共享、风险共担的合作协议，地方政府通过以奖代补、贷款贴息等方式

支持产业发展，稳步推进农村集体产权制度改革，盘活专业村的土地、劳动力、自然资源等要素，推动“资源变资产、资金变股金、农民变股东”，壮大村级经济实力。

### 5. 产业融合提升农业产业综合效益

支持专业村发展电子商务营销，探索推广“一村一品一店”模式，及时对接供需，实现特色产品优质优价。围绕主导产业，积极发展农产品加工、储藏、包装、运输、商品化处理等相关产业，延伸产业链、提升价值链，挖掘农业增收潜力。在发展特色产业基础上，积极拓展休闲观光、文化传承、生态保护等农业多种功能，大力发展休闲农业和乡村旅游，推进农业与旅游、文化、健康养生等产业深度融合，实现产业提档升级。

## （三）建设田园综合体

2017年中央一号文件明确提出，通过农业综合开发等渠道开展试点示范。支持有条件的乡村建设以农民合作社为主要载体、让农民充分参与和受益，集循环农业、创意农业、农事体验于一体的田园综合体。为贯彻落实中央一号文件精神，2017年5月财政部下发了《关于开展田园综合体建设试点工作的通知》（财办〔2017〕29号），第一批确定河北、山西、内蒙古、江苏、浙江、福建、江西、山东、河南、湖南、广东、广西、海南、重庆、四川、云南、陕西、甘肃等18个省（区、市）开展田园综合体建设试点，每个试点省（区、市）安排试点项目1~2个，各省（区、市）可根据实际情况确定具体试点项目个数。中央财政从农村综合改革转移支付资金、现代农业生产发展资金、农业综合开发补助资金中统筹安排，支持试点工作。作为探索推进农村经济社会全面发展的新模式、新业态、新路径，打造田园综合体需要构建一个完整的支撑体系。

---

### 专栏 5-3 田园综合体试点探索的主要模式

1. 优势特色农业产业园区模式。该模式是以本地优势特色产业为主导，以产业链条为核心，从农产品生产、加工、销售、经营、开发等环节入手，打造优势特色产业园区，以此为基础，带动形成以产业为核心的生产加工型

综合体。比如四川省青神县依托当地竹产业，打造竹林湿地公园、竹编产业孵化园、中国竹艺城国际博览园等，延伸产业链条，形成聚集竹种植、加工、销售一体，旅游、电商、文娱完整产业链条，促进农民增收。眉州市彭山区在发展优势特色柑橘产业集群过程中，集中开展标准化果园建设，通过科技示范和品种改良，提升柑橘产业品牌美誉度，依托农民专业合作社和果品协会打造柑橘品牌，并通过电商、团购、物流等方式带动产品增值、产业增效和农民增收。

2. 文化创意带动三产融合发展模式。该模式是以农村一二三产业融合发展为基础，依托当地乡村民俗和特色文化，推动农旅结合和生态休闲旅游，形成产业、生态、旅游融合互动的农旅综合体。比如四川省浦江县明月国际陶艺村，依托7000亩竹笋园、3000亩茶园，发展以陶艺为核心的乡村旅游创客示范基地，吸引文化艺术类人才入驻，配套建设书院、客栈、茶吧、民宿等文化和生活服务设施，已成为成都附近知名的农旅融合示范点，2016年接待游客15万人，旅游收入超过1200万元；丹棱县幸福古村通过引入社会资本，综合利用古树、古桥、古民居、古道、古梯田，将偏僻的乡村民居升级改造为田园意境的休闲民宿，由锦江饭店集团派出管理团队入村管理，并依托当地资源条件发展葡萄、柑橘等特色产业，打造“农耕文明的活标本”；彭山区岷江现代农业示范园，统筹布局现代农业、休闲旅游、田园社区等功能区，探索政府、企业、原住民、新住民、游客多方共建模式，推动“农业+旅游”融合发展，同时，积极创新体制机制，探索国有建设用地下乡用于发展产业，农业基础设施建设采取“财政投入、业主有偿使用”的新模式，增加村集体经济收入来源。

3. 都市近郊型现代农业观光园模式。该模式是利用城郊区位独特优势，以田园风光和生态环境为基础，为城乡居民打造一个贴近自然、品鉴天然、身心怡然的聚居地和休闲区，领略和感受农耕文明和田园体验，形成一个以休闲体验为主要特色的生活型综合体。比如江苏省无锡市田园东方综合体，位于无锡市近郊的惠山区阳山镇，总面积6200亩，集现代农业、休闲旅游、田园社区等产业为一体，倡导人与自然的和谐共融和可持续发展。该项目对村里老房子进行修缮保护成为特色民居，对村庄内的古井、池塘和古树进行保护开发，配套建设田园风光，打造了一个世外桃源般的休闲体验地。四川



省新津县国际田园农博园，依托四川农业博览会永久性、开放性会址，集中展示农业新品种、新技术、新机具、新机制，园区内布局了国家级台湾农民创业园、4A级景区斑竹林、有机农场、房车营地、花卉博览园等，由台湾引入祥生有机农场，遵循生态农业理念，发展农业特色小镇经济，打造有机新农人创业园，成为依托大型城市发展都市现代型农业的样板示范区。

4. 农业创意和农事体验型模式。该模式是依托当地农业生态资源，创新乡村建设理念，以特色创意为核心，传承乡土文化精华，打造青年返乡创业基地和生态旅游示范基地，开发精品民宿、创意工坊、民艺体验、艺术展览等特色文化产品，发展新产业新业态，构建以乡土文明和农事体验为核心的创意型综合体。比如山东临沂市沂南县岸堤镇朱家林村，三面环山，西邻高湖水库，东靠沂蒙红色旅游小镇。该村突出“文创+旅游+生态建筑”的深度融合，规划建设青年乡村创客中心、乡村手工作坊、田园创意集市、乡村生活美学观美术馆、生态建筑技术工坊等新型产业样板工程，开发特色创意类产品，成为独具特色的创意型田园综合体。青岛市莱西市后山人家田园综合体，以绿色农产品生态园为主体，建设观光采摘农业大棚、生态餐厅、农家乐、儿童拓展游乐园，以园区内的休闲、旅游、采摘、度假为核心，建设科普教育基地、手工作坊一条街、特色家庭农场等创意类产品，成为集居住、休闲、优质作物、旅游、采摘、餐饮及高科技示范为一体的大型生态循环休闲示范园。

资料来源：中华人民共和国财政部网站。

### 1. 夯实基础，完善生产体系发展条件

按照适度超前、综合配套、集约利用的原则，集中连片开展高标准农田建设，加强田园综合体区域内“田园+农村”基础设施建设，整合资金完善供电、通信、污水垃圾处理、游客集散、公共服务等配套设施条件。

### 2. 突出特色，打造涉农产业体系发展平台

立足资源禀赋、区位优势、历史文化、产业集聚等比较优势，围绕田园资源和农业特色，做大做强传统特色优势主导产业，推动土地规模化利用和三产融合发展，大力打造农业产业集群。稳步发展创意农业，利用“旅游+”“生态+”等模式，开发农业多功能性，推进农业产业与旅游、教育、文化、



康养等产业深度融合。强化品牌和原产地地理标志管理，推进农村电商、物流服务业发展，构建支撑田园综合体发展的产业体系。

### 3. 绿色发展，构建乡村生态体系屏障

牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，优化田园景观资源配置，深度挖掘农业生态价值，统筹农业景观功能和体验功能，凸显宜居宜业新特色。积极发展循环农业，充分利用农业生态环保生产新技术，促进农业资源的节约化、农业生产残余废弃物的减量化和资源化再利用，实施农业节水工程，加强农业环境综合整治，促进农业可持续发展。

### 4. 完善功能，补齐公共服务体系建设短板

完善区域内的生产性服务体系，通过发展适应市场需求的产业和公共服务平台，聚集市场、资本、信息、人才等现代生产要素，推动城乡产业链双向延伸对接，推动农村新产业、新业态蓬勃发展。完善综合体社区公共服务设施和功能，为社区居民提供便捷高效服务。

### 5. 形成合力，健全优化运行体系建设

确定合理的建设运营管理模式，形成健康发展的合力。政府重点负责政策引导和规划引领，营造有利于田园综合体发展的外部环境。企业、村集体经济组织、农民合作组织及其他市场主体要充分发挥在产业发展和实体运营中的作用。农民通过合作化、组织化等方式，实现在田园综合体发展中的收益分配、就近就业。

## （四）发展产业融合示范园

2017年中央一号文件提出，深入实施农村产业融合发展试点示范工程，支持发展农村产业融合示范园。为贯彻中央一号文件精神，国家发改委会同农业部、工业和信息化部等七部门联合印发了《国家农村产业融合发展示范园创建工作方案》，部署了国家农村产业融合发展示范园的创建工作。方案提出，力争到2020年建成300个融合特色鲜明、产业集聚发展、利益联结紧密、配套服务完善、组织管理高效、示范作用显著的示范园。实现多模式融合、多类型示范，并通过复制推广先进经验，加快延伸农业产业链、提升农业价值链、拓展农业多种功能、培育农村新产业新业态。

方案明确了示范园创建的类型、数量、条件和程序，从探索多种产业融

合模式、构建现代农业产业体系，培育多元化产业融合主体、激发产业融合发展活力，健全利益联结机制、让农民更多分享产业增值收益，创新体制机制、破解产业融合发展瓶颈约束等方面，明确了国家农村产业融合发展示范园的示范任务。提出了加大项目资金支持力度、优先支持发行企业债券、鼓励设立产业投资基金、鼓励地方加大融资支持、完善用地保障机制、支持政府与社会资本合作、加强产业融合公共服务等七个方面的保障措施，要求各省（区、市）发改委会同有关部门，切实加强组织领导、强化协调指导、明确工作进度，加大对示范园创建工作的支持和保障力度。

2017年12月，国家发改委联合农业部等部门，印发了《关于印发首批国家农村产业融合发展示范园创建名单的通知》（发改农经〔2017〕2301号），确定了北京市房山区窦店镇窦店村农村产业融合发展示范园等148个单位创建首批国家农村产业融合发展示范园。通知要求有关部门进一步完善示范园工作方案、加强组织领导和协调指导、涉农资金支持示范园的项目建设，及时总结发展经验。发展产业融合示范园迎来了众多政策利好，将在推动农村一二三产业融合方面，发挥重要的带动作用。

2017年国家发改委出台了农村产业融合发展示范园具体创建申报细则。创建类型：产城融合型、产业链延伸型、多业态复合型、新技术渗透型、功能拓展型、农业内部融合型；每个类型创建1个。创建数量：到2020年全国创建300个，2018年年底完成创建100个。创建原则：当年先创建、次年再认定；如2017年创建公布了首批148家，但到2018年年底只认定100家。创建主体：县级政府机构，每个县申报1个；涉农企业及组织可参与创建。补贴资金：5000万元左右；各省市根据国家创建方案要求，结合本地实际情况，再具体确定本地区申报条件。创建程序：①各县级部门根据本省创建条件，组织承建单位编制示范园创建相关方案，再确定各创建类型项目后，向省级发改委提出创建申请；②省级部门评审并择优选择具体示范园名单上报国家发改委，之后由国家发改委公布相关创建名单；③示范创建一年后，国家发改委对验收合格的示范园，正式认定命名。

## 第六章 强化农业科技创新驱动

科学技术是农业生产的重要投入要素，对农业发展有着巨大的推动作用。随着人地矛盾的日渐突出、农业劳动力的不断转移，科技进步在农业发展中的作用越发显著，农业科技进步已经成为增强农业生产能力、提高农业生产效率、转变农业发展方式的关键因素。当前，我国农业发展面临着突出的结构性矛盾，农产品总量供给充足但高品质农产品供给不足、农业生产能力不断提升但要素投入效率不高、农业链条不断延伸但综合效益依然偏低，这些问题的解决均需要发挥科技对农业发展的驱动作用。

### 一、加强农业科技研发

农业科技研发是科技创新的首要任务，研发能力是科技创新能力的重要指标。强化农业科技创新，重点是要加强农业科技研发。

#### （一）加大农业科技研发投入

近年来，我国不断加大农业科技投入，农业科技发展水平明显提升。2016年，我国农业科技进步贡献率达到56.65%，主要农作物耕种收综合机械化水平达到63%，主要农作物良种覆盖率超过96%，畜禽水产品种良种化、国产化比重逐年提升。水稻功能基因组处于国际领先学术地位，动植物生物反应器领域实现重大进展，大型超高压食品加工技术打破国外技术装备垄断，森林重大病虫害松材线虫综合防控技术取得重大突破。以生物、信息、装备等技术为核心支撑的现代农业新兴产业快速发展，生物种业、农机装备等产业规模不断壮大。

但是，我国农业科技发展依然面临许多问题和挑战。一是科技研发投入不足，我国农业科研投资强度（即农业科研投资占农业GDP的比重）不足

1%，与发达国家3%~5%的平均水平相比，仍有较大差距；二是农业科技自主创新能力在一些领域依然薄弱，如国产农机产品与发达国家水平相比仍有较大差距，先进适用的农机具缺乏，生猪、蛋肉鸡、奶牛良种等一些产品的良种自给水平较低；三是具有自主知识产权的重大原始性科技创新成果不足，对农业科技领域的新趋势、新热点跟踪不足；四是农业科技成果转化和推广应用水平不高，农业科技成果转化率只有40%左右，远低于发达国家80%以上的水平。

### （二）明确科技创新重点和方向

我国农业投资门类众多，农业投资额虽然不断增加，但是平摊下来每个农业科技领域的资金就十分有限，因此需要立足我国基本国情农情，结合农业供给侧结构性改革的重点任务，明确农业科技创新重点方向。

我国农业科技创新重点方向要着眼农业长远发展，同时适应农业转方式调结构的要求，立足我国基本国情，遵循农业科技规律，把提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率作为主要目标，把增产增效并重、良种良法配套、农机农艺结合、生产生态协调作为基本要求，加快调整农业科技创新方向、重点和布局，重点研发节本增效、优质安全、绿色生态等技术，如粮食丰产增效、畜禽水产良种培育、草食畜牧业、海洋牧场与深远海养殖、智慧农业、农机化、农产品精深加工、化肥农药减施增效、中低产田改良、黑土地保护、农业面源和重金属污染综合防治与修复等重大技术及装备。

在创新方向上，加快三个转变。一是从注重数量为主，向数量质量效益并重转变，统筹提升土地产出率、劳动生产率和资源利用率，大力促进农业绿色发展；二是从注重粮食生产为主，向粮经饲草统筹和大农业转变，实现农林牧渔结合，促进一二三产业融合发展；三是从注重农业种养为主，向种养加、资源环境等全过程全要素转变，协同促进粮食安全、质量安全和生态安全。

在创新重点上，实现三个跨越。一是在战略必争的农业基础科学和前沿技术领域实现率先跨越。加强农业前沿领域的原始创新，带动农业产业格局重大调整和革命性突破，持续增强国际竞争力。二是在受制于人的现代农业核心关键技术领域实现技术跨越。加强畜禽和设施蔬菜良种、棉花和甘蔗等

收获机械研发，加快提升自主创新能力，把发展主动权牢牢掌握在自己手里。三是在区域现代农业发展技术领域实现集成跨越。大力推进联合协作，研究提出综合性技术方案，集中解决突破区域性现代农业发展面临的一批瓶颈制约重大问题。

### （三）建设资源共享与服务平台

建设资源共享与服务平台，是加强农业科技研发、强化科技驱动的重要平台，当前重点是加强以下几个平台建设。

#### 1. 现代农业产业科技创新中心

现代农业产业科技创新中心是新型农业科技创新平台，是贯穿产业链、创新链的协同创新综合体。

创新中心试点建设工作于2016年正式启动，由科技部牵头实施，首批布局了国家作物生物育种产业科技创新中心、国家农机装备产业科技创新中心、国家肉类加工产业科技创新中心和国家竹产业科技创新中心等4家试点单位。试点单位主要通过组建跨地域、跨领域、跨单位的产业技术与产品研发团队，开展产业共性关键技术研发、成果转化、标准制定、创业服务、国际合作、产业发展战略研究等方式，对适合农业产业特色的建设管理模式和运行机制进行了探索。为支撑引领相关产业优化升级、提升产业竞争力发挥了积极作用，取得了初步成效，为创新中心建设积累了经验。未来，现代农业产业科技创新中心建设将以科技创新为基础、产业化为方向，促进创新要素集聚、关键技术集成、关联企业集中、优势产业集群，打造现代农业硅谷和区域经济增长极。按照先建、后认、再挂牌和建一个成一个的要求，强化政府支持、出台配套政策、吸纳创新资源。

除科技部外，农业农村部也在布局建设一批区域性现代农业产业科技创新中心，目前，已批复江苏南京、山西太谷、四川成都三地国家现代农业产业科技创新中心。江苏南京国家农业产业科技创新中心实行政府引导、市场主体，省地共建、统分结合的投资机制，重点构建高端实验平台、中试孵化平台、成果快速转化平台三大平台。初步评估需要的1000亩建设用地及5000亩配套农用地，现已初步落实园区建设用地、农业用地，园区科创中心（研发中心、实验平台、展示服务等功能区）位于南京江北新区珠江科技产业园，

建设选址总面积 234.25 亩；孵化中心、交易中心位于长江三桥廊道，其中农用地 6000 亩、建设用地 206 亩。山西太谷国家农业产业科技创新中心已投入 1.8 亿元专项资金，围绕杂粮杂豆、设施蔬菜、干鲜果业等地方特色优势产业，规划建设了“一城三园（农业产业园、科技园、创业园）五区”的总体布局。四川成都国家农业产业科技创新中心由天府新区成都管委会与中国农业科学院共同建设。项目分为创新核心区和现代农业技术集成示范区两个部分，创新核心区规划用地面积约 284 亩，用于科研、教育和服务设施及平台建设，现代农业技术集成示范区使用农用地面积约 3000 亩，在“互联网+农业、物联网、精准化种养殖技术和装备”“植物工厂、休闲与创意农业技术”“农业生物工程、基因编辑等现代生物育种技术”“农业资源高效与循环利用、农业可持续发展”“重大农业有害生物监测与防控、外来入侵生物防控技术”等重点方向，规划建设适当规模的科研及配套设施。

### 2. 国家农业科技创新联盟

国家农业科技创新联盟是农业科技创新的主体力量，于 2014 年 12 月 22 日在北京成立。该联盟是由国家级、省级和地市级三级农（牧）业、农垦科学院共同参与的全国科技创新协作平台。主要承担四个方面的重点任务：一是加强基础性长期性科技工作，夯实农业学科发展基础；二是加强农业核心关键技术攻关，突破制约发展的技术瓶颈；三是加强农业学科前沿与基础研究，抢占战略制高点；四是加强不同生态区重大科技工程技术研发，促进区域农业转型升级和可持续发展。同时，组织开展农业科技发展重大问题调研，提出重大战略咨询报告和政策建议。

国家农业科技创新联盟主管部门为中华人民共和国农业农村部，联盟在农业农村部的指导下开展活动。2014 年 12 月 22 日联盟成立大会上，农业部（现为农业农村部）确定中国农业科学院为联盟依托单位。联盟实行理事会制度。理事会由农业农村部主管领导任理事长，农业农村部科技教育司、财务司、部属“三院”（中国农业科学院、中国水产科学研究院、中国热带农业科学院，下同）和有关省（直辖市、自治区）农业科研单位负责人任成员，是联盟最高决策机构。理事会下设秘书处，秘书处为联盟常设执行机构。根据需要，设立学术委员会和评估委员会，分别负责重大事项咨询、学术工作指导和联盟工作评价、任务成果评估等工作。

表 6-1 国家农业科技创新联盟会员单位名单

<b>农业农村部 属四院</b>	中国农业科学院、中国水产科学研究院、中国热带农业科学院、农业农村部规划设计研究院
<b>省（市、自治区）级农（垦、牧）业科学院 (39家)</b>	北京市农林科学院、天津市农业科学院、河北省农林科学院、山西省农业科学院、内蒙古自治区农牧业科学院、辽宁省农业科学院、辽宁省畜牧科学院、吉林省农业科学院、黑龙江省农业科学院、黑龙江省农垦科学院、上海市农业科学院、江苏省农业科学院、浙江省农业科学院、安徽省农业科学院、福建省农业科学院、江西省农业科学院、山东省农业科学院、河南省农业科学院、湖北省农业科学院、湖南省农业科学院、广东省农业科学院、广西农业科学院、海南省农业科学院、重庆市农业科学院、重庆市畜牧科学研究所、四川省农业科学院、四川省畜牧科学研究所、四川省草原科学研究所、贵州省农业科学院、云南省农业科学院、云南省畜牧兽医科学院、西藏自治区农牧科学院、甘肃省农业科学院、青海省农林科学院、青海省畜牧兽医科学院、宁夏农林科学院、新疆农业科学院、新疆维吾尔自治区畜牧科学院、新疆农垦科学院
<b>省级农业研究所 (13省27家)</b>	天津（3）： 天津市农业机械研究所、天津市水产研究所、天津渤海水产研究所 山西（2）： 山西省农业机械化科学研究所、山西省蚕业科学研究所 辽宁（3）： 辽宁省果树科学研究所、辽宁省农业机械化研究所、辽宁省盐碱地利用研究所 黑龙江（1）： 黑龙江省蚕业研究所 浙江（1）： 浙江省柑桔研究所 江西（2）： 江西省养蜂研究所、江西省棉花研究所 山东（3）：



(续表)

	<p>山东省农业机械科学研究院、山东省海洋资源与环境研究院、山东省滨州畜牧兽医研究院</p> <p>河南 (1):</p> <p>河南省水产科学研究院</p> <p>湖南 (4):</p> <p>湖南省畜牧兽医研究所、湖南瓜类研究所、湖南省棉花科学研究所、湖南省蚕桑科学研究所</p> <p>广东 (3):</p> <p>国家杂交水稻工程技术研究中心清华深圳龙岗研究所、广州甘蔗糖业研究所、深圳市作物分子设计育种研究院</p> <p>陕西 (1):</p> <p>陕西省杂交油菜研究中心</p> <p>甘肃 (1):</p> <p>甘肃省畜牧兽医研究所</p> <p>新疆 (2):</p> <p>新疆葡萄瓜果开发研究中心、国家棉花工程技术研究中心</p>
<p>地市级农业科学院 (所) (22 省 133 家)</p>	<p>河北省 (10):</p> <p>石家庄市农林科学研究院、唐山市农业科学研究院、邯郸市农业科学院、保定市农业科学院、张家口市农业科学院、河北省承德市农业科学研究所、承德市畜牧研究所、廊坊市农林科学院、沧州市农林科学院、邢台市农业科学研究院</p> <p>内蒙古自治区 (11):</p> <p>包头市农牧业科学研究院、乌海市农业科学研究所、赤峰市农牧科学研究院、通辽市农业科学研究所、通辽市畜牧兽医科学研究所、鄂尔多斯市农牧业科学研究院、乌兰察布市农业科学研究所、巴彦淖尔市农牧业科学研究院、阿拉善盟畜牧研究所、丹东市农科院、铁岭市农科院</p> <p>吉林省 (4):</p> <p>辽源市农业科学院、通化市农业科学院、白城市农业科学院、延边朝鲜族自治州农业科学院</p>

(续表)

	<p>江苏省 (1):</p> <p>江苏徐淮地区徐州农业科学研究所</p> <p>浙江省 (6):</p> <p>杭州市农业科学研究院、宁波市农业科学研究院、温州市农业科学院、金华市农业科学研究院、衢州市农业科学研究院、浙江省舟山市水产研究所</p> <p>安徽省 (6):</p> <p>淮南市农业科学研究所、安庆市农业科学研究所、阜阳市农业科学院、宿州市农业科学院、滁州市农业科学研究所、池州市农业科学研究所</p> <p>福建省 (1):</p> <p>莆田市农业科学研究所</p> <p>江西省 (7):</p> <p>南昌市农业科学院、九江市农业科学研究所、萍乡市农业科学研究所、宜春市农业科学研究所、上饶市农业科学研究所、吉安市农业科学研究所、井冈蜜柚研究所</p> <p>山东省 (18):</p> <p>济南市农业科学研究院、青岛市农业科学研究院、淄博市农业科学研究院、枣庄市农业科学研究院、东营市农业科学研究院、烟台市农业科学研究院、潍坊市农业科学院、济宁市农业科学研究院、泰安市农业科学研究院、威海市农业科学院、日照市农业科学研究院、滨州市农业科学院、滨州市农业机械化科学研究所、德州市农业科学研究院、聊城市农业科学研究院、临沂市农业科学院、菏泽市农业科学院、莱芜市农业科学研究院</p> <p>河南省 (13):</p> <p>郑州市蔬菜研究所、洛阳农林科学院、许昌市农业科学研究所、漯河市农业科学院、三门峡市农业科学研究院、南阳市农业科学院、信阳市农业科学院、周口市农业科学院、驻马店市农业科学院、安阳市农业科学院、鹤壁市农业科学院、新乡市农业科学院、济源市农业科学院</p>
--	---

(续表)

<p>湖北省 (10):</p> <p>武汉市农业科学院、十堰市农业科学院、荆州市农业科学院、宜昌市农业科学院、襄阳市农业科学院、荆门市农业科学院、黄冈市农业科学院、孝感市农业科学院、咸宁市农业科学院、恩施州农业科学院</p> <p>湖南省 (6):</p> <p>长沙市蔬菜所、益阳市农业科学研究所、常德市农业科学研究所、郴州市农业科学研究所、怀化市农业科学研究所、湘西自治州农科院</p> <p>广东省 (5):</p> <p>汕头市果树研究中心、汕头市白沙禽畜原种研究所、湛江市农业科学研究院、广东省湛江农垦科学研究所、潮州市果树研究所</p> <p>广西壮族自治区 (6):</p> <p>桂林市农业科学院、广西桂林茶叶研究所、柳州市农业科学研究所、贺州市农业科学研究所、百色市农业科学研究所、钦州农业科学研究所</p> <p>海南省 (1):</p> <p>三亚市南繁科学技术研究院</p> <p>四川省 (5):</p> <p>绵阳市农业科学研究院、攀枝花市农林科学研究院、宜宾市农业科学院、达州市农业科学研究所、南充市农业科学院 (四川省农科院南充分院)</p> <p>贵州省 (4):</p> <p>六盘水市农业科学研究院、铜仁市农业科学研究所、毕节市农业科学研究院、黔南布依族苗族自治州农业科学研究所</p> <p>云南省 (1):</p> <p>迪庆州农业科学研究所</p> <p>陕西省 (7):</p> <p>铜川市农业科学研究所、宝鸡市农业科学研究所、渭南市农业科学研究所、汉中市农业科学研究所、安康市农业科学研究所、延安市农业科学研究所、榆林市农业科学研究院</p> <p>甘肃省 (9):</p>
---

(续表)

	<p>兰州市畜牧兽医研究所、白银市农业科学研究所、天水市农业科学研究所、天水市果树研究所、酒泉市农业科学研究院、张掖市农业科学研究院、张掖市畜牧兽医研究所、定西市农业科学研究院、陇南市农业科学研究所</p> <p>青海省 (1):</p> <p>西宁市蔬菜科学研究所</p> <p>新疆维吾尔自治区 (1):</p> <p>伊犁哈萨克自治州农业科学研究所</p>
部部共建大学 (8家)	中国农业大学、西北农林科技大学、南京农业大学、华中农业大学、西南大学、吉林大学、上海交通大学、浙江大学
涉农高校 (23家)	华南农业大学、四川农业大学、东北农业大学、北京农学院、天津农学院、山西农业大学、沈阳农业大学、吉林农业大学、黑龙江八一农垦大学、安徽农业大学、江西农业大学、山东农业大学、青岛农业大学、河南农业大学、湖南农业大学、云南农业大学、甘肃农业大学、新疆农业大学、河北农业大学、内蒙古农业大学、福建农林大学、浙江农林大学、上海海洋大学
企业 (5家)	中国农业发展集团有限公司、北京大北农科技集团股份有限公司、中粮集团有限公司、中国中化集团公司、中国农业机械化科学研究院

资料来源：国家农业科技创新联盟网站，<http://nastia.caas.cn/gylm/kysw/index.htm>。

2017年，61个专业、产业和区域联盟共组织300多家单位的近千个团队，整合各类资金近18亿元，开展了技术集成、落地示范、推广应用、技术服务咨询等协同创新任务近400项，推动联盟各项工作落到实处。围绕农业重大科技需求，联盟组织开展了重点任务调研，确定了20项重点任务，以此推进20个标杆联盟建设。其中，20项标杆联盟组织135个团队1743人，整合各类科技资金6.5亿元，创新集成和示范了76套技术模式，发挥了很好的

引领示范作用。<sup>①</sup>

2018年，国家农业科技创新联盟将积极参与乡村振兴科技支撑行动，重点打造20个标杆联盟。聚焦西北旱区生态循环、东北地区秸秆综合利用、南方稻区重金属污染防治等区域难题，优质奶业、谷物收获机械、深蓝渔业等产业技术瓶颈，推动联盟在技术攻关和模式创新上取得突破。聚焦产学研用实质性融合，推动农业废弃物资源化利用等联盟构建实体化运行机制，小麦赤霉病综合防控等联盟完善一体化协作机制，农业大数据等联盟健全共建共享机制。拓宽支持渠道，构建财政经费、企业资金、社会资本等多元投入机制。规范联盟管理，确保联盟目标聚焦、任务明确、运转高效、持续发展。<sup>②</sup>

### 3. 现代农业产业技术体系

为深入实施科技创新驱动战略，全面提升农业区域创新能力，强化农业竞争力，促进现代农业和城乡统筹发展，2007年农业部联合财政部先后启动建设了水稻、玉米、小麦、大豆、油菜、棉花、生猪、奶牛、大宗淡水鱼等50个现代农业产业技术体系（见表6-2），以农产品为单元、以产业为主线，以问题为导向，集聚中央和地方优势科技资源，围绕农业产业开展联合攻关、试验示范、技术培训、政策咨询和应急服务。

现代农业产业技术体系由产业技术研发中心和综合试验站两个层级构成。针对每一个农产品，设置一个国家产业技术研发中心和一个首席科学家岗位。每一个国家产业技术研发中心由若干功能研究室组成，每个功能研究室设一个研究室主任岗位和若干个研究岗位。其主要职能是：从事产业技术发展需要的基础性工作；开展关键和共性技术攻关与集成，解决国家和区域的产业技术发展的重要问题；开展产业技术人员培训；收集、监测和分析产业发展动态与信息；开展产业政策的研究与咨询；组织相关学术活动；监管功能研究室和综合试验站的运行。根据每一个农产品的区域生态特征、市场特色等因素，在主产区设立若干综合试验站，每个综合试验站设一个试验站站长岗

---

<sup>①</sup> 《开展近400项创新任务后国家农业科技创新联盟2018年将有哪些新动作》，新华网，[http://www.xinhuanet.com/politics/2017-12/29/c\\_129778103.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-12/29/c_129778103.htm)。

<sup>②</sup> 农业农村部科教司：《2018年农业科教环能工作要点》。

位。其主要职能是：开展产业综合集成技术的试验、示范；培训技术推广人员和科技示范户，开展技术服务；调查、收集生产实际问题与技术需求信息，监测分析疫情、灾情等动态变化并协助处理相关问题。

现代农业产业技术体系每五年为一个建设周期，每五年周期的前一年，由各产业技术研发中心和首席科学家组织体系内的人员，全面调查征集本产业技术用户包括中央和主产区政府部门、推广部门、行业协会、学术团体、进出口商会、龙头企业、农民专业合作社提出的需要解决的技术问题，经执行专家组讨论梳理后，提出本产业技术体系未来五年研发和试验示范任务规划与分年度计划，报经管理咨询委员会审议后，由农业农村部审批后下达。

作为我国农业科技领域的一项重大管理创新，产业技术体系显著提高了我国农业科学研究水平和产业技术供给能力，有力支撑了国家粮食连年丰产、主要农产品有效供给和农民持续增收，成功探索了符合中国国情和农业科技创新规律的科研组织模式，在促进技术进步和推动农业转型升级方面发挥了重要作用。

表 6-2 现代农业产业技术体系框架内容

序号	体系名称	序号	体系名称	序号	体系名称
1	水稻	18	茶叶	35	奶牛
2	玉米	19	食用菌	36	肉牛牦牛
3	小麦	20	中药材	37	肉羊
4	大豆	21	绿肥	38	绒毛用羊
5	大麦青稞	22	大宗蔬菜	39	蛋鸡
6	谷子高粱	23	特色蔬菜	40	肉鸡
7	燕麦荞麦	24	西甜瓜	41	水禽
8	食用豆	25	柑橘	42	兔
9	马铃薯	26	苹果	43	蜂
10	甘薯	27	梨	44	大宗淡水鱼
11	木薯	28	葡萄	45	虾蟹
12	油菜	29	桃	46	贝类

(续表)

序号	体系名称	序号	体系名称	序号	体系名称
13	花生	30	香蕉	47	麻类
14	特色油料	31	荔枝龙眼	48	特色淡水鱼
15	棉花	32	天然橡胶	49	海水鱼
16	糖料	33	牧草	50	藻类
17	蚕桑	34	生猪		

资料来源：根据公开资料整理。

#### 4. 农业基础性长期性科技工作网络

为长期系统地对农业生产要素及其动态变化进行科学观察、观测和记录，阐明内在联系及发展规律，以促进农业科技创新、指导农业生产，农业部于2017年3月发布《农业部关于启动农业基础性长期性科技工作的通知》，决定构建以国家农业科学实验站和国家农业科学数据中心为实施主体的工作网络，持续开展农业基础性长期性科技工作。

观测监测任务主要包括：作物种质资源、土壤质量、农业环境、植物保护、畜禽养殖、动物疫病、农用微生物、渔业科学、天敌等昆虫资源、农产品质量安全等十个方面（见表6-3）。

预期到2020年，将建立由500个左右国家农业科学实验站、10个国家农业科技数据中心和1个国家农业科技数据总中心等构成的农业基础性长期性科技工作网络（见表6-4），按照统一规范的数据标准，构建土壤质量、农业环境等10个学科领域的基础数据库，研究提出一系列的专业性、综合性分析报告，为科技创新、政策制定等提供服务和支撑。

表 6-3 农业基础性长期性科技工作学科领域及重点任务

序号	重点任务
(一) 作物种质资源	
01	主要粮食作物种质资源精准鉴定
02	主要棉油作物种质资源精准鉴定



(续表)

序号	重点任务
03	主要果树种质资源精准鉴定
04	主要蔬菜种质资源精准鉴定
05	主要经济作物种质资源精准鉴定
06	主要热带作物种质资源精准鉴定
07	饲用植物种质资源精准鉴定
08	中国起源作物、乡土草种种质资源收集与评价
(二) 土壤质量	
09	粮田土壤理化和生物性状及田间生物群落监测
10	菜田土壤理化和生物性状及田间生物群落监测
11	果园土壤理化和生物性状及田间生物群落监测
12	茶桑园土壤理化和生物性状及田间生物群落监测
13	热区农田土壤理化和生物性状及田间生物群落监测
14	设施农田土壤理化和生物性状及田间生物群落监测
15	草地土壤理化和生物性状监测
16	机械作业方式对农田土壤环境影响监测
17	机械化作业的技术性能参数监测
(三) 农业环境	
18	粮食主产区耕作制度和种植结构变动监测
19	产地环境健康及危害因子监测
20	气候变化对主要农作物影响监测
21	农田水分与灌溉水质监测
22	有机化学投入品对农业环境影响监测
(四) 植物保护	
23	粮油作物重要病虫种群、个体变化与抗药性监测
24	果树重要病虫种群、个体变化与抗药性监测

(续表)

序号	重点任务
25	蔬菜重要病虫种群、个体变化与抗药性监测
26	经济作物重要病虫种群、个体变化与抗药性监测
27	主要热带作物病虫种群监测
28	重大检疫性有害生物种群、个体变化及抗药性监测
29	农作物迁飞性害虫种群、个体变化与抗药性监测
30	刺吸性害虫种群、个体变化与抗药性监测
31	地下害虫种群、个体变化与抗药性监测
32	农田杂草监测
33	农田鼠种群、个体变化与抗药性监测
34	作物流行性病菌变异与抗性监测
35	重要病虫对主要粮食作物主推品种致病力变化监测
36	草地病虫鼠毒害草种群与个体变化监测
(五) 畜禽养殖	
37	主要畜禽种质资源鉴定
38	饲料营养价值与营养需求监测
39	养殖结构和养殖方式变化监测
40	大中型养殖场环境变化监测
41	畜禽粪便成分变化监测
(六) 动物疫病	
42	动物重要疫病监测
43	动物流感病原变异监测
44	口蹄疫病原变异监测
45	人畜共患病病原变异监测
46	寄生虫病变异监测
47	细菌性病原和耐药性监测

(续表)

序号	重点任务
48	重点防范的养殖动物外来病监测
49	重要畜禽营养代谢与中毒病监测
50	动物屠宰和产品风险监测
51	水产养殖重大及新发疫病流行病学监测
(七) 农用微生物	
52	肥效微生物资源收集与鉴定评价
53	生防微生物资源收集与鉴定评价
54	饲料/酶制剂微生物资源收集与鉴定评价
55	环境能源转化微生物与基因资源收集与鉴定评价
56	栽培用食用菌资源收集与鉴定评价
(八) 渔业科学	
57	中国土著鱼种生物多样性评价
58	内陆流域濒危水生动物种群评价
59	水产外来种调查分中心与生态安全评估监测
60	近海养殖结构与环境容量评估监测
61	典型流域水产养殖结构和养殖方式变化监测
62	渔业水域环境污染与生态效应监测
63	远洋渔场及关键渔业资源调查评估监测
64	水产养殖生物种质资源鉴定、评价与种质核心群监测
(九) 天敌等昆虫资源	
65	农作物天敌昆虫及天敌螨类资源监测
66	特殊生境作物天敌昆虫及天敌螨类资源监测
67	新型蛋白质来源的昆虫资源收集评价
(十) 农产品质量安全	
68	粮食质量与安全科学数据监测

(续表)

序号	重点任务
69	油料质量与安全科学数据监测
70	蔬菜质量与安全科学数据监测
71	果品质量与安全科学数据监测
72	畜禽产品质量与安全科学数据监测
73	奶产品质量与安全科学数据监测
74	水产品质量与安全科学数据监测
75	特色产品质量与安全科学数据监测
76	热作产品质量与安全科学数据监测
77	农业投入品质量与安全科学数据监测

资料来源：《农业部关于启动农业基础性长期性科技工作的通知》。

表 6-4 国家农业科学数据中心、总中心名单

序号	名称	依托单位
<b>(一) 数据总中心</b>		
01	国家农业科学数据总中心	中国农业科学院农业信息研究所
<b>(二) 数据中心</b>		
01	国家作物种质资源数据中心	中国农业科学院作物科学研究所
02	国家土壤质量数据中心	中国农业科学院农业资源与农业区划研究所
03	国家农业环境数据中心	中国农业科学院农业环境与可持续发展研究所
04	国家植物保护数据中心	中国农业科学院植物保护研究所
05	国家畜禽养殖数据中心	中国农业科学院北京畜牧兽医研究所
06	国家动物疫病数据中心	中国农业科学院哈尔滨兽医研究所
07	国家农用微生物数据中心	中国农业科学院农业资源与农业区划研究所
08	国家渔业科学数据中心	中国水产科学研究院

(续表)

序号	名称	依托单位
09	国家天敌等昆虫资源数据中心	中国农业科学院植物保护研究所
10	国家农产品质量安全数据中心	中国农业科学院农业质量与检测技术研究所

资料来源：《农业部关于启动农业基础性长期性科技工作的通知》。

### 5. 农业农村部重点实验室

农业农村部重点实验室是国家农业科技创新体系的重要组成部分，是组织农业科技协同创新、汇聚和培养优秀科技人才的重要基地。其主要任务是开展农业应用基础研究和前沿技术创新，解决制约产业发展的重大、关键和共性科技问题，承担基础性农业科技工作。

农业农村部重点实验室按照学科领域、产业需求和区域特点进行规划布局，以学科群为单元进行建设，包括综合性重点实验室、专业性（区域性）重点实验室和科学观测实验站三个层次（以下简称“重点实验室”）。基本组织思路是以综合性重点实验室为龙头，专业性（区域性）重点实验室为骨干，科学观测实验站为延伸，建立层次清晰、分工明确、布局合理的学科群，逐步形成支撑和引领现代农业发展的重点实验室体系。

根据农业农村部公布的“十三五”农业农村部重点实验室及科学观测实验站建设名单，“十三五”期间将形成由42个综合性重点实验室、297个专业性（区域性）重点实验室和269个科学观测实验站组成的37个学科群农业农村部重点实验室体系，相关的建设工作即将开展。

## （四）加强农业科技基础前沿研究

### 1. 大力推进农业基础性研究

继续开展国家农业科学实验站建设，按照任务合同要求，指导做好长期定位观测监测工作。在布局试运行站点基础上，首批确定命名36个站点，综合考虑学科布局完整性和区域代表性，适时增加命名站点数量，并给予优先支持。加强农业科学数据中心和分中心建设，提升数据管理的规范化和信息化水平。加强制度建设，适时出台国家农业科学实验站、农业科学数据等管理办法。强化观测监测能力建设，进一步提升条件保障水平。

### 2. 加快推进农业前沿性技术研究

瞄准国际前沿，强化生物遗传改良、土壤演变规律、资源高效利用等基础研究，重点突破农业合成生物学、作物高光效育种、物联网等 10 项前沿颠覆性技术。深入实施转基因生物新品种培育重大专项，加快基因组编辑、多基因聚合等新技术研究，培育突破性重大产品。瞄准制约产业转型升级的重大瓶颈，攻克劳动替代型与自动化、农业废弃物循环利用、农业绿色投入品等 20 项核心关键技术，支撑引领乡村产业兴旺。瞄准大宗农产品、名特优新产品等提质增效，集成应用 100 项技术模式与装备，培育一批新产业、新业态。依托已创建的“三区三园”、美丽休闲乡村等，集聚优势资源，在全国打造 1000 个科技引领乡村振兴示范样板。<sup>①</sup>

## （五）提升新品种、新技术、新工艺、新设备研发能力

### 1. 提升农业新品种研发能力

我国是农业生产大国和用种大国，农作物种业是国家战略性、基础性核心产业，是促进农业长期稳定发展、保障国家粮食安全的根本。改革开放特别是进入 21 世纪以来，我国农作物品种选育水平显著提升，推广了超级杂交水稻、紧凑型玉米、优质小麦、转基因抗虫棉、双低油菜等突破性优良品种；良种供应能力显著提高，杂交玉米和杂交水稻全部实现商品化供种，主要农作物种子实行精选包装和吊牌销售；种子企业实力明显增强，培育了一批“育繁推一体化”种子企业，市场集中度逐步提高；种子管理体制改革的稳步推进，全面实行政企分开，市场监管得到加强。良种的培育和应用，对提高农业综合生产能力、保障农产品有效供给和促进农民增收做出了重要贡献。

与此同时，我国农作物种业发展面临新的挑战。目前我国农作物种业发展仍处于初级阶段，商业化的农作物种业科研体制机制尚未建立，科研与生产脱节，育种方法、技术和模式落后，创新能力不强；种子市场准入门槛低，企业数量多、规模小、研发能力弱，育种资源和人才不足，竞争力不强；供种保障政策不健全，良种繁育基础设施薄弱，抗灾能力较低；种子市场监管

---

<sup>①</sup> 农业农村部科教司：《2018 年农业科教环能工作要点》。

技术和手段落后，监管不到位，法律法规不能完全适应农作物种业发展新形势的需要，违法生产经营及不公平竞争现象较为普遍。这些问题严重影响了我国农作物种业的健康发展，制约了农业可持续发展，必须切实加以解决。<sup>①</sup>

当前，加快推进现代农作物种业发展，一是要深化种业科研体制改革，引导公益性科研单位加强基础性、公益性研究，推动育种资源、技术、人才进一步向企业依法有序流动；二是要支持企业提高育种创新能力，推进国家级种子生产基地建设和现代种业发展。加大实施种业自主创新重大工程和主要农作物良种联合攻关力度，加快适宜机械化生产、优质高产多抗广适新品种选育；三是要深入实施转基因生物新品种培育重大专项，加快基因组编辑、多基因聚合等新技术研究，培育突破性重大产品。

## 2. 提升农业新技术研发能力

当前，我国农业农村经济发展已经到了更加依靠科技实现创新驱动，实现内生增长的历史新阶段，以往通过精耕细作、增加人力资本投入等来提升农业产出的传统方式的边际效率逐渐降低，通过提升技术研发能力，实现技术对传统要素的替代，是推进农业供给侧结构性改革的重要途径。

加强特色农产品优势区建设，支持地方开展特色优势产业技术研发，瞄准制约产业转型升级的重大瓶颈，攻克劳动替代型与自动化、农业废弃物循环利用、农业绿色投入品等核心关键技术，促进农业优势特色产业提档升级，支撑引领乡村产业兴旺，把地方优势特色小产业做成带动农民增收的大产业。

当前要重点加强设施蔬菜连作障碍综合治理，推广轮作倒茬、深翻改土、高温闷棚、增施有机肥等技术，改善产地环境。引导优势区加快老果茶园改造，集成推广优质果树无病毒良种苗木和茶树无性系良种苗木。加快实施马铃薯主食开发，完善主食产品配方及工艺流程。<sup>②</sup>

## 3. 提升农业新工艺研发能力

随着生物学、化学、物理学等自然科学的发展，传统农艺已经逐渐成为一门科学并形成了土壤、肥料、农田水利、耕作栽培、农业气象、农业工程

---

① 国务院：《关于加快推进现代农作物种业发展的意见》（国发〔2011〕8号）。

② 农业农村部：《关于大力实施乡村振兴战略加快推进农业转型升级的意见》。



等许多独立的学科，农业工艺使得农业生产更加精细、科学，农业工艺的创新对于农业的发展至关重要。当前，重点在以下几个方面加强农业新工艺研发能力：加强中低产田改良、经济作物、草食畜牧业、海洋牧场、智慧农业、农林产品精深加工、仓储物流等科技研发。

在发展草食畜牧业方面，在玉米、小麦种植优势带，推广青贮、黄贮和微贮等处理技术；加强品种繁育、规模养殖和产品加工先进技术研发、集成和推广；研发肉牛肉羊舍饲养殖先进实用技术和工艺；在大型标准化规模养殖企业推广智能化环境调控、精准化饲喂、资源化粪污利用、无害化病死动物处理等技术。

在农产品精深加工方面，加强国家农产品加工技术研发体系建设；加快构建现代农业产业技术体系农产品加工协同创新机制；推广一批成熟适用技术装备。

在农业信息化建设方面，实施智慧农业工程，推进物联网试验示范和遥感技术应用，加快推进农业生产智能化、经营网络化、管理数据化、服务在线化。

在海洋牧场建设方面，推进具备适宜自然条件的海域建设国家级海洋牧场示范区，主要建设内容包括：人工鱼礁的设计、建造和投放，配套的船艇、管护平台、监测和管理系统等设施设备；海藻场和海草床的移植修复等。

#### 4. 提升农业新设备研发能力

农业机械装备是发展现代农业的重要物质基础。推进农业机械装备发展是提高农业劳动生产率、土地产出率、资源利用率的客观要求，是支撑农业机械化发展、农业发展方式转变、农业质量效益和国际竞争力提升的现实需要。当前，我国农机装备存在着产品品种不全、品质不高、中高端产品供给不足、关键零部件受制于人、共性技术研究基础薄弱、农机农艺融合不紧密等诸多问题，与我国现代农业建设需求的矛盾突出，亟待转型升级。

推动农业供给侧结构性改革，需要加快研发适宜丘陵山区、设施农业、畜禽水产养殖的农机装备；同时加快关键零部件试验研究与生产制造过程质量监测检验系统等试验计量检测设施与设备的建设，提升农机核心零部件自主研发能力；通过建立健全农机装备可靠性环境试验测试体系、质量技术基础平台、智能工厂和数字化车间等方式提升农机产品可靠性；加快建设农机领域制造业创新中心，推动“产学研用”协同创新；完善农机产品质量标准

体系，用标准提升推动产业升级。<sup>①</sup>

## 二、强化农业科技推广

科技推广是农业科技创新的重点任务，是推动科技创新成果走出实验室、转化为农业发展现实动力的有效保障。强化农业科技创新，离不开农业科技推广。

### （一）农业技术推广体系的状况和特点

根据《中华人民共和国农业技术推广法》中的定义，农业技术推广是指通过试验、示范、培训、指导以及咨询服务等，把应用于种植业、林业、畜牧业、渔业的科技成果和实用技术普及应用于农业生产的产前、产中、产后全过程的活动。

我国的农业技术推广体系主要包括国家农业技术推广机构、农业科研单位、有关学校、农民专业合作社、涉农企业、群众性科技组织、农民技术人员等主体。其中，各级国家农业技术推广机构，向农业劳动者和农业生产经营组织推广农业技术，实行无偿服务。国家农业技术推广机构以外的单位及科技人员以技术转让、技术服务、技术承包、技术咨询和技术入股等形式提供农业技术的，可以实行有偿服务，其合法收入和植物新品种、农业技术专利等知识产权受法律保护。此外，各级人民政府可以采取购买服务等方式，引导社会力量参与公益性农业技术推广服务。

### （二）创新公益性农技推广体系和服务方式

#### 1. 发展现状与存在问题

农业技术推广服务体系是我国农业社会化服务的重要组成部分，经过长期建设，我国已经按照行政体系建立了从中央到地方的较为完善的农业技术推广体系，截至2012年年底，农业部所属种植业、畜牧兽医、渔业、农机化

---

<sup>①</sup> 工业和信息化部、农业农村部、国家发展改革委：《农机装备发展行动方案（2016—2025）》。

四个系统，省、地、县、乡四级（以下简称“四系统四级”）共设立国家农技推广机构 7.9 万个，其中省级机构 260 个，地市级 2400 多个，县级 1.96 万个，乡镇级 5.68 万个（包括区域站 0.33 万个），基本实现了西部地区乡镇农技推广机构条件建设“全覆盖”、中东部地区乡镇农技推广机构仪器设备“全覆盖”。

近年来，我国传统的农业技术推广体系发展面临挑战，服务能力有所弱化。突出反映在乡镇基层农技推广机构普遍存在“三弱”：技术力量弱，表现为非专业技术人员占比较大，且缺乏继续教育的培训机制，截至 2012 年年底，乡镇农技推广机构编制内人员学历仍以大中专为主，占比为 66%，具有正副高级技术职称的人员仅占 5.89%；服务手段弱，表现为各地区大部分乡镇农业服务机构缺少仪器设备，试验示范基地拥有量较少，2012 年年底乡级农技推广机构中只有 28.7% 的机构有自主产权的试验示范基地，工作条件较差，制约了农技推广机构服务职能的正常履行；服务功能弱，表现为这些机构要服从乡镇中心工作，部分农技推广机构工作过度行政化，将过多的人员和精力投入到政务性工作中，从而影响了本职工作的开始。

### 2. 发展途径和主要措施

(1) 创新农技推广服务方式。引入项目管理机制，推行政府购买服务，支持各类社会力量广泛参与农业科技推广。鼓励公益性农技推广机构与家庭农场、合作社、龙头企业开展技术合作，探索公益性农技推广机构与社会化服务体系有效结合途径。

(2) 强化组织体系建设。完善各级政府对公益性农技推广工作的财政投入和条件保障机制，从根本上改变当前我国农技推广投入严重不足、条件严重落后的局面。鼓励县级农业技术推广机构设立区域站，支持乡镇成立综合性农业服务机构，有条件的地方实行管理在县、服务在乡。加强乡镇推广机构业务用房建设、交通工具配备，实现乡镇推广机构工作有场所、服务有手段、下乡有工具，切实增强服务能力。

(3) 加强人才队伍建设。在财政投入上，建立“地方养人、中央和省级养事”的农技推广投入机制。县级财政保障乡镇农技人员工资待遇，中央和省级财政承担乡镇农技推广工作经费的主要投入，保证乡镇农技人员能够切实履行农业技术推广职能。完善农技人员聘用和制度，采取公开招聘、竞聘上岗、择优聘用等方式，选择有真才实学的专业技术人员进入农技推广队伍，

规范人员上岗条件。全面推行以公益性服务人员包村联户（合作社、企业、基地等）为主要模式的工作责任制度，逐步形成服务人员抓示范户、示范户带动辐射户的公益性服务工作新机制，不断增强乡镇公共服务机构的服务能力。大力开展农技人员素质培训，以短期培训、继续教育、远程教育等多种方式，大力提升农技推广人员的自身素质。建立农技人员工作考评制度，实行县级业务主管部门、管理单位、服务对象三方共同考核，农技人员的工资报酬、晋职晋级、业务培训等与考评结果挂钩。

### （三）鼓励经营性农技推广和服务方式发展

针对目前我国农技推广服务中经营性方式缺乏、活力不够的问题，《“十三五”农业科技发展规划》（简称《规划》）提出支持引导经营性组织开展农技推广服务。文件强调，要落实资金扶持、税收减免、信贷优惠等政策措施，支持农民合作社、供销合作社、专业服务组织、专业技术协会、涉农企业等经营性服务组织开展农业产前、产中、产后全程服务。通过政府采购、定向委托、招投标等方式，支持经营性服务组织参与公益性农业技术推广服务。建立信用制度，加强经营性服务组织行为监管，推动农技推广服务活动标准化、规范化。<sup>①</sup>

### （四）创新多元化的农业科技推广服务模式

#### 1. 链式农业技术推广服务模式

以重大技术为主线，支持农业科研院校、推广机构、新型农业经营主体等优势互补、分工协作，组建技术指导服务团队，建设农业技术试验示范基地，开展农业重大技术集成熟化和示范推广，完善“农业科研试验基地+区域示范展示基地+基层农技推广站点+新型农业经营主体”的链条式农业技术推广服务模式，实现农技服务与生产需求有效对接。在这种模式中，农业科研基地是农业技术创新的重要突破口，利用各大高校、科研院所的智力资源，为农民的农业实践找到新的技术突破，在示范基地把科研成果转化成具

---

<sup>①</sup> 农业农村部：《“十三五”农业科技发展规划》。

体的技术标准，再通过基层推广站来和农民进行对接，最终在新型经营主体的实践当中，检验新技术的作用和效果。<sup>①</sup>通过这样一种传导和转化，一项新成果就能够比较顺畅地到达农业实践当中。此外，农民和新型经营主体有什么需求和意见，也能够及时反馈，使得科研工作者及时改进相关技术，进而实现产学研的有效互动。

### 2. 科技特派员推广示范模式

科技特派员制度在实践中有多种操作模式，科技特派员既可以直接向基层农户提供科技服务，又可以通过示范基地、创办公司、团队合作等方式向农户提供科技服务。在科技特派员制度中，既有高校科研院所等事业单位通过选派科技特派员服务农业农村，从事公益服务支持农业生产；又允许科技特派员利用政策优惠支持政策，创办相关企业和示范基地，整合市场资源，实现科技推广。科技特派员制度是一种成熟稳定、效果明显的服务模式，其将科技特派员与农户结成利益共同体，在特派员达成了自我发展目标的同时，通过推广普及先进的农业生产技术为当地农民带来实实在在的切身利益。

### 3. 依托现代技术的物联网推广模式

突出表现在智慧农业、智慧气象等业态，即通过物联网技术、云计算、大数据等现代信息技术手段，为农业生产经营者提供即时、准确、精细化的资讯，借以实现对农业生产环境的监控、农产品生产的溯源、农业气象灾害的监测预报预警等目的。物联网推广模式能够大大提高种植的精准化程度，减少人工和水费投入，使作物生长的环境更加科学生态，但也存在着设备费用较高、售后服务水平参差不齐等问题。

## （五）实施智慧农业林业水利工程

2017年中央一号文件提出要“实施智慧农业工程”，2018年中央一号文件再次强调“实施智慧农业林业水利工程”。为贯彻落实中央一号文件精神，中央有关部门制定出台了有关政策措施。农业农村部提出“在国家现代农业

---

<sup>①</sup> 纪翔：《链式农技推广服务新模式怎么搞？农业部告诉你》，[http://www.sohu.com/a/214031027\\_100036680](http://www.sohu.com/a/214031027_100036680)。

示范区打造一批智慧农业示范基地”，并指导各地加大对智慧农业建设补贴的探索力度，积极推动智慧农业标准和评价体系工作，通过标准与评价促进发展和应用，推动各地农业信息化和智慧农业的持续健康发展。早在2013年国家林业局就印发了《中国智慧林业发展指导意见》，明确了智慧林业建设的主要任务和推进策略，并启动实施了一系列重点工程。水利部通过推进水利科技创新加快智慧水利建设，推动互联网、大数据、云计算、卫星遥感、人工智能等高新技术与水利业务深度融合发展，并启动了智慧水利总体方案的编制工作，作为顶层设计指导全国智慧水利建设。

近年来，各地在智慧农业林业水利建设方面积极探索，积累了许多好的做法和经验。江西省政府于2015年出台《关于贯彻互联网+农业行动计划加快推进全省智慧农业建设的实施意见》（赣府厅发〔2015〕74号），江西省农委此后印发了《江西省智慧农业市县建设指导意见》，明确了“123+N”的智慧农业建设推进路径，即建设“1个农业云”——农业数据云，“2个中心”——农业指挥调度中心、12316资讯服务中心；“3个平台”——农业物联网平台、农产品质量安全监管追溯平台、农产品电子商务平台；“N个系统”——涉及农业生产、项目管理、资金监管、综合执法、行政审批、市场信息、农技服务、政务办公等各个子系统。福建省于2017年启动了省现代农业智慧园建设，并印发了《2017年福建省现代农业智慧园建设方案》，计划在茶叶、蔬果、食用菌、畜禽等产业中，集中力量打造11个科技含量高、产品优质安全、发展可持续的省级现代农业智慧园。福建省林业厅近年来建设了福建森林资源动态监测系统应用平台、福建省林务通数据采集系统、福建省林政管理业务应用系统、福建省护林员巡护管理系统、福建省智能化视频监控系统等业务应用系统，实现了森林资源监测管理、林政管理、森林外业巡护管理、林业应急管理数字化、信息化管理，推进智慧林业发展。云南省为实现传统水利向数字水利的转变，于2017年11月启动了“智慧水利”大数据建设，于2018年5月建成并投入试运行。

### 三、完善科技创新激励机制

科学完善的科技创新激励机制，是加强农业科技研发、做好农业科技推



广的重要保障。

### （一）落实农业科技创新激励政策

#### 1. 科技成果转化收益与科技人员兼职取酬

针对科技成果转化率低、科技人员积极性不足等问题，2015年8月29日，第十二届全国人大常委会第十六次会议表决通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国促进科技成果转化法〉的决定》，自2015年10月1日起施行。2016年2月，《国务院关于印发实施〈中华人民共和国促进科技成果转化法〉若干规定的通知》印发。2016年4月，《国务院办公厅关于印发〈促进科技成果转移转化行动方案〉的通知》印发，明确要引导支持农业领域科技成果转化应用。2016年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于实行以增加知识价值为导向分配政策的若干意见》，允许科研人员和教师依法依规适度兼职兼薪，包括允许科研人员从事兼职工作获得合法收入和允许高校教师从事多点教学获得合法收入。

为深入贯彻落实《中华人民共和国促进科技成果转化法》等有关法律文件精神，充分调动农业部属科研院所及科技人员转移转化科技成果的积极性，规范成果转移转化行为，推动农业科技源头创新，提升科技支撑现代农业发展的能力和水平，2016年6月，财政部、科技部、农业部联合下发了《关于印发〈中央财政农业科技成果转化与技术推广服务补助资金管理办法〉的通知》，明确了转化与技术推广资金的使用、分配、绩效评价等管理办法；农业部于2016年12月出台了《深入实施〈中华人民共和国促进科技成果转化法〉若干细则》，从科学界定成果权属、规范成果处置、建立健全科技成果转化奖励制度等方面，对农业部属单位科技成果工作做出了具体规定。

除了有关法律法规和中央文件，为了落实中央的有关政策，推动农业科技创新激励制度改革，各地也纷纷出台了配套的文件措施（见表6-5）。黑龙江省下发了《关于贯彻落实〈关于实行以增加知识价值为导向分配政策的若干意见〉的通知》，确定黑龙江省科学院、黑龙江省农科院、东北农业大学、黑龙江大学4家试点单位做好先行先试工作；四川省于2016年8月印发了《关于进一步扩大农业科技体制改革试点激励科技人员创新创业的实施方案》，在此前四川省农科院、四川省畜科院和宣汉县试点基础上，将农业科技体制



改革试点进一步扩大到 21 个科研院所和 62 个县市区，并开出鼓励离岗创办企业、允许兼职取酬等 10 项高含金量的政策举措，激励科技人员创新创业。这些政策的出台，大大提高了农业科技创新人员的积极性，取得了良好的成效。

表 6-5 科技成果转化收益与科技人员兼职取酬相关法律文件

层级	时间	文件名称
法律法规与中央文件	2015 年 8 月	《中华人民共和国促进科技成果转化法》
	2016 年 2 月	《国务院关于印发实施〈中华人民共和国促进科技成果转化法〉若干规定的通知》
	2016 年 11 月	中共中央办公厅、国务院办公厅《关于实行以增加知识价值为导向分配政策的若干意见》
部门文件	2016 年 6 月	财政部、科技部、农业部《关于印发〈中央财政农业科技成果转化与技术推广服务补助资金管理办法〉的通知》
	2016 年 12 月	《农业部深入实施〈中华人民共和国促进科技成果转化法〉若干细则》
地方文件	2017 年 7 月	辽宁省《关于实行以增加知识价值为导向分配政策的实施意见》（辽委办发〔2017〕25 号）
	2017 年 8 月	黑龙江《关于贯彻落实〈关于实行以增加知识价值为导向分配政策的若干意见〉的通知》（黑科联发〔2017〕41 号）
	2016 年 8 月	四川省《关于进一步扩大农业科技体制改革试点激励科技人员创新创业的实施方案》
	2018 年 2 月	《陕西省促进科技成果转化条例》
	2018 年 2 月	湖北省《关于加快推进农业科技创新工作的意见》
	2016 年 12 月	《上海市关于开展种业人才发展和科研成果权益改革试点工作方案》
	2017 年 4 月	《湖南省促进科技成果转化实施方案》

资料来源：根据公开资料整理。

### 2. 农业科研杰出人才培养计划

为贯彻落实《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》和《农村实用人才和农业科技人才队伍建设中长期规划（2010—2020年）》，2011年起，农业部（现为农业农村部）牵头实施全国农业科研杰出人才培养计划。农业科研杰出人才培养计划是国家人才规划中确定的12个重大人才工程之一——现代农业人才支撑计划的子计划。从2011年至2020年，计划在全国选拔培养300名农业科研杰出人才，建立300个农业科研优秀创新团队，建立一支学科专业布局合理、整体素质较高、自主创新能力较强的高层次农业科研人才队伍。

农业科研杰出人才经农业农村部评审通过后，授予“全国农业科研杰出人才”称号。农业科研杰出人才及其创新团队分两批选拔培养，2011—2015年选拔培养第一批，2016—2020年选拔培养第二批。2011年至今，农业农村部共分三次公布了360名农业科研杰出人才及其创新团队，其中，2011年50名，2012年100名，2015年210名。

对入选的农业科研杰出人才及其创新团队，给予人才培养专项资金支持。农业农村部各科研项目计划向农业科研杰出人才及其创新团队倾斜。现代农业产业技术体系的岗位专家优先从农业科研杰出人才中遴选产生。优先推荐农业科研杰出人才申报国家级科技计划。农业科研杰出人才所在单位要高度重视农业科研杰出人才及其创新团队培养，优先提供科研条件，相关工作纳入本单位的人才队伍建设规划。积极支持农业科研杰出人才及其创新团队承担重大科研项目、参与国内外学术交流、加快科技成果转化等，充分发挥其在科技创新、人才培养、决策咨询等方面的作用。

### 3. 科研成果权益改革试点

2015年中央一号文件提出“积极推进种业科研成果权益分配改革试点”，2017年中央一号文件再次强调“深入推进科研成果权益改革试点”。

为贯彻落实《中共中央国务院关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》和《中共中央印发〈关于深化人才发展体制机制改革的意见〉的通知》《国务院关于印发实施〈中华人民共和国促进科技成果转化法〉若干规定的通知》的部署要求，2016年7月，农业部、科技部、财政部、教育部、人力资源和社会保障部等5部门联合发布了《关于扩大种业

人才发展和科研成果权益改革试点的指导意见》(以下简称《意见》),开启了种业人才发展和科研成果权益的改革工作。《意见》确定了改革单位范围,鼓励科研人员到种子企业开展科技创新,并完善了种业科研人员的评价考核和培养引进机制,明确了种业科研成果权益,推进成果转移转化和公开交易,规范科研成果权益分配,强化了种业基础性公益性研究。

种业管理制度改革是农业科技体制改革的先导,为其他领域开了先河。为了做好种业制度改革,多地也研究发出了相关配套政策。上海市农委等6部门于2016年联合出台了《上海市关于开展种业人才发展和科研成果权益改革试点工作方案》;北京市农委、农业局于2016年制定了《北京市种业人才发展和科技成果权益改革工作方案》;湖南省农委等5部门于2016年发出了《关于推进种业人才发展和科研成果权益改革试点工作的实施意见》。这些政策与中央政策相互作用,共同推动种业科研成果权益改革进入“深水区”。

《意见》出台后,先后确定了北京、黑龙江、江苏、山东、河南、湖北、湖南、广东、四川、陕西等10个种业改革重点省市,在实践探索中各地形成了3种改革类型:以湖南、江苏为代表的全省范围试点,改革单位涵盖本省高等院校及省级、地市级科研院所;以湖北、河南、陕西、四川等省为代表的,选择部分省级、地市级科研机构作为首批试点单位;以北京、黑龙江、山东、广东为代表的,选择省级科研单位试点。<sup>①</sup>

农业科技成果权益改革试点已正式启动,遴选确定了江苏农科院、陕西汉中农科所、山东德州农科院等9家省地级农业科研机构为2017年成果权益改革试点单位。分别从界定成果权益类型、建立健全相关制度、正确处理各方关系、统筹推进分类评价、建立完善配套政策等5个方面明确了试点内容。<sup>②</sup>

---

① 《余欣荣副部长在种业人才发展和科研成果权益改革进展情况汇报会上的讲话》,2016年9月26日。

② 廖西元:《深入学习贯彻习近平科技创新思想为农业插上科技的翅膀》, [http://www.zgg.org.cn/zhtbd\\_5658/jpdk/201801/t20180124\\_673554.html](http://www.zgg.org.cn/zhtbd_5658/jpdk/201801/t20180124_673554.html)。

### （二）发展市场化的新型科技研发机构

新型科技研发机构把市场作为配置创新资源的决定力量，不断创新管理体制和机制，有助于推动科技成果产业化，促进科技与产业紧密结合。2016年5月，中共中央、国务院印发《国家创新驱动发展战略纲要》，明确要“发展面向市场的新型研发机构”。2016年8月，国务院印发《“十三五”国家科技创新规划》提出“培育面向市场的新型研发机构”。

在国家政策的指引下，广东、江苏、福建、内蒙古等地相继出台相关政策，鼓励当地的新型研发机构发展。福建省在10个方面给予新型研发机构政策扶持，包括支持研发项目申报、优先安排项目用地、加大财政资助力度、培养引进高层次人才、进口仪器设备免税、政府采购首购、风险投资补助、科技创新平台建设、促进成果转移转化、支持科研人员离岗创新创业等。并于2017年公布了首批30家省级新型研发机构名单。广东江门市对认定为市级示范性民营农业新型研发机构的，一次性奖补10万元，用于科研条件建设。

### （三）建立差别化的农业科技评价制度

为发挥市场配置科技资源的作用，让新型农业技术研发、成果转化和产业孵化机构更加适应市场需求，中央提出要建立差别化的农业科技评价制度。

2015年8月，《农业部关于深化农业科技体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的意见》出台，提出要“完善农业科技分类评价机制”“开展农林科研机构 and 科技人员分类评价试点”“探索建立政府、社会组织、公众等多方参与的评价机制”。2015年7月，科技部编制了《农业科技成果评价技术规范》国家标准，标准针对应用开发、软科学、基础研究三种不同类型的农业科技成果，建立了一套科学实用的分类评价体系；对委托申请、材料审查、组织评价、评价报告等评价流程做了规范说明。2017年，农业部遴选确定了中国农科院作物所、江苏农科院、河北张家口农科院等19家中央、省、地市级农

业科研院所作为分类评价试点单位,<sup>①</sup> 当前,已经编制完成了试点工作方案,制定了农业科研机构 and 科技人员评价指标体系,试点工作正在有序展开。

#### 四、发挥科技人才支撑作用

人才是科技创新的主体,是科技创新中不可或缺的要素,科技创新能力主要取决于人才。在科技创新中,需要发挥科技人才的支撑作用。

##### (一) 推行科技特派员制度

科技特派员制度,旨在引导各类科技创新创业人才和单位整合科技、信息、资金、管理等现代生产要素,深入农村基层一线开展科技创业和服务,与农民建立“风险共担、利益共享”的共同体,推动农村创新创业深入开展。科技特派员制度源于福建南平,2002年科技部在宁夏等西北五省区开展试点,之后在全国推广。2009年科技部、人力资源和社会保障部、农业部、教育部、国家林业局、团中央、银监会等部门联合启动农村科技创业行动以来,目前科技特派员工作已经覆盖了全国90%的县(市、区),有70余万名科技特派员活跃在农村基层一线,带动6000多万农民开展创新创业,为破解“三农”难题,推进城乡统筹做出了积极贡献。2016年5月,《国务院办公厅关于深入推行科技特派员制度的若干意见》(国办发〔2016〕32号)发布,明确了推行科技特派员制度的总体要求、重点任务和政策措施;2017年中央一号文件,明确要“深入推行科技特派员制度”。

湖北省政府办公厅于2017年7月出台《关于深入推行科技特派员制度的实施意见》,根据意见,湖北省将用5年时间,发展省、市、县三级法人科技特派员300家,个人科技特派员5000人,科技特派员领办、创办农业企业、合作社500个,引进推广优良品种、各类先进适用技术、新机具、新产品1000项,直接服务、带动农户20万户。宁夏回族自治区通过科技特派员专项

---

<sup>①</sup> 廖西元:《深入学习贯彻习近平科技创新思想为农业插上科技的翅膀》, [http://www.zgg.org.cn/zhtbd\\_5658/jpdk/201801/t20180124\\_673554.html](http://www.zgg.org.cn/zhtbd_5658/jpdk/201801/t20180124_673554.html)。

大力支持实施科技特派员创业行动，培育了一大批科技特派员企业，转化和推广了一大批技术成果，有效带动了农业增效、农民增收。科技特派员共带领农户创办企业 960 家，组建协会、产业联盟等经济合作组织 540 家，结成合作社、家庭农场等利益共同体 1730 个，带动 9 万农民就业、20 万户农民实现增收，服务范围实现了对全区农业领域的全覆盖。<sup>①</sup> 北京市于 2016 年 12 月出台了《关于深入推进科技特派员工作的实施意见》，并在推行科技特派员制度中逐渐形成了自己的工作模式，如北京市农村工作委员会组织科技特派员与低收入村一一对接，确保每个低收入村都有 1 名村级全科农技员；北京市农业局开发农技科技网络书屋，使科技特派员在交流、互动中解决生产生活中遇到的实际问题；北京市园林绿化局以加强森林文化科普队伍建设为切入点，强化科技特派员培训。<sup>②</sup>

### （二）打造“星创天地”工程

“星创天地”是发展现代农业的众创空间，是农村“大众创业、万众创新”的有效载体，是新型农业创新创业一站式开放性综合服务平台。旨在通过市场化机制、专业化服务和资本化运作方式，利用线下孵化载体和线上网络平台，聚集创新资源和创业要素，促进农村创新创业的低成本、专业化、便利化和信息化。<sup>③</sup> 为鼓励现代农业农村众创空间的发展，国家已将“星创天地”纳入国家级科技企业孵化器的管理和服务体系，享受国家规定的相应优惠政策。2016 年 7 月，科技部发布《发展“星创天地”工作指引》，组织各地科技管理部门积极开展“星创天地”的申报评审工作；2016 年 11 月，科技部公布了第一批 638 家“星创天地”名单；2017 年 11 月，科技部公布了第二批 568 家“星创天地”名单。为支持各地开展“星创天地”创建工作，2017 年中央一号文件提出“打造一批‘星创天地’”。

---

<sup>①</sup> 科技部：《宁夏科技特派员专项惠及 30 万户农民》，[http://www.most.gov.cn/dfkj/nx/zxdt/201801/t20180103\\_137423.htm](http://www.most.gov.cn/dfkj/nx/zxdt/201801/t20180103_137423.htm)。

<sup>②</sup> 科技部：《北京市科委组织召开北京科技特派员工作联席会》，[http://www.most.gov.cn/dfkj/bj/zxdt/201712/t20171227\\_137235.htm](http://www.most.gov.cn/dfkj/bj/zxdt/201712/t20171227_137235.htm)。

<sup>③</sup> 科技部：《发展“星创天地”工作指引》。

表 6—6 “星创天地”申报条件

序号	基本条件	具体内容
1	具有明确的实施主体	具有独立法人资格，具备一定运营管理和专业服务能力。如农业高新技术产业示范区、农业科技园区、高等学校新农村发展研究院、工程技术研究中心、涉农高校科研院所、农业科技型企业、农业龙头企业、科技特派员创业基地、农民专业合作社或其他社会组织等
2	具备一二三产业融合发展的良好基础	立足地方农业主导产业和区域特色产业，有一定的产业基础；有较明确的技术依托单位，形成一批适用的标准化的农业技术成果包，加快科技成果向农村转移转化；促进农业产业链整合和价值链提升，带动农民脱贫致富；促进农村产业融合与新型城镇化的有机结合，推进农村一二三产业融合发展
3	具备良好的行业资源和全要素融合，具备“互联网+”网络电商平台（线上平台）	通过线上交易、交流、宣传、协作等，促进农村创业的便利化和信息化，推进商业模式创新
4	具有较好的创新创业服务平台（线下平台）	有创新创业示范场地、种植养殖试验示范基地、创业培训基地、创新创业空间、开放式办公场所、研发和检验检测、技术交易等公共服务平台，免费或低成本供创业者使用
5	具有多元化的人才服务队伍	有一支结构合理、熟悉产业、经验丰富、相对稳定的创业服务团队和创业导师队伍，为创业者提供创业辅导与培训，加强科学普及，解决涉及技术、金融、管理、法律、财务、市场营销、知识产权等方面实际问题



(续表)

序号	基本条件	具体内容
6	具有良好的政策保障	地方政府要加大对“星创天地”建设的指导和支持，制定完善个性化的财税、金融、工商、知识产权和土地流转等支持政策；鼓励探索投融资模式创新，吸引社会资本投资、孵化初创企业
7	具有一定数量的创客聚集和创业企业入驻	运营良好，经济社会效益显著，有较好的发展前景

资料来源：科技部《发展“星创天地”工作指引》。

除了国家层面的创建活动，多地结合科技部组织的“星创天地”活动，参照相关标准，积极开展本区域内的创建活动。广东省于2017年7月公布了第一批59家通过备案的广东省“星创天地”名单，其中包括20家国家备案名单。云南省于2017年7月公布了第一批16家云南省“星创天地”名单，此名单中的16家“星创天地”也均被列入国家备案名单。广西壮族自治区也于2017年8月公布了其第一批55个“星创天地”名单。

### （三）大力开发农村人力资源

新型农业经营主体带头人、现代青年农场主、农业职业经理人、农业社会化服务骨干等新型职业农民是现代农业建设的主力军，是新农村建设的中坚力量。2012年，中央一号文件首次提出“大力培育新型职业农民”。2017年3月，习近平总书记在参加四川代表团审议时要求，就地培养更多爱农业、懂技术、善经营的新型职业农民。2017年11月，习近平总书记在党的十九大报告中提出，要培养懂农业爱农村爱农民的三农工作队伍。

2012年以来，农业部、财政部等部门启动实施了新型职业农民培育工程。农业部于2012年在全国100个县启动新型职业农民培育试点。截至2015年，我国新型职业农民规模已达1272万人，比2010年增长55%。中央和地方财政累计投入超过80亿元，全国1800多个农业县开展了新型职业农民培训工作。农业部于2017年1月印发了《“十三五”全国新型职业农民培育发展规

划》，明确提出到2020年，我国新型职业农民数量要发展到2000万人。2018年，中央财政安排20亿元补助资金开展新型职业农民培育工作，推动全面建立职业农民制度，将新型农业经营主体带头人、现代青年农场主、农业职业经理人、农业社会化服务骨干和农业产业扶贫对象作为重点培育对象，以提升生产技能和经营管理水平为主要内容，培训新型职业农民100万人次。

江苏、河南、黑龙江、安徽、四川、湖南、福建、河北、山西、广东、湖北、陕西、广西、江西等多个省（区、市）政府出台了有关加快培育新型职业农民的意见的文件，着力推动职业农民的培育。江苏省近年来每年投入1亿元专项用于职业农民培育，每年培育新型职业农民20万人，截至2016年5月，江苏新型职业农民培育程度近30%。<sup>①</sup>河南省从2012年开始试点新型职业农民培训工作，并将其列入全省“民生工程”和“全民技能振兴工程”，截至2015年年底，全省已累计完成11.6万人的新型职业农民教育培训，其中，开展认定生产经营类新型职业农民1.05万人，占生产经营型新型职业农民培训人数的20.6%；通过专业技能鉴定2500多人，占专业技能型新型职业农民培训人数的12.6%，为现代农业发展储备了一支高素质的新型农业生产经营者队伍。<sup>②</sup>

#### （四）鼓励城市专业人才下乡

为鼓励社会各界投身现代农业发展和美丽乡村建设，2018年中央一号文件提出，研究制定鼓励城市专业人才参与乡村振兴的政策。

##### 1. 建立有效奖励机制

吸引支持企业家、党政干部、专家学者、医生教师、规划师、建筑师、律师、技能人才等，通过下乡担任志愿者、投资兴业、包村包项目、行医办学、捐资捐物、法律服务等方式服务乡村振兴事业。人力资源部门也在研究制定管理办法，允许符合要求的公职人员回乡任职，吸引更多人才投身现代

---

<sup>①</sup> 新华社：《江苏：年培育20万名新型职业农民》，[http://www.gov.cn/xinwen/2016-06/28/content\\_5086309.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-06/28/content_5086309.htm)，2016年6月28日。

<sup>②</sup> 新华社：《河南培训新型职业农民11.6万人》，[http://www.gov.cn/xinwen/2016-01/19/content\\_5034342.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-01/19/content_5034342.htm)，2016年1月19日。

农业，培养造就新农民。加强对下乡组织和人员管理服务，使之成为乡村振兴的建设性力量。

### 2. 创新乡村人才培养培育引进使用机制

建立城乡、区域、校地之间人才培养合作与交流机制。全面建立城市医生教师、科技文化人员等定期服务乡村机制。建立自主培养与人才引进相结合，学历教育，技能培训，实践锻炼等多种方式并举的人力资源开发机制。

## 五、提升农业科技园区建设水平

科技园区通过聚集资金、技术和人才，能够提升园区创新能力，科技园区已经成为推动科技创新的重要力量。强化农业科技创新，要提升农业科技园区建设水平。

### （一）建设农业科技园区

农业供给侧结构性改革的主攻方向是提高农产品供给质量和效率，农业科技园区能够融合聚集科教、资本等资源，孵化、培育农业高新技术企业，是农业科技创新、技术应用和产业发展的样板，对于推动农业供给侧改革能够提供示范作用。

我国自2001年正式启动国家农业科技园区试点建设，截至目前，科技部已经批准了7批国家农业科技园区，并于2018年3月启动了第八批国家农业科技园区的申报工作。

国家农业科技园区的发展经历了试点建设（2001—2005年）、全面推进（2006—2011年）、创新发展（2012年至今）三个阶段。2001—2005年，国家农业科技园区进入试点建设阶段。按照中共中央办公厅和国务院办公厅的要求，科技部会同农业部、水利部、国家林业局、中国科学院及中国农业银行等部门成立了国家农业科技园区部际协调指导小组，组建国家农业科技园区联合办公室，制定发布《农业科技园区指南和管理办法（试行）》，分别于2001年和2003年启动第一、第二批共36个国家农业科技园区试点建设工作，其中东部地区12个，中部地区11个，西部地区13个。获批园区按照“政府指导、企业运作、中介参与、农民收益”的原则，逐渐形成政府主办、企业

主办、科研单位和政府、企业合办等多种园区建设与管理模式。2006—2011年，国家农业园区进入全面推进阶段。经过多年发展，国家农业科技园区（试点）建设工作取得了重大进展，尤其在农业技术组装集成、科技成果转化、现代农业生产及新型产业培育等方面取得显著成效。2008年，科技部根据《国家农业科技园区综合评价指标体系》和《国家农业科技园区评价验收规范》对第一、第二批的38个国家农业科技园区试点进行了验收，并正式授牌；2010年和2011年启动第三批、第四批35个国家农业科技园区的建设工作，标志着国家农业科技园区工作已经从试点建设转向全面推进阶段。2012年至今，国家农业科技园区进入创新发展阶段。依据国家农业科技园区“十二五”发展规划，科技部明确提出实施“一城两区百园工程”（简称“121工程”），启动建设北京国家现代农业科技城、杨凌国家现代农业高新技术示范区、黄河三角洲国家现代农业科技示范区以及120个左右的国家农业科技园区。目前，北京农科城现代高端农业、现代服务业等建设已初具规模；第五批46个国家农业科技园区已经审批，获批园区总数达118个；组建了国家农业科技园区协同创新战略联盟，将国家农业科技园区建设工作推向一个新的发展阶段。<sup>①</sup>

在已经批准建设的246个国家级科技园区中，基本覆盖了全国所有省、自治区、直辖市、计划单列市及新疆生产建设兵团，初步形成了特色鲜明、模式典型、科技示范效果显著的园区发展格局。按照建设和运营主体的差异，园区形成了政府主导型（占87.0%）、企业主导型（占9.7%）、科研单位主导型（占3.3%）三种模式。近年来，园区基于自身发展模式和区域特色等，为适应创新驱动发展的需要，在功能定位、规划布局上出现了一系列新变化，政府主导型园区向农业高新技术产业培育和产城产镇产村融合的杨凌模式发展，其他两类园区分别向科技服务和成果应用方向发展。<sup>②</sup>

---

<sup>①</sup> 《国家农业科技园区发展历程》，《科技日报》，<http://scitech.people.com.cn/n/2013/1226/c1057-23947109.html>，2013年12月26日。

<sup>②</sup> 科技部、农业部、水利部、国家林业局、中国科学院、中国农业银行：《国家农业科技园区发展规划（2018—2025年）》。

### （二）打造现代农业科技创新高地

针对现代农业科技创新应用不足、辐射带动有限等问题，2017年中央一号文件提出，要建设农业科技成果转化中心、科技人员创业平台、高新技术产业孵化基地，打造现代农业创新高地。采取有力措施，引导科技、信息、人才、资金等创新要素向园区高度集聚。吸引汇聚农业科研机构、高等学校等科教资源，在园区发展面向市场的新型农业技术研发、成果转化和产业孵化机构，建设农业科技成果转化中心、科技人员创业平台、高新技术产业孵化基地。支持园区企业和科研机构结合区域实际，自主承担或联合参与国家科研项目，开展特色优势产业关键共性技术研发和推广。吸引汇聚农业科研机构、高等学校等科教资源，搭建各类研发机构、测试检测中心、院士专家工作站、技术交易机构等重大功能型和科研公共服务平台，促进国际先进技术、原创技术的对接与转化。引导园区积极开展技术培训、创新创业、企业孵化、信息交流、投融资等一体化服务，加强先进实用技术集成示范，打造科技精准扶贫模式，发挥园区窗口效应和带动作用。

### （三）支持园区开展产学研合作

#### 1. 培育科技创新主体，发展高新技术产业

打造科技创业苗圃、企业孵化器、星创天地、现代农业产业科技创新中心等“双创”载体，培育一批技术水平高、成长潜力大的科技型企业，形成农业高新技术企业群。依托园区资源禀赋和产业基础，打造优势特色主导产业，实现标准化生产、区域化布局、品牌化经营和高值化发展，形成一批带动性强、特色鲜明的农业高新技术产业集群。发展“互联网+园区”等创新模式和新型业态，强化现代服务业与农业高新技术产业的融合发展。加强特色优势产业共性关键技术研发，增强创新能力和发展后劲。突出“高”“新”特征，强化高新技术在农业中的应用，使产业链向中高端延伸，形成现代农业发展和经济增长的新业态。

#### 2. 优化创新创业环境，提高园区“双创”能力

构建以政产学研用结合、科技金融、科技服务为主要内容的创新体系，提高创新效率。建设具有区域特点的农民培训基地，提升农民职业技能，优

化农业从业者结构，培养适应现代农业发展需要的新农民。按照实施人才强国战略的要求，聚集一批农业领域战略科技人才、科技领军人才、青年科技人才和高水平创新团队，打造一支素质优良、结构合理的农业科技创新创业人才队伍。促进园区更加注重吸引、培养、使用、激励人才，更加注重发挥创新型企业家、专业技术人才在园区发展中的作用，营造集聚创新创业人才的生态环境。坚持高端人才引进与乡土人才培养并重，鼓励有条件的园区建立创业服务中心和科技孵化器。鼓励大学生、企业主、科技人员、留学归国人员自主创新创业，使各类“双创”主体成为推动农业创新发展的主力军。<sup>①</sup>

#### （四）完善园区运行管理机制

##### 1. 鼓励差异化发展，完善园区建设模式

全面推进国家农业科技园区建设，引导园区依托科技优势，开展示范推广和产业创新，培育具有较强竞争力的特色产业集群。按照“一园区一主导产业”，打造具有品牌优势的农业高新技术产业集群，提高农业产业竞争力。建设区域农业科技创新中心和产业发展中心，形成区域优势主导产业，探索创新驱动现代农业发展的特色模式，形成可复制可推广的经验做法。

##### 2. 建设美丽宜居乡村，推进园区融合发展

走中国特色新型城镇化道路，探索“园城一体”“园镇一体”“园村一体”的城乡一体化发展新模式。整合园区基础设施、土地整治、农业综合开发、新型城镇化等各类资源，兼顾园区生产生活生态协调发展。强化资源节约、环境友好，确保产出高效、产品安全。推进农业资源高效利用、提高农业全要素生产率，发展循环生态农业，打造水体洁净、空气清新、土壤安全的绿色园区。依托园区绿水青山、田园风光、乡土文化等资源，促进农业与旅游休闲、教育文化、健康养生等产业深度融合，发展观光农业、体验农业、创意农业。打造“一园一品”“一园一景”“一园一韵”，建设宜业宜居宜游的美丽乡村和特色小镇，带动乡村振兴。

---

<sup>①</sup> 科技部、农业部、水利部、国家林业局、中国科学院、中国农业银行：《国家农业科技园区发展规划（2018—2025年）》。

### 3. 开展监测评价，完善园区考核机制

落实国家创新调查制度，加强园区创新能力监测评价研究，更加注重经济发展质量和效益，突出对园区科技创新、产业发展、企业培育、辐射带动、脱贫攻坚等方面的考核和评价。建立园区年度创新能力监测与评价制度和体系，组织开展园区年度创新能力监测与评价，根据评价结果和区域发展需求进行针对性指导，在对园区评价监测基础上，采取后补助机制及政府购买服务等形式，重点支持科技创新能力提升和高新技术成果转化应用。强化园区动态管理，建立淘汰退出机制，对已经验收的园区定期进行评估，优先支持成绩优秀的园区。对评估不达标的园区责令限期整改，整改后仍不达标的取消国家农业科技园区资格。



## 第七章 调整完善农业农村发展政策

深入推进农业供给侧结构性改革，需要不断调整完善农业农村发展政策，形成功能完善、相互配合、立体支撑的政策体系。从促进农业发展的角度看，需要通过目标价格改革，完善农产品价格形成机制，配套推进深化粮食收储制度改革，加快建立和完善以绿色生态为导向的农业补贴制度。从促进农村发展的角度看，需要通过健全农业农村发展用地保障机制，落实农村创新创业优惠政策，发展新产业、新业态，激发农业农村发展新动能。从开放视角下的农业农村发展看，需要不断优化农产品国际贸易环境，加快推进农业对外合作，提高农业国际竞争力。

### 一、完善农产品价格形成机制

价格是生产的“指挥棒”，是利益的调节器。在市场经济条件下，农产品价格对引导农业生产、促进农民增收具有不可替代的作用。完善农产品价格形成机制，是当前调整农业农村发展政策的重头戏，也是当务之急。农业的“第一功能”是保供给，为社会提供安全优质的农产品。近年来，我国粮食生产能力连续稳定在 1.2 万亿斤以上，主要粮食作物自给率保持在 98% 以上，肉、禽、蛋、奶、水产品供给充足，为经济社会平稳运行提供了有力支撑。但与此同时，多年运行的最低收购价和临时收储政策逐步积累了很多内在的矛盾和问题，例如多年来稻谷和小麦的最低收购价格和玉米的临时收储价格只涨不跌，成为粮价上涨的重要支撑，不能反映市场的供求信息。粮食的“政策市场”越来越大，而市场调节的空间却相对萎缩。这个关系理不顺，市场机制就无法发挥作用，农民的利益就得不到切实的保护，同时国家的粮食安全也就失去了根基。作为调节农业供给的一项重要指标，农产品价格形成机制改革的基本方向是“市场定价、价补分离”，必须保护好农民的积极性，

确保粮食产量不出现大的滑坡，农民增收势头不减弱。

自2014年以来，连续5年的中央一号文件，都强调要改革完善粮食等重要农产品的价格形成机制和收储制度，国家采取“分品种施策、渐进式推进”的办法，先后对棉花、大豆、糖料、油料、玉米、稻谷等的定价机制和收储制度进行了改革，取得了明显成效。

### （一）完善稻谷小麦最低收购价政策

改革开放以来，我国坚持推进农产品市场化改革。粮食流通从松动统购统销体制起步，经历了粮食流通体制计划与市场并存阶段、粮食流通市场化攻坚阶段以及市场在粮食流通中起基础性作用阶段。

#### 1. 最低收购价政策的建立

2004年，我国全面放开了粮食市场和价格，开始执行最低收购价政策。同年5月19日，国务院通过了《粮食流通管理条例》。该条例规定：“当粮食供求关系发生重大变化时，为保障市场供应、保护种粮农民利益，必要时可由国务院决定对短缺的重点粮食品种在粮食主产区实行最低收购价格。”7月和9月，国家发改委、财政部、农业部、国家粮食局、中国农业发展银行，先后联合发布了2004年早籼稻最低收购价执行预案、中晚稻最低收购价执行预案，明确最低收购价政策执行主体为中储粮总公司和地方储备粮公司，确定了最低收购价格。这标志着，国家粮食价格支持政策由粮食收购保护价政策转变为粮食最低收购价政策。

这一政策在随后多年的中央文件中得到确认和坚持。2005年中央一号文件提出，继续对短缺的重点粮食品种在主产区实行最低收购价政策。2005年国内粮食连续第二年丰收，粮食价格面临较大的下行压力。在这一市场背景下，2005年7月，针对早籼稻上市后出现的价格回落，国家在江西、湖南、湖北、安徽4省实施早籼稻最低收购价，同年9月中晚稻最低收购价启动。2006年中央一号文件继续指出，坚持和完善重点粮食品种最低收购价政策。同年2月底，国家发改委、财政部、国家粮食局、中国农业发展银行联合发布通知，制定了2006年的稻谷最低收购价，并将小麦也纳入最低收购价政策执行范围。5月，上述四部门和农业部、中储粮总公司联合发布小麦最低收购价执行预案，并首次明确了执行时间。针对小麦价格下跌，国家在河北、江

苏、安徽、山东、河南、湖北 6 个小麦主产区实行最低收购价政策，由此形成了对作为口粮的稻谷和小麦两大品种的价格支持政策。2007 年中央一号文件明确，继续对重点地区、重点粮食品种实行最低收购价政策。同年 5 月底、7 月中旬、9 月中旬，上述六部门分别印发小麦、早籼稻以及中晚稻的最低收购价执行预案。

2008 年受全球金融危机影响，国际粮价大幅下跌，我国粮食市场也受到冲击，价格大幅下跌，国家对粮食最低收购价政策进行了大幅度调整。2008 年 2 月，国家发改委、财政部、农业部、国家粮食局、中国农业发展银行等五部门发布了当年的最低收购价，各品种价格均有所提高。3 月底，五部门发文，再次提高了 2008 年生产的稻谷和小麦最低收购价格。5 月、7 月和 9 月，五部门和中储粮总公司联合印发了小麦、早籼稻、中晚稻的最低收购价执行预案。2008 年 10 月中共十七届三中全会决定提出，稳步提高粮食最低收购价。10 月下旬五部门联合发文，提高 2009 年的小麦最低收购价。自此，每年的小麦最低收购价公布时间提前至上一年度，也就是冬小麦播种之前。2009 年以后，最低收购价政策基本成型，国家每年都在春播之前公布小麦和稻谷的最低收购价，在粮食集中上市前公布执行预案。

## 2. 临时收储政策的建立

2007 年，国家下达过部分临时存储玉米的收购计划，调控玉米市场价格。2008 年，我国油菜籽市场出现强烈波动，价格持续走低。为保证农民种植油菜籽能够获得基本收益，国家继 2008 年 10 月实施油菜籽临时收储政策后，于 2009 年 5 月 27 日，在江苏等 17 个油菜产区实施油菜籽最低收购价政策。金融危机导致大豆、棉花等农产品价格暴跌，为保护农民利益，国家启动大豆、玉米、棉花、油菜籽等收储政策，临时收储粮食收购计划也全面上升为一种市场调控手段。从 2008 年 10 月到 2009 年 4 月，国家在部分粮食主产区先后启动了六批国家临时存储粮食收购计划。从 2009 年到 2013 年，国家都坚持实施大豆和玉米的临时收储政策。临时收储政策主要针对玉米和大豆，独立于中央储备粮食轮换收购工作。

## 3. 两项政策的效果与挑战

自最低收购价和临时收储政策实施以来，国内粮食价格稳步上升，棉花、油料、食糖价格总体高位运行。由于最低收购价政策一般于年初公布最低价

格水平，农民对当年的粮食市场价格有一个比较清晰的预期，农民吃了个“定心丸”，它有效地调动了农民种植积极性。又由于最低收购价政策的成本基本上是由中央政府承担，没有增加地方政府的负担，因此提高了主产省种粮的积极性。另外，由于最低收购价政策的实施范围先后从早籼稻扩展到中晚籼稻、粳稻和小麦，再到油菜籽，促使我国粮食与油料播种面积稳定，从而保持了主要农产品生产基本稳定，粮食产量实现不断增长，农民收入实现较快增长。这为稳定物价总水平、保持国民经济持续较快发展起到了重要支撑作用。

最低收购价和临时收储政策将国家对农民的补贴包含在价格之中，是一种“价补合一”的直接价格支持政策。这种政策存在许多问题：第一，定价不合理，一定程度上导致农民盲目种植。最低收购价刺激了农民种植农产品的积极性，粮食产量得到提高，提高之后易发生“卖粮难”和“谷贱伤农”问题。农产品价格波动剧烈，价格大起大落时有发生。同时，最低收购价的确定没有充分考虑到粮食品质差价，难以实现鼓励优种、淘汰劣种的种植结构调整目的。第二，扰乱了正常的市场机制，粮食市场化改革可能会走回头路。一是政府最低收购价逐步替代市场价格。最低收购价事实上转为最高收购价，政府定价逐步取代了市场价格，也已经脱离了真实的市场价格。二是粮食经营的多渠道又回到单一渠道。由于政府最低收购价高出合理市场价较多，一般粮食企业因担心收购后亏损不敢入市收购，基本上是中储粮公司委托的定点企业在兜底收购，一般粮食企业要么按兵不动，要么退出市场。第三，中央财政负担加重。第四，农民难以完全享受到最低收购价政策带来的实惠。由于我国农民的粮食生产和销售涉及千家万户，难以完全做到面向农民直接收购，大部分还只能从中间商手中收购，加之农民信息不对称，农民实际出售价格达不到国家规定的最低收购价水平。因此，亟须进行农产品目标价格改革。

随着近年来国际农产品价格的持续下降或低迷，中国不断强化的主要农产品最低收购价和临时收储政策到2013年之后已经难以持续，改革势在必行。2014年终于启动了市场改革或采取了减少市场干预的各项重大措施，对缓解和解决粮棉油糖等农产品供给侧结构性问题起到了重要作用。

#### 4. 完善政策的对策与建议

(1) 积极引导粮食主产区调整种植结构。有关部门要抓紧研究制定水稻主产区种植结构调整的指导意见，按照市场导向、提质增效、藏粮于地、藏粮于技的原则，对水稻种植和品种结构调整作出部署。

(2) 生产者补贴要向规模经营主体倾斜。为了尽量减少改革对规模经营主体的冲击，确保新型农业经营主体健康稳定发展，健全优化整合农业补贴，将生产者补贴向规模经营主体倾斜，提高他们的抗风险能力和水平。

(3) 深化收储制度改革。完善最低收购价执行预案启动方式，健全政策性粮食出库定价机制，采取包干的方式鼓励去库存，推动国有粮食企业改制。

(4) 激发市场主体活力。抓紧制定融资信贷、运输补贴、加工补贴、市场营销等支持政策，鼓励有条件的加工企业、贸易企业和新型农业经营主体参与收购、储存、加工，大力发展粮食经济。鼓励粮食深加工，适当扩大陈化稻谷的燃料乙醇生产能力。

### (二) 推进玉米市场定价、价补分离改革

#### 1. 基本制度框架

2007年，我国在东北三省与内蒙古自治区开始实行玉米临时收储政策。这一政策在特定历史阶段取得明显成效，对保护农民种粮积极性、促进农民增收、保障国家粮食安全发挥了重要作用。但是，我国玉米产业也步步陷入生产量、进口量、库存量“三量齐增”的困局，在实际执行中暴露出更严重的问题，如国内外玉米差价扩大、大量库存积压、财政包袱沉重，以及抑制市场机制发挥作用等。

2016年，为破除玉米产业发展难题，打开农业供给侧结构性改革的新局面，我国正式取消实行了九年之久的玉米临时收储政策，建立玉米“市场化收购”加“补贴”新机制，明确“市场定价、价补分离”的原则，建立市场价格形成机制和玉米生产者补贴制度。新机制有以下三个特点：一是市场定价，即完善农产品价格形成机制，发挥市场在价格形成和资源配置中的决定性作用；二是价补分离，即把过去隐含在价格中的保收入功能分离出来，交由补贴制度分担；三是主体多元化，即鼓励并支持与玉米深加工、饲料、贸易及储备相关的多元市场主体入市参与收购。总体上说，新机制符合农业供

供给侧结构性改革的大方向，市场成为配置资源的决定性因素。改革突破了玉米产业发展困局，成效明显。

2017年中央一号文件要求，改革完善粮食等重要农产品价格形成机制和收储制度。坚持市场化改革取向与保护农民利益并重，采取“分品种施策、渐进式推进”的办法，完善农产品市场调控制度。按照市场定价、价补分离的原则，积极稳妥推进玉米收储制度改革，在使玉米价格反映市场供求关系的同时，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。

### 2. 新机制存在的主要问题

玉米“市场化收购”加“补贴”新机制实施至今，已实现平稳过渡，取得了决定性进展，但风险犹存，在实施中还存在以下两个主要问题：

一方面，农民利益可能受损。在新机制取得显著成效的同时，应关注到玉米改革的阵痛大部分已由农民承担。截至2016年12月底，全国玉米均价约1621元/吨，较年初下跌17.4%，玉米价格下跌约抵销中央专项扶贫资金投入的59%。东北地区玉米种植收益为200~300元/亩（较2015年下跌近半），改革直接导致三省一区（东北三省和内蒙古自治区）农民人均收入下降4.7%。可知，随着价格回归市场，农民种粮收入缩水，利润率明显降低，农民利益受损问题十分突出，尤其是新型经营主体。据统计，2016年东北玉米规模化种植成本为427~447元/亩，黑河等个别地区成本甚至高达692元/亩。规模经营主体受制于居高不下的租地、化肥及人工成本，全年经营情况趋于悲观，少数微利，多数赔钱。当前，我国正处在向现代农业转型的阶段，适度规模经营是必由之路。新机制实施一年多以来，部分地区出现毁约、弃耕及退租等现象；也有部分地区基于规模经营的叠加优势，投资扩大玉米种植面积。总之，当前还需关注农民利益受损问题。农民种粮收益下降会挫伤其生产积极性，这是关乎国家粮食安全的头等大事，并且农民可支配收入下降，会削弱农民消费需求，极大损伤扶贫成果，宏观上影响我国经济利好发展。

另一方面，有可能影响国家粮食安全。我国作为人口大国，一向重视粮食自给水平。玉米是全国第一大粮食作物，对保障国家粮食安全具有重要意义。玉米“市场化收购”加“补贴”新机制调减种植面积，调整种植结构，



玉米耕地资源相应减少，总产量首次出现下降。由于价格过低，种粮效益不明显，农民缺乏种植动力。在一些地区出现玉米无人收割，甚至“撂荒”现象。长期来看，若不恰当加大补贴力度，大幅提高单产水平，势必会增加玉米产业的发展风险。其次，随着深加工企业原料成本的降低，加工技术的创新，以及畜牧业的快速发展，玉米的工业及饲用消费需求均呈现递增趋势。玉米产业当前表现为阶段性供过于求，但中长期将维持供需关系紧平衡状态。最后，我国粮食产业在国际上缺乏成本优势，竞争力薄弱，易受国际市场价格波动影响，这些因素都会对粮食安全造成冲击，影响我国经济发展与社会稳定。

### 3. 进一步完善玉米价格形成机制

2016年，玉米“市场化收购”加“补贴”新机制以“市场定价，价补分离，主体多元”为特点，建立市场价格形成机制和玉米生产者补贴制度。从改革成效来看，虽然历经阵痛，但是已经取得决定性进展。尽管玉米改革期间出现产量下降、价格下跌、农民利益受损等问题，但是应认识到，当前的阶段性阵痛是值得的，玉米“市场化收购”加“补贴”新机制符合我国农业供给侧结构性改革的大方向，有利于玉米产业持续健康发展，是实现保护农民利益、保障国家粮食安全两大目标的长效解决措施。2017年及以后在总结经验与教训的基础上，坚定保持战略定力与历史耐心，创新并落实改革举措，继续深化玉米改革政策。改革首先要确保国家粮食安全，由以往只注重产量，转变为更注重保护和提高粮食产能。其次，进一步理顺价格形成机制，形成更为合理有序的市场流通格局。再次，玉米改革要与其他重要农产品改革的步伐相互配合、彼此协调，以更好地发挥改革整体效益。最后，要更大胆、更为主动地利用国际市场，因品种施策，增强对国际资源的调控能力。

(1) 持续加大补贴力度。农业补贴是支持与保护农业的最主要、最常用的政策工具。新机制下的玉米生产者补贴与深加工企业补贴不仅体现了改革的特点，而且也是改革取得决定性成效的关键。实践证明，玉米补贴新方案有利于市场机制发挥作用，有利于保障农户基本种粮收益，有利于提升玉米加工转化的积极性。现阶段要持续加大补贴力度，更加突出扶持重点，进一步完善补贴方案。一方面，要调整、改进补贴方式，补贴重点由粮食流通环节转向生产环节，由价格补贴转向直接收入补贴。另一方面，应当将服务规



模化作为扶持农业适度规模经营的主要切入口。以服务规模化带动生产规模化，加快培育经营性服务组织，为市场主体提供便捷、高效、全面的社会化服务。如在农业金融方面，健全农业信贷担保体系，推进玉米等重要农产品期货期权市场建设。

(2) 调整产品结构，激活产业链条。首先，在深化改革的现阶段，要进一步优化种植结构。要继续调减非优势产区籽粒玉米，并加大粮改饲、粮改豆试点，逐步构建协调发展的多元种植结构。其次，随着玉米价格回落，深加工企业原材料成本显著降低。新机制开展一年多深加工企业产能已得到充分扩展，经营者要利用现在的成本优势，积极调整产品结构，更要抓住机会，进一步延伸产业链条，提高产品附加值。再次，要坚持“小步快跑”的思路，加紧调整步伐。要在积极调整的同时，综合考虑企业面临的现实和各种约束条件，不能急于求成，盲目跟风。最后，要多与相关科研院所合作。质量保障玉米产业安全的核心，未来玉米产业必须采取质量型发展方式，其根本之策是要提升产品的科技含量，推广新技术与新品种，满足市场多元的消费需求。

(3) 加强种植指导，拓宽增收渠道。我国农民市场意识普遍较弱，抗风险能力不足，在短时间内难以适应价格波动及一系列市场反应。为解决新机制实施中农民利益受损的问题：一方面，要多宣传、解读政策，多与农民沟通，培养其对待风险、市场及收入的科学态度，引导农民调整种植结构，借助农业保险规避损失，增强自身的抗风险性；另一方面，要贯彻“以人为本”的发展理念，在农业外部挖掘增收潜力。农民要走上富裕之路光靠农业是远远不够的，真正脱贫致富要依靠自身素质的提高。为增强农民的“造血”机能，应加强科学指导与培训，拓宽“非粮”增收渠道，建立农民收入增长的长效机制。政府可进一步完善农村社会保障、基础设施建设，发展农村金融，带动二、三产业发展。

(4) 把强化科技转化作为解决问题的根本出路。农业的未来是现代化，农业现代化的关键是科技进步。玉米改革的根本出路是将农业科技与价格改革配合起来。在玉米改革已取得决定性成效的当前，更要积极利用农业科技改进玉米种植方法，开展玉米增产增效的绿色发展模式。首先，品种是玉米生产的第一要素，要加强玉米新品种的选育与推广。其次，进一步研究玉米

节水型灌溉制度，合理普及适合玉米的节水灌溉技术，开发并推广适用于规模化灌溉的高效节水产品。最后，按照我国农业化肥农药零增长行动的要求，对于用肥量较大的玉米不仅要推动配方肥、有机肥等肥料入户到田，优化肥料使用结构，而且要示范、推广化肥减量增效技术，提高肥料利用率。总之，我国农业要突破资源环境约束，实现持续稳定发展，就要更加重视和依靠农业科技，向科技要粮，走提高单产的“内涵式”发展道路。

(5) 适当调整玉米加工政策，鼓励加工企业适度扩大生产规模。适当放宽对饲料企业和玉米深加工企业的政策限制，为玉米加工企业营造更加宽松的政策环境。支持加工企业转型升级，延伸产业链条，开发生物化工深加工产品，拉动市场需求。可以根据加工企业玉米消化情况实行差异化补贴，加大补贴力度，并覆盖饲料加工企业。同时，进一步完善对玉米深加工企业参与临时收储收购的优惠政策。

### (三) 调整新疆棉花和东北大豆目标价格政策

从2014年开始，国家分步骤地取消棉花、大豆、油菜籽和食糖的临时收储政策。2014年，新疆棉花和东北与内蒙古大豆临时收储政策被对市场干预程度较低的目标价格政策所替代，在市场价格低于目标价格时按价差补贴生产者。2015年，彻底取消了油菜籽和食糖的临时收储政策，价格形成回归实施临时收储政策前的市场机制。2017年，取消在东北与内蒙古实施的大豆目标价格政策。大豆目标价格政策在东北与内蒙古仅实施了3年。

#### 1. 政策取得的初步效果

新疆棉花目标价格改革试点总体上是成功的，存在的操作性问题有望在试点中得到完善。目前棉花价格的市场形成机制已经建立，纺织行业效益明显好转、棉花品质得到提升、农民利益得到基本保障。东北大豆目标价格改革试点初步形成市场定价机制，农民收益和种植面积止跌企稳，但由于多种原因，大豆和玉米比价关系仍然不合理，下游的产业链仍然没有活起来。

(1) 实现了市场决定价格。目标价格改革以来，棉豆价格逐步回归市场，国内外价格联动性显著增强，价差开始逐渐缩小。2016年，国内外大豆价差为0.47元/斤，比2015年缩小0.22元/斤。2015年，国内外棉花价差实现逆转，国内棉价开始低于国际；2016年国内棉价比国际低6%左右。目前，棉

花是唯一的国内价低于国际价的大宗农产品。

(2) 实现了产品优质优价。实施临储政策时，棉豆不论好坏一个价，农民只重产量不重品质。价格改革后，市场价格可以有效反映产品质量差异，调动了农民生产优质农产品的积极性。新疆一些地方优质籽棉价格比普通籽棉每公斤高出 1 元以上，棉农纷纷转种优质棉。国产蛋白大豆价格比油用大豆每公斤高 0.2 元左右，豆农开始注重大豆品质指标，纷纷转种高蛋白质大豆。

(3) 基本保障了农民收益。2014 年以来，国际棉豆价格持续下跌，但我国由于有目标价格补贴，农民种棉种豆能够有效益、基本不亏本。根据成本收益年鉴数据，2014 年、2015 年新疆棉农加上补贴后每亩净利润分别达 164.4 元和 89.5 元，黑龙江豆农加上补贴后每亩的净利润分别为 91.5 元和 -6.8 元，但吉林、辽宁、内蒙古豆农加上补贴后每亩的净利润均亏 50 ~ 100 元。

(4) 明显激活了产业链条。目标价格改革后，棉豆市场价格随行就市逐步下行，不仅减轻了加工企业采购成本，也理顺了上下游价格关系，促进产业健康发展。2015 年，新疆纺织服装产业固定资产投资达 317.9 亿元，较上年增长 231%，新增纺织服装企业 382 家，新增就业 9.7 万人，2016 年继续保持良好增长势头。

### 2. 调整完善政策的建议

(1) 继续推进改革试点，完善政策设计。对比研究国外目标价格制定方法，科学确定我国棉豆目标价格；结合国家宏观调控目标和农民耕作习惯，适时公布目标价格水平；继续完善棉豆交售量和种植面积统计方法，促进补贴更加精准高效；继续完善补贴发放方式，及时足额发放补贴。此外，农产品目标价格补贴政策属于“黄箱”政策，不仅受现行 WTO 规则的制约，还会在新一轮农业谈判中受到更大挑战。要借鉴美国经验，探索使用脱钩或半脱钩的补贴方式，将补贴政策向“蓝箱”政策靠拢。

(2) 因品施策，逐步推进。从国际经验看，在历史数据翔实、统计方法科学、信息技术先进等条件下，大宗农产品均可以开展目标价格改革，美国的做法就是最好的例证。但从目前我国现实国情看，短期内在大宗农产品中全面推开尚不具备条件。从试点效果看，具备种植区域比较集中、国内外产

品基本同质、种植面积或产量数据容易核实等条件的农产品在短期内推开更容易成功。如食糖，主要集中在广西种植，甘蔗均要经过榨糖厂，国内外食糖品质基本相同，可以借鉴棉花操作方式率先推开。其他农产品价格改革可以借鉴这些试点经验，采取稳步推进、先易后难、先其他后口粮的战略，逐步进行。

(3) 加快政策创设配套，强化关键措施支撑。政策目标的多重性容易陷入选择困境。目标价格补贴政策承担着“发挥市场机制”和“保障农民基本收益”的双重功能，由于难以完全兼顾，导致政策效果打了折扣。要加快政策创设，剥离价格补贴政策的“保障农民基本收益”功能，使政策目标更清晰明确。积极探索建立价格改革“政策筐”，供不同的农产品选择合适的政策或政策组合。进一步完善农产品价格改革的相关配套政策，重点丰富农业保险产品，如作物收入保险、价格保险、指数保险等。加快农村土地确权、完善农产品期货市场等工作，为农产品价格改革政策提供面积、价格等基础数据支撑，确保政策的有效实施。

## 二、深化粮食收储制度改革

目前，我国粮食储备实行中央储备粮垂直管理，地方储备粮“省级—市—县级”分级管理的制度。国家粮食专项储备的职能主要是调节全国粮食供求总量，稳定粮食市场，以及应对重大自然灾害或者其他突发事件等情况，粮食储备包括常规性储备和战略性储备。地方储备是地方政府用于调节本地区粮食供求，稳定市场以及应对区域性重大自然灾害或突发事件的粮食和食用油储备，粮权归各级地方政府。

### (一) 政府粮食储备管理模式的现状

现阶段我国政府粮食储备包括中央和地方政府两个层次。其中，中央粮食储备由中国储备粮管理总公司（简称“中储粮”）负责管理。地方政府储备又可以细分为省、市、县三级储备，一般由地方政府委托，地方国有控股或国有独资的粮食企业负责管理，其他民营粮食企业承担一定的政策性粮食代储任务。

### 1. 我国政府粮食储备管理的组织模式

中央粮食储备管理采取垂直管理。中储粮负责具体经营管理工作。目前，中储粮总公司在国家宏观调控和监督管理下，实行自主经营、自负盈亏。总公司在粮食主产区和主销区组建分公司，对分公司进行垂直管理，分公司下设直属库以及委托地方粮食企业代储中央储备粮。中储粮实行的是“总公司—分公司—直属库”三级垂直管理制度。分公司是其总公司的派出机构，根据总公司授权负责管理辖区内的中央储备粮油和直属库，作为二级法人的分公司虽不具备独立法人资格，但享有某些法人权利，其主要领导、财务和国有资产均由总公司统一管理。而子公司、直属库是独立核算、自负盈亏的法人实体。截至2016年年底，中储粮在全国设立23个分公司，机构和业务覆盖全国31个省（自治区、直辖市），总公司所属的直属库达346个。中储粮总公司除充分利用直属库存储中央储备粮外，还委托中粮集团、中纺集团所属企业以及一部分地方粮库和社会仓库代储中央储备粮。据中储粮统计，截至2014年年底，共有11000多个委托库点承担了中央储备粮储备任务。为了约束直属库的权力、加强对中央储备粮管理的组织性，中储粮总公司出台了直属库10项权力清单，包括定点权、贷款权、定价权、赊销预付款、投资权、物资采购权、资产处置权、用人权、收入分配权、担保权，并采取智能化在线监测、总会计师委派、资金集中管理、“四单”流程管理、党政负责人分设等措施。

地方在中央宏观调控下，按照粮食省长负责制的要求，将粮食储备逐级落实到地市、县（区、市），建立了地方行政长官负责的多级储备管理制度。基于此，我国地方粮食储备也就包含省、市、县三级储备。地方储备粮中省级储备粮粮权属于省级政府，市和县级储备粮粮权属于市和县级政府。其中，省级储备粮在全省政府粮食储备体系中占主导地位，在发生区域性自然灾害或者粮价明显波动的时候，主要通过省级储备粮来提供灾区供应、稳定市场价格。某些重要粮食主销区还探索了异地代购代储模式。

除了原粮储备之外，我国大部分地方政府还建立了成品粮储备。地方政府的成品粮储备肇端是2003年上半年“非典”疫情。当时北京、广东等重要省市粮食价格发生明显波动，2003年8月，北京市粮食局制定了《北京市储备成品粮承储管理储存暂行办法》，成为我国地方成品粮储备制度的先例。此

后，其他地方纷纷效仿北京建立地方成品粮储备制度。目前，多数省份主要在地级市层面建立了确保当地10~20天以上供应量的成品粮储备，并以“库存保持常量、实物顶替轮出”的原则实行滚动轮换。从各地实施的情况看，尽管中央有要求，但是，成品粮储备基本属于地方事权。

## 2. 我国政府储备粮实物管理的模式

2003年颁布的《中央储备粮管理条例》规定，中央储备粮每年轮换的数量一般为中央储备粮储存总量的20%~30%。在粮食轮换方面，中储粮各分公司做好轮换规划，分解轮换过程，基本做到高抛低吸。在市场供应趋紧、价格上涨较快时主动要求增加轮换计划。以不低于国家托市价积极入市掌握轮换粮源，有效配合粮食最低收购价政策，在全年政策性粮食拍卖销售同比减少的情况下，通过广泛组织粮源、积极扩大购销，弥补市场缺口。平稳有序开展轮换，稳步推进整体运作，进一步压缩流通环节成本。中储粮对中央储备粮食的轮换一般根据粮食品种和区域，实施存储粮食的动态管理，其原则是“既实现动态推陈储新，也要避免储备粮经营管理无底线的亏损挂账”。

除了正常的储备粮食轮换之外，国家还对政策性粮食进行竞价交易。中国储备粮管理总公司（以下简称“中储粮总公司”）作为国家政策性粮食的卖方，一般是委托具体承贷库代行签订交易合同，但是中央储备粮直属库不得直接或间接参与竞买，也不得安排其监管的地方承储库点之间互相购买。全国粮食统一竞价交易平台上进行公开拍卖交易。交易的底价由国家粮食局会同财政部等部门协商，一般遵循顺价销售原则。竞价交易每周都会提前公布“哪些库点，哪些平台，销售多少”，各省的交易平台组织企业竞价交易。交易的买方必须是依法注册或具有经营资格的国内粮油贸易、加工（用粮）、饲料生产企业（经营者），通常实行会员制，由各省的分中心负责本省企业的注册、入会。此外，中储粮还承担了政策性粮食跨省移库、进口粮油接收转储、进口玉米国内轮换任务等管理工作。

一般而言，省级储备粮轮换实行指令性计划，承储企业必须在规定时间内完成轮出、轮入任务。地方政策性粮食由地方政府有关部门指定卖方。交货仓库为卖方确定的各承储库（实际存储库点），承储库作为卖方委托的收储库点，具体负责粮食出库、配合商务处理等工作，并承担相应责任。在轮换的方式上，由各省自行规定。例如，四川省规定，省级储备粮轮换可以采取



同品种轮换、不同品种轮换、同库点轮换和不同库点轮换等不同的形式，主要方式有先销后购、先购后销、边销边购等。又如，湖南省规定，省级储备粮轮换可以由承储企业直接向市场销售和向粮食生产者采购，也可以由省粮食行政管理部门组织承储企业面向全省竞价销售和招标采购，或者在大中型粮食批发市场竞价销售和招标采购。

省级储备粮食也通过竞价交易的方式进行轮换。一般由承储企业自行确定底价，每次竞价交易两个小时前可以向市场申请调整交易底价。未成交标的自动转入规定竞价交易方式。两次网上竞价交易没有成交的，承储库点必须调整底价，再次进行网上竞价交易，直到成交。

地方成品粮存储的管理大部分以小包装形态进行储备。在存储条件上要求比较严格，占用空间相对较大，因而储存、轮换有一定难度。在储备的品种上，各地根据地区居民消费偏好确定储备品种。有的省规定夏季三个月轮换一次，其他季节六个月轮换一次，有的省规定夏季一个月轮换一次，其他季节一个半月轮换一次。有的省份将成品粮储备确定为常规储备，从国家下达的地方储备粮油规模中拿出一部分建立成品粮油储备。而有的省份将成品粮储备列为临时应急储备，即要求加工企业储备一定数量成品粮，地方财政给予一定资金支持，应急状态下政府享有优先使用权。

## （二）存在的主要问题

### 1. 中央政府与地方政府事权及支出责任缺乏协调

目前，中央与地方在粮食储备方面事权和支出责任划分仍有不清晰、不合理的方面。中央储备粮的粮权在国务院，主要用于应对重大自然灾害或者其他突发事件引发的危机等情况，属于全局性的粮食储备。而地方政策性储备粮权属于各级政府，主要用于应对本区域的自然灾害或者粮价明显波动等情况，属于区域性的粮食储备。如果实际需要大规模调用粮食，中央储备粮与地方政策性储备粮要一起动用，这样相应的粮权和支出责任也就难以明确划分。1998年至2003年我国利用国债资金新建了1112个国家储备粮库项目，其中，75%的仓容建在主产区，15%的仓容建在主销区，10%的仓容建在产销平衡区。虽然地方储备粮的粮权在地方政府，但是实际上这些地区的地方储备部分承担了全局性粮食安全“蓄水池”的作用。而粮食主产区一般财政



状况都比较吃紧，承担了事权，也负担着比较重的支出责任。中央和省一级政府把粮食管理权委托给市、县，这样层层委托，地方政府等多个利益主体各打各的小算盘。在市场粮食供不应求、价格上涨时，地方政府会优先增加地方储备，而供过于求、价格下跌时，优先增加中央储备粮。部分地方政府管理部门为了多储粮得中央补贴，将大量粮食露天堆放，甚至账实不符；有些年份出现了中央试图动用专项储备平抑粮价而地方部门不作为的情况；在有些地区个别年份，出现了粮库跨界“抢粮”的行为。

## 2. 粮食储备总量与结构平衡难以维系

首先，粮食储备总量不合理。我国的粮食储备数量大大高于国际公认的库存消费比17%~18%的粮食安全线，但粮食储备的总量和品种结构亟待进一步优化。当前，市场普遍估计，我国玉米库存高达2.5亿吨，稻谷库存高达1.5亿吨，小麦库存0.8亿吨。而且，由于近年来国内外粮食市场弱势运行，我国库存粮食顺价销售难度较大。一方面，大量库存对粮食市场价格形成了巨大压力，给粮食市场调控造成了“堰塞湖”效应。另一方面，为了维持库存，财政背上了沉重负担。据国内学者估计，每吨玉米每年库存成本在252元。按此计算，目前2.5亿吨玉米每年需要付出的库存成本费用在630亿元。其次，储备粮结构方面，品种品质结构不平衡。储备中玉米结构性阶段性过剩严重，常规中晚籼稻、圆粒粳稻、普通混合小麦较多，优质长粒稻谷和专用优质小麦存储不够。其中的原因在于托市收购质量标准多年未变。例如，稻谷多年维持国内三等品的标准进行收购。另外，为了维护农民利益，甚至部分重金属超标稻谷、发芽霉变小麦等都纳入了临时收储。

## 3. 粮食主产区与主销区利益尚待进一步衔接

目前，我国的政府储备粮主要分布在粮食主产区。首先，受地理位置和交通制约，省际粮食调剂运输压力较大。由于粮食主产区和主销区往往经济水平差距较大，因此交通运力和运费很难统筹协调。例如，从黑龙江安排运粮专列运输粮食进入浙江，铁路部门为了统筹运力，就要安排浙江的小商品通过同一趟火车返回黑龙江，而黑龙江当地缺乏消费同等数量小商品的市场容量和流通能力，这就造成铁路“回空”的概率较大。近年来粮食运输车皮安排困难的主要原因是运费较高，其背后的原因实际上是主产区与主销区经济发展不平衡。其次，地方粮食储备基础设施建设不足。地方粮食储备通常

集中在产粮大县，这些县通常又都是财政穷县。由于储备库点较多，省、地市级财政资金有限，粮库基础设施建设投入不足问题异常突出，仓库老化较为严重，粮食储备安全存在隐患。

#### 4. 政府粮食储备监管机制还不完善

我国目前中央直属储备库管理的储备粮只有30%左右，70%左右的储备粮都由地方储备管理。中央储备粮实行垂直管理制度，既不受工商、税务、卫生等部门的监管，也不受地方粮食局监管，因此，直属库的监管主要以内部监管为主。内部监管不力时，易出现截留、挪用政策性储备粮的财政补贴、“转圈粮”、以旧顶新、擅自更改入库成本等违规、违法事件。

#### 5. 托市收储政策效能已经呈现出递减态势

我国粮食供求出现“三量齐增”，托市收储虽然并不是根本因素，但是在一定阶段和一定程度上成为重要主推因素。当前，储备粮规模不断增加，库容压力和财政负担均显著增加；托市收购价格一定程度上导致粮价扭曲、缺乏弹性，陷入国内粮食连年增产、收储大量增加、进口数量激增的“怪圈”；粮食顺价销售困难，国有粮食企业库存承受巨大压力。由于拍卖底价较高，在消费低迷、企业经营困难的情况下，大量库存积压使得各地库存爆满、仓容紧张。自2013年起，很多主产区出现了收不进、调不动、销不出、储不下的局面。

### （三）政府储备粮管理模式改革的方向

#### 1. 厘清粮食储备管理的政府与市场边界

对不同的粮食储备进行分类指导与管理。中央储备粮以常规储备为主，成为国内粮食供需平衡的重要蓄水池和有效调节器；适当弱化经营性职能。地方储备粮以常规储备和商业储备为主，既发挥调节区域粮食市场供需的作用，又适度发挥经营性职能，弥补地方财政补贴不足的缺口。严格区分中央储备粮的政策性和商业性，中储粮和其他承储企业一样参与代储资格申请，以代储企业的身份开展政策性粮食储备工作。鼓励新型主体从事粮食储存和加工活动，提高粮食存储环节的集约统一经营水平。保持并加大对新型经营主体的支持力度，鼓励新型经营主体从事专业化粮食仓储服务、粮食加工和贸易等活动。通过金融信贷等扶持政策支持鼓励新型规模经营主体从事“粮

食银行”、粮食初加工合作社等新型业态。针对自然和市场双重风险，鼓励农业保险公司设计提供多层次多元化的农业保险产品，供传统农户和新兴经营主体自主选择，继续探索粮食目标价格保险的有效实现形式，试点“保险+期货”融合型保险产品，同时加大对农业保险保费的补贴力度。

## 2. 统筹协调中央与地方政府财权事权

统筹中央和地方储备粮食区域布局，优化储备粮品质和结构。合理分级测算中央和地方粮食储备规模。制定兼顾产区与销区、生产与消费的国家粮食储备的区域性布局规划。深化地方粮储备体系改革。通过合并重组等方式，解决县级储备企业布局密度较大的问题。根据各地区口粮消费习惯和工业用粮品种需求，以及不同粮食品种的储藏特性分别确定中央和地方储备粮的品种结构。在国家向地方分配各种财政支农资金时，有必要把粮食产量、储备量和调出量作为综合测算依据。对口粮的政策性收购、储备管理、农业保险赔付等，应由中央财政兜底。

## 3. 以“有保有放”为原则改革粮食储备顶层设计

在相关发展规划中明确提出自给率的控制目标，以此测算粮食储粮和农业补贴总量。在坚持“米袋子”省长负责制的同时，改革粮食安全考核评价指标，综合考虑耕地数量和质量、农田水利设施完善程度、减药精肥覆盖面、农作物秸秆畜禽粪便农膜资源化利用率等目标，实现藏粮于地，允许粮食产量有适当的总量和结构调整。在国民经济统计体系中建立相关统计指标，加强数据采集，增强调查科学性，加强对粮食储备和供求的动态监测和调查分析。

## 4. 建立健全粮食主产区与主销区利益协调机制

落实“米袋子”省长负责制。粮食主销区、产销平衡区要按照互惠互利的原则，与主产区建立更加紧密稳定的产销关系，支持企业到主产区投资建设粮源基地和仓储物流设施，建立异地储备。粮食主产区要鼓励企业在主销区建设仓储物流设施和营销网络，主销区要给予必要支持。以保护粮食主产地为主要目标，对于粮食主产省的粮食运输提供补贴。例如，可以鼓励粮食主销省对东北粮食入关支付运输补贴。参照鲜活农产品“绿色通道”，减免粮食运输的税费。

### 5. 建立更为完善的激励机制和监管机制

“依法治粮”，强化粮食储备监督和管理，确保储备职能有效发挥。进一步完善中储粮系统的职能和管理体制，建立政策性职能与经营性职能彻底分开的体制机制。建立激励机制。改变重物轻人的工作经费支出机制，加强对地方粮食储备的监督和管理。基于地区差异，适当提高粮食储备保管费用补贴水平；适当提高粮食主销区粮食轮换费用补贴标准。加强内外监管。内部监控方面，在制定详细工作流程的同时，明确各项工作的责任、规范，严厉处罚违规行为，提高违规成本。通过企业内部定期培训、加大处罚力度、基层轮岗、突击检查、举报渠道多元化、区域管理问责制等措施，理顺内部监管通道，真正发挥内部监管作用。外部监管方面，由各级粮食局、审计局负责，中储粮分公司、直属库要积极配合。通过建立外部监管体系，赋予各级粮食局监管中储粮政策性业务的权力。各级国家粮食局负责相应区域内的中储粮分公司、直属库的日常监管工作，各级审计局负责对其粮食补贴进行审计、监督。

### 6. 完善粮食市场调控政策体系

制定应对市场过度波动的调控预案，防止农产品和农业生产要素价格大起大落。健全完善市场风险管理策略，创新农产品价格风险管理工具，支持新型经营主体利用期货、远期交易等新型市场交易方式规避市场风险。完善粮食等重要农产品储备调节政策，合理确定储备规模、品种结构以及区域布局，进一步加强仓储物流建设，制定应对市场过度波动的调控预案，科学确定市场收储、投放的时机和交易底价。调整国家应急性的粮食托底收购政策。把粮食临时收储政策恢复为应对市场过度波动的托底收购应对预案，一旦完成托底收购计划，国有粮食部门即刻退出相关市场，防止托底收购政策常态化。完善对市场的监测预警机制，根据市场调控需要，发挥托底收购对最低收购价政策灵活性、补充性的作用。监测优质粮食的价格波动情况，进一步促进产销对接。建立重要农产品调控目录制度，以大中城市为重点，区别基本膳食营养的敏感口粮和食物消费升级的重要粮食品种，采取分类管理和差异化的价格调控政策工具。落实建立以绿色生态为导向的农业补贴制度改革方案，当前尤其是在东北地区调减玉米的同时，有必要吸取玉米“镰刀弯”的教训，适当遏制“早改水”转种水稻的趋势。

#### （四）支持规模经营主体科学储粮

鼓励规模经营主体储粮是粮食收储制度改革的一个重点。该项政策的主要目的有三个方面：第一，可以明显减少粮食产后损失，节约资源。目前全国种粮农户有 2.1 亿，已实施农户科学储粮专项的还不到 4%。由于农户家庭储粮装具普遍简陋等原因，农户储粮损失率约为 8%，每年仅这一环节的粮食损失就达 400 亿斤。第二，可以满足新型农业经营主体适度规模经营带来的收储需求，提高为农服务水平。规模经营主体有强烈的错峰销售、延伸产业链、提高产品附加值的需求，支持规模经营主体储粮符合规模经营主体成长规律，是优化民间储粮的有力抓手。第三，可以提高粮食品质，实现全产业链优质优价。适度加工可有效提高成品粮出品率，减少口粮资源损失。

下一步应该继续加大农户科学储粮专项实施力度，扩大实施规模和范围，加快推进农户科学储粮专项建设。加快推进农户储粮专项的实施范围，同时针对种粮大户、家庭农场等规模经营主体的特点，开发研制新的大储粮装具，帮助农民减少损失。支持种粮大户、家庭农场和专业合作组织等建设粮食烘干、储存设施设备，在试点基础上推广适合其规模化储存的小型钢板仓等及配套设备。加快推进加工企业转型升级，提升粮食加工利用率。此外，通过科学制修订粮油加工业标准，引导适度加工，不断提高副产物综合利用率，减少口粮资源损失浪费。

### 三、调整完善农业补贴制度

农业补贴是当今世界各国普遍采取的农业支持保护政策。2002 年，我国的农业补贴政策在吉林和安徽部分县市进行试点，2004 年扩展到全国范围。党的十八大以来，党中央、国务院坚持不断完善农业支持保护制度。2015 年启动农业补贴政策改革，在安徽、山东、湖南、四川和浙江 5 省选择部分县市开展种粮直补、良种补贴和农资综合补贴合并为“农业支持保护补贴”改革试点。2016 年，全面推行“农业支持保护补贴”制度。2017 年进一步提出，探索实行财政支农资金“大专项+任务清单”管理方式，推广政府和社会资本合作，撬动金融资本和社会资本更多投向农业农村。现有农业补贴政

策在增加农民收入、支持农业生产方面表现出了很好的效果，但是补贴目标仍然不够清晰、作用发挥受到一定的障碍，亟待进一步完善。

### （一）提高补贴政策指向性和精准性

随着我国经济发展和农业比较优势的下降，农业补贴不断增加，甚至被当作提高农民收入的手段之一。实际上，在我国农业小规模经营为主的国情下，以农业补贴来提高农户的收入并不现实，而且也超出了国家现阶段的财政承受能力。即使在美国、日本等发达国家，农业补贴的作用也只是稳定农民收入，而不是大幅提高农民收入。所谓美国补贴占农民收入40%的流行说法，其计算依据是1999—2001年补贴金额占农业净利润的比例。实际上，该数字近年来持续下降，2010年之后已经降低到10%以下。

当前，良种补贴、种粮农民直接补贴和农资综合补贴三项补贴已经演变成农民的收入补贴，一些农民即使不种粮或者不种地，也能得到补贴。而真正从事粮食生产的种粮大户、家庭农场、农民合作社等新型经营主体，却很难得到支持。农业“三项补贴”政策对调动种粮积极性、促进粮食生产的作用降低。在2015年试点基础上，经国务院同意，2016年在全国范围内将农业“三项补贴”合并为农业支持保护补贴，政策目标调整为支持耕地地力保护和粮食适度规模经营，进一步加强补贴政策的指向性、精准性和实效性，提高政策效能。

建议明确补贴目标，提高补贴政策指向性和精准性，探索实施目标收入补贴制度。建立农民从农业生产经营中获得稳定收入的“安全网”。在目标价格补贴确立的同时，探索建立目标收入补贴制度，稳定农民农业经营收入。尤其是，在粮食主产区和其他重要农产品主产区，根据历史单产和农作物播种面积，为农民提供单位经营土地面积的保底收入。探索建立营销贷款援助制度，由农业部门与金融监管部门共同建立能够适应我国国情的农产品信贷公司，以未来收获的农产品为抵押担保，为农民提供生产经营性贷款。

### （二）明确补贴重点对象和重点领域

首先，需要调整补贴思路，建立支持“三农”长效机制。探索并完善农产品目标价格补贴制度，及时公布农产品的目标价格，尝试一次性出台未来



三到五年的指导性目标价格，努力形成农业补贴随生产成本、市场形势变化的长效机制。完善政策性农业保险制度，加大保险保费补贴力度，开发以农业收入为标的的农业保险产品。加大财政投入力度，推进农业防灾减灾稳产增产关键技术补助政策的常态化，开展病虫害统防统治补贴等新的联技计补政策试点。以政策的实施和完善为契机，促进科研、教育和推广的结合。在政策宣传和国际农业谈判的过程中，必须澄清新增补贴并没有扭曲市场，也没有向农户提供任何形式的价格支持。

其次，扩大补贴对象，促进补贴向新型经营主体倾斜。建立补贴向新型经营主体倾斜的新机制。在有条件的地方探索开展按实际粮食播种面积或产量对生产者补贴试点，提高补贴精准性、指向性。从国家农机购置补贴中划出专门资金，对农机大户和合作社进行购机补贴。采取以奖代补的方式，对部分服务范围广、操作水平高、信用评价好的农机大户或者合作社，直接奖励大型农机具或重点作业环节农业机械。探索以农业补贴作为生产经验性贷款抵押物的信贷制度，以财政部门农业补贴数据库为基础，摸清农户每年的补贴收益，建立健全相关制度。

最后，拓展补贴门类，支持农业可持续发展。科学调整农业种植结构，适度鼓励休耕、轮作，大力涵养生态环境。在东北地区特别是黑龙江，实施轮作补贴，逐步形成“两到三年玉米，一年大豆”的科学轮作方式。在华北平原地区，以玉米等低耗水作物播种面积为补贴依据，减少水稻等耗水作物的种植。在南方部分重金属污染地区，以补贴为引导，扩大高粱等高秆、重金属吸附能力弱的作物种植。在部分生态较为脆弱和污染严重的地区，实施适度休耕补贴和退耕还林计划，科学涵养生态环境。结合生态农业发展、美丽乡村建设、畜禽养殖污染治理、测土配方施肥、森林保护等重点项目，探索农家肥施用补贴，促进有机肥按土地需求均衡利用。

### （三）创设新的补贴政策和补贴方式

积极开展重要农产品规模经营主体营销贷款试点。营销贷款政策的实施方案为：由农业部门、政策性金融部门、粮棉油流通管理以及国家农产品收储部门共同建立能够适应我国国情的国家农产品信贷公司，为农产品营销贷款提供体制保障。以粮食等耐储存的产品为抵押品，确定一个农产品抵押贷



款价格，在此基础上加少量利息，由国家农产品信贷公司在产前为农民提供生产经营性贷款。农民销售农产品的市场价格如果高于这个价格，农民就可用营销贷款合同中确定的抵押农产品价格偿还贷款，相当于补贴没有启动，政府只是给予了营销贷款援助。如果农产品市场价格低于抵押贷款价格，农民则可直接以抵押农产品偿还贷款，抵押贷款价格与市场价格之差实际上就是政府给予农民的补贴。国有农产品收储部门负责对抵押农产品进行储存，并负责拍卖到期不赎回的农产品，相关费用计入农产品营销贷款利息。

### 1. 技术服务补贴

该补贴的功能定位在于提高农业社会化服务水平，今后目标取向应当是继续鼓励农民采纳先进适用技术，原则是坚持市场化方向、帮扶农民的同时不干涉农民生产决策。今后完善技术服务补贴的主要思路是：在先行试点基础上，整合现有的技术性农业服务补贴，促进其常态化、制度化。结合农机购置补贴转型，扩大农机重点作业环节补助试点范围，将现有的测土配方施肥补助、农业防灾减灾稳产增产关键技术补助等政策整合为农业服务补贴。同时，引导农业服务供给方式的创新，通过农民自主选择、政府购买服务等方式，更好地支持农作物病虫害统防统治、保护性耕作、机械化植保服务等。在试点过程中，选择条件适宜的地区，整村连片地推进，以合作社、社会化服务组织为主要服务提供方，引导农民集体购买农业社会化服务，事后将补贴通过“一卡通”的方式直接发放到户。

### 2. 风险防范补贴

“超低保费，补贴险企”农业保险经过数年推进，农业保险覆盖面已经扩大，现在的低保费、低保障已经不适应农业生产发展的需要。今后，农业保险补贴的功能定位在于提高农民抵御自然和市场双重风险的能力，目标取向是提高风险补偿标准、满足多层次多元化市场需求，原则是防范系统性风险为主、防范个体性特定性农业风险为辅。政策性农业保险的实施方案是：在中央层面，建立农业部门、保险监管、气象监测等部门协调机制，必要时建立中央农业保险公司，为农业保险提供指导和再保险。在省市自治区层面，保持现有商业保险公司提供农业保险服务的模式不变，适当引入市场竞争。在县一级层面，依托农经管理部门、兽医畜牧部门、渔业船政部门建立作物保险理赔定损领导机制。提高农业保险补贴标准，加大农业保险保费补贴力

度。保险标的由现在的物化成本转向县域范围内的常年作物种植收益、平均畜禽养殖收益等，鼓励保险公司积极提供不同保障水平的农业保险产品，即按照农业平均收入不同的比例（例如，常年亩均粮食种植收益的35%、45%、55%、65%、75%）设计保险保单，制定多层次的保费标准，供不同类型的农业经营主体自主选择。适度提高对粮食主产区、中西部财力困难地区以及重点粮食品种的中央财政保险保费补贴比例，由中央财政和省财政为农民支付大部分保费，可以考虑最低档次的农业保险保费直接由财政全额补贴。农业保险保费补贴由中央和省两级财政或与上文建议成立的中央农业保险公司与保险公司直接结算，县级保险领导体制只负责核查、定损。在产品设计、服务水平以及理赔积极性等方面，对从事农业保险业务的保险公司严格考核，不合格者进行严格惩处。同时，建立农业巨灾风险分散机制，探索农业风险证券化，为农业保险提供财政金融“兜底”。

近期内，还要积极探索实施目标价格保险、参考期货价格保险、天气指数保险等新型农业保险产品。近年的重点是探索试点粮食、生猪、蔬菜等农产品的政策性目标价格保险。农产品目标价格保险的实施方案是：注意目标价格与农产品产量的充分结合，考虑农民收入保障水平。综合考虑农业投入、市场价格、比较效益等因素，确定目标价格，根据之前两年的农产品平均市场价格确定市场价格，统计县域范围内过去五年的农作物亩产或每头出栏牲畜平均肉奶产量，去掉最高单产和最低单产之后进行平均，计算农民最终每亩作物或每头牲畜的收益。之后，按照不同的收益比例设计保险保单，确定有高有低的保费标准，供农户自由选择购买。一旦市场价格低于目标价格理赔时，按照约定目标价格与市场价格差价，结合约定的单产和赔付比例，计算应赔付的金额。保费补贴方式、机制设计以及结算程序可以参考上文政策性农业保险实施方案。

### 3. 基础设施补贴

该补贴的功能定位在于加快发展现代农业、改善设施装备条件，今后目标取向应当是，强化防汛抗旱减灾能力和可持续发展能力，不断提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率，原则是加大投入、先建后补、协调发展。基础设施补贴的实施方案是：选择小型农田水利建设、旱作农业、中低产田改造、耕地质量提升、粮食烘干仓储设施、有机农业等项目，由各省确定补

贴目录。中央财政在每年新增的补贴中安排专项资金，并经省财政配套，由县一级农业部门和财政部门负责实施，过程中强化审计，保证专款专用。由农民或其他农业经营主体先行建设，之后向县一级农业部门申请补贴资格，由县级农业部门和财政部门在审计部门监督下组织专家组验收。省一级农业部门、财政部门以及审计部门不定期抽查。验收合格后，由财政专款拨入农业生产经营者账户。补贴完成后，必须继续跟踪项目动态。对持续从事农业的项目，可以追加补贴或以奖代补。对确系骗补的经济主体，追究其法律责任。

#### 4. 生产结构调整补贴

该补贴的功能定位在于适应我国农业发展新常态，以市场需求为导向，在保障粮食安全和重要农产品有效供给的基础上，促进粮食作物、经济作物、饲料作物与农产品加工业协调发展，延伸农产品价值链。补贴的着力点在于更好地服务于新一轮农作物结构调整，提高农产品质量安全，缓解资源环境约束。生产结构调整补贴的实施方案是：对耕地进行功能划分、分类整理，对于粮食主产区和粮食安全战略核心区，补贴要侧重于挖掘新潜力，补贴主要用于维持粮食种植面积、提高粮食产量；对于适合种粮的其他地区侧重于提高产品竞争力，补贴主要提高农产品品质，尤其加大对原有种植作物品种改良或适用先进的生产技术，实施差异化农产品组合的生产者予以补贴；对于不适合种粮的城郊地区、山区或丘陵地区侧重于降低环境承载压力，鼓励发展园艺、饲料等经济作物。同时，该项补贴还可以特设特别基金，将补贴与区域布局、环境保护与农产品加工业发展联动，对经营者调整经营规模、改善品质、保护环境以及生产结构调整状况进行综合评价，并予以补贴。中央财政在每年新增的补贴中安排专项资金，有条件的地方进行财政配套，由县一级农业部门和财政部门负责实施，按照生产结构调整“落实到田块、补贴到田块”的原则，经有关部门验收合格后，由财政专款直接补给生产者。

## 四、深化农业对外开放合作

2013年9月和10月，国家主席习近平在出访中亚和东南亚时，先后提出

“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的重大倡议，两个倡议合在一起简称“一带一路”倡议。在“一带一路”倡议下，我国与沿线国家经贸合作稳步推进，2016年，我国与沿线国家进出口总额达6.3万亿元，同比增长0.6%，新签对外承包工程合同1260亿美元，同比增长36%，对沿线国家直接投资145亿美元，占我国对外投资总额的8.5%。近年来，国内农业生产资源环境的刚性约束和国家粮食安全战略的需要，使我国农业对外依存度不断提高，“走出去”利用国际国内两个市场两种资源，构建开放型的全球农业供应体系日益迫切。而“一带一路”沿线国家与我国农业资源禀赋差异较大，贸易互补性强，农业技术合作、农业投资前景广阔。

党中央、国务院历来重视农业对外合作。党的十八大以来，我国将农业对外合作摆在突出位置。近几年的中央一号文件多次对加快实施农业对外合作战略，提高农业国际化水平提出了要求。2014年11月，国务院批准农业部牵头建立农业对外合作部际联席会议制度，目前已有20多家成员单位参与进来，20家企业与20家成员单位建立20+20工作机制，共同推动开展农业对外合作。2016年4月，印发《国务院办公厅关于促进农业对外合作的若干意见》，出台了一系列含金量高、务实管用的政策措施，第一次系统构建了支持农业对外合作的政策框架体系。2017年1月，农业部、国家发改委、商务部共同编制印发《农业对外合作“十三五”规划》，明确了农业对外合作的路线图和时间表。2017年5月，农业部、发改委、商务部、外交部联合发布《共同推进“一带一路”建设农业合作的愿景与行动》。

---

### 专栏 7-1 共同推进“一带一路”建设农业合作的愿景与行动（节选）

“一带一路”沿线各国合作潜力和空间巨大，围绕“一带一路”沿线国家共同发展需求和优势，着重在以下方面加强合作。

构建农业政策对话平台。加强政策沟通，完善沿线国家间多层次农业政策对话机制，探索建立沿线国家政府、科研机构、企业“三位一体”的政策对话平台，就农业发展战略充分交流对接，共同制定推进农业合作的规划和措施，协商解决合作中的问题，共同为务实合作及大型项目实施提供政策支持。

强化农业科技交流合作。突出科技合作的先导地位，多渠道加强沿线国家间知识分享、技术转移、信息沟通和人员交流。结合各国需求并综合考虑国际农业科技合作总体布局，在“一带一路”沿线共建国际联合实验室、技术试验示范基地和科技示范园区，开展动植物疫病疫情防控、种质资源交换、共同研发和成果示范，促进品种、技术和产品合作交流。共建“一带一路”农业合作公共信息服务平台、技术咨询服务体系、高端智库和培训基地，推动区域农业物联网技术发展，提升“一带一路”沿线国家农业综合发展能力。

优化农产品贸易合作。推动共建“一带一路”农产品贸易通道，合作开展运输、仓储等农产品贸易基础设施一体化建设，提升贸易便利化水平，扩大贸易规模，拓展贸易范围。鼓励建设多元稳定的“一带一路”农产品贸易渠道，发展农产品跨境电子商务。加强“一带一路”沿线国家农产品检验检疫合作交流，共建安全、高效、便捷的进出境农产品检验检疫监管措施和农产品质量安全追溯系统，共同规范市场行为，提高沿线国家动植物安全卫生水平。

拓展农业投资合作。发挥沿线国家农业比较优势，充分利用相关国际金融机构合作机制与渠道，加大农业基础设施和生产、加工、储运、流通等全产业链环节投资，推进关键项目落地。提升沿线国家间企业跨国合作水平，采取多种方式提升企业跨国投资能力和水平，促进沿线国家涉农企业互利合作、共同发展。推动沿线国家之间开展农业双向投资，中国欢迎各国企业来华开展农业领域投资，鼓励本国企业参与沿线国家农业发展进程，帮助所在国发展农业、增加就业、改善民生，履行社会责任。

加强能力建设与民间交流。加强以农民为主体的能力建设和民间交流，共同开展“一带一路”沿线国家农民职业教育培训，提高农民素质以及农民组织化水平，增进沿线国家间交流互信。加强“一带一路”沿线国家企业之间交流合作，共建跨国经营管理人员培训基地，培养复合型跨国经营管理人才。

资料来源：农业部、国家发改委、商务部、外交部联合发布的《共同推进“一带一路”建设农业合作的愿景与行动》，2017年5月。

## （一）深化“一带一路”农业对外开放合作

随着我国综合国力的提升和国际影响力的增强，农业对外合作不应仅局限于粮食海外生产和回运，而是要树立“着眼全球、和谐发展”的大局观。摒弃以短期经济利益为目标的发展思想，坚持“长期合作、互利共赢、共同发展”的指导思想。在农业对外合作过程中承担更多的国际责任，带动沿线不发达国家农业综合生产能力的提升和人民生活水平的提高。在顾及合作国的经济、社会和环保利益，提高合作国的农业技术水平、生产经营水平，遵守合作国的政治经济制度、宗教文化传统，不损害其资源、生态环境的基础上，开展对双方都有利的农业合作。

在统筹用好国际国内两个市场、两种资源方面，2017年中央一号文件要求，完善农业对外开放战略布局，统筹农产品进出口，加快形成农业对外贸易与国内农业发展相互促进的政策体系，实现补充国内市场需求、促进结构调整、保护国内产业和农民利益的有机统一。加大对农产品出口支持力度，巩固农产品出口传统优势，培育新的竞争优势，扩大特色和高附加值农产品出口。确保口粮绝对安全，利用国际资源和市场，优化国内农业结构，缓解资源环境压力。优化重要农产品进口的全球布局，推进进口来源多元化，加快形成互利共赢的稳定经贸关系。健全贸易救济和产业损害补偿机制。强化边境管理，深入开展综合治理，打击农产品走私。统筹制定和实施农业对外合作规划。加强与“一带一路”沿线国家和地区及周边国家和地区的农业投资、贸易、科技、动植物检疫合作。支持我国企业开展多种形式的跨国经营，加强农产品加工、储运、贸易等环节合作，培育具有国际竞争力的粮商和农业企业集团。

结合我国近年来农业对外直接投资发展实际和当前国内外新形势，综合考虑农业对外直接投资对于国家经济产业安全的战略意义，强化政府宏观指导、政策措施推动，强化企业投资风险意识是确保农业对外投资稳步、健康的重要措施。2018年中央一号文件提出，优化资源配置，着力节本增效，提高我国农产品国际竞争力。实施特色优势农产品出口提升行动，扩大高附加值农产品出口。建立健全我国农业贸易政策体系。深化与“一带一路”沿线国家和地区农产品贸易关系。积极支持农业走出去，培育具有国际竞争力的



大粮商和农业企业集团。积极参与全球粮食安全治理和农业贸易规则制定，促进形成更加公平合理的农业国际贸易秩序。进一步加大农产品反走私综合治理力度。

### （二）农业对外开放合作面临的主要问题

#### 1. 全球配置资源能力有待提升

当前，全球范围内争夺优质农业资源日益激烈，一些国家已经开始对外国资本投资农业加大限制力度。境外各类自然、社会及政治等风险频发。国内缺少国家强有力的政策支持。我国农业对外合作整体规模偏小，缺乏行之有效的政策支持。目前，针对农业对外投资的补贴项目不多，仅包括前期费用、资源回运、人员人身意外伤害保险费用、外派劳务人员的适应性培训费用、境外突发事件处置费用、企业投保海外投资保险等6项，而且补贴金额不大。支持农业对外合作相关配套政策和公共服务还不健全，中国参与国际粮农事务及国际农业规则制定的深度不够，在国际粮食等大宗农产品贸易中缺少话语权和定价权。农业对外合作融资难、融资贵、海外保险产品少等问题突出，政府服务水平亟须提升。

#### 2. 农产品贸易管理体制亟待调整完善

我国作为世界最大的农产品进口国，并没有取得与贸易地位相对应的话语权，巨大的购买力未能改变我国企业被动接受国际市场价格的尴尬局面。农产品贸易管理体制亟待调整完善，特别是国有贸易配额使用、农业补贴“爆箱”问题面临巨大压力。我国农业支持保护体系中很多政策都是属于WTO规则中的“黄箱”范畴，随着财政对农业支持的逐年增加，“黄箱”政策的支持已经接近上限。在与国际接轨的过程中，农产品价格支持政策和国有贸易配额等政策的弊端将全面暴露，亟待通过改革和转型来适应国际国内统一市场的需要。调整完善农产品贸易管理体制，创新农业补贴机制是农业政策调整的紧迫性课题。

#### 3. 农业利用外资的质量效益亟须提升

一方面，农业对外直接投资项目管理权限分布在多个行政部门，多头管理、沟通不畅等问题导致项目审批程序烦琐、耗时长、延误商机。另一方面，缺乏有效的沟通协调机制，在政策制定中，部门间仍存在各自为政、缺乏有



效沟通的现象，信息共享机制有待完善，涉农对外合作资金整合亟须提上日程。农业利用外资流向不合理，区域分布不平衡。东部因基础设施较完善，市场经济较为发达，成为外商投资的重点区域，而亟须资金、技术支持的中西部地区，外商投资农业的比例相对较小。农业利用外资的增加对企业自主创新能力提升、民族品牌保护，以及农业产业链各环节带来不利影响和风险，内外资法律法规仍不完善，仍存在和国家对外开放大方向、大原则不符的法律法规和条款，外商投资企业投诉机制尚未建立，准入前国民待遇加负面清单管理制度仍不健全，外商投资事前事中事后监管与服务体系有待强化，营商环境亟须优化。

#### 4. 企业国际竞争力有待提升

总体来看，我国缺乏真正具有国际竞争力的大型农业企业集团，在全球农业产业链控制、物流和贸易渠道、品牌建设、产品分销等方面的国际竞争优势不强。首先是缺少复合型国际人才。企业开展对外投资要涉及国际经济、金融、法律和语言等领域，需要一支具有全球视野和国际化战略思维、熟悉国际投资规则、精通跨国投资经营管理和国际市场开拓、外语熟练的复合型人才队伍，但我国企业这方面的储备还较为不足。其次开展对外投资的层次较低，没有从战略上建立农产品加工、仓储、物流和贸易一体化的全球农产品供应链。由于多数企业还没有建立起完整的自主研发和推广体系，企业在技术应用上成本较高且适应能力较差，农业对外直接投资项目主要集中在附加值不高、技术含量较低的劳动密集型行业和传统的生产环节，甚至很多企业开展对外合作的目的就是单纯种地。此外，企业间协作机制尚未建立。目前我国农业对外合作投资地点和领域高度集中。企业间缺乏沟通协作机制，投资存在一定的盲目性，缺乏核心竞争力和差异化竞争优势，开展对外合作的企业之间存在无序发展、恶性竞争的状况，大大增加了企业海外投资成本和投资风险，也影响到我国企业在国际市场的形象和地位。

### （三）促进农业对外开放合作的政策建议

#### 1. 强化国家宏观指导

充分利用现有“农业对外合作部际联席会议制度”，进一步加强部门间务实协作；加快推进体制改革，尽早建立统一的管理协调机制。整合改革完善

现行贸易促进体制，建立符合世贸组织规则和我国国情，功能齐全、高效有序的农业贸易促进体系，通过政府公共服务和财政支持的引导，形成以国家级贸易促进机构为主导，地方政府、行业协会、科研机构、农业企业相互配合、相互补充、相互促进的体系。

### 2. 加大政策支持力度

加大财政投入力度。充分利用并拓展现有对外经济技术合作专项中与境外农业资源开发有关的资金，研究设立专门的农产品境外基地建设基金，在企业资本金注入、境外并购、前期基础投资等方面加大支持力度。完善金融支持政策。在贷款利率、期限、额度上给予农业投资贸易项目重点倾斜，对战略性项目给予专项金融支持，放宽贷款限制。适度放宽融资条件。完善税收优惠政策。避免境外投资企业双重征税。对列入国家进口计划的返销农产品特别是运回的资源型农产品，免征进口税。在特定项目税收领域，积极建立特定项目、省份、区域下的对外农业投资合作税收优惠政策。

### 3. 加强政府公共管理和服务

强化信息服务能力建设。增设驻外机构农业参赞或农业外交官，强化有关信息收集、分析和预测；建立“走出去”农业企业数据资料库，定期发布投资国的投资政策和环境、法律商业惯例、土地政策、宏观经济、招商信息等，搭建政府、企业和驻外机构之间的信息交流平台；加强各部门信息采集或统计系统的对接和数据共享，集中各部门优势，使面上数据和行业数据有机整合。依托数据信息资源，为各级政府和“走出去”企业研究与决策提供支撑。积极推动成立农业对外投资行业协会。强化协会的自律功能，发挥协会在境外农业开发项目竞标过程中的协调作用，规范企业行为。加强行业协会在应对价格协调、贸易纠纷、抵御海外风险等方面的作用。强化人才培养。培养熟悉国际农业投资政策法规、具有跨国经营理念和经验的复合型人才。定期举办农业对外投资企业经验交流会、理论培训班，加强相关管理人员在国外农业投融资、财税、保险等政策法规等方面的情况交流和培训。

### 4. 强化企业风险防范意识

随着我国农业对外投资规模日益扩大，投资地区和领域逐步广泛，企业面临的政治、经济和社会文化风险日益加剧，强化企业风险防范意识对于企业实现健康走出去至关重要。慎重选择投资地区。企业在走出去前应多渠道

了解投资地区政治、经济、社会、文化及环境等方面情况，评估政治和环境风险。尽量避免到政治不安定、民族主义和宗教情绪比较浓重以及国际评估机构认为具有潜在政治风险的国家进行投资。理性评估投资项目。企业选择投资项目切忌盲目跟风，在“走出去”前，应对项目投资风险进行客观评估，理性评判项目实施存在的不确定性和面临的风险，进行科学决策。储备和建立专业人才团队。包括引进和培养精通对外投资实务与贸易、熟知投资地区工会、劳工、税收、环保等方面法律法规和本地文化的人才。强化企业社会责任意识。在全球化背景下，对外投资企业履行社会责任不仅关乎企业自身发展战略的实现，也关乎对外投资合作的可持续发展。在投资地区履行社会责任、树立良好形象是改善内外部环境、有效规避防范投资经营风险的重要途径。

## 五、探索建立农村发展用地保障机制

土地资源是人类赖以生存和繁衍的第一资源。合理有效配置土地资源，对农业农村经济、生态、社会多方面具有重大意义。由于土地资源类型多样、性质多元，特别是诸如农用地、宅基地、经营性集体建设用地等涉农土地资源，无论在物理特征、使用性质和权属范围等方面都存在很强的异质性，单一依靠市场手段或政府手段来配置土地资源难以达到其经济生态社会功能最大化的目的。推进农业供给侧结构性改革，实施乡村振兴战略，需要采取市场与政府手段并举的策略，创新农用地管理政策，健全农业农村发展用地保障机制。2017年和2018年的中央一号文件都明确提出，要探索建立农村发展用地保障机制，并对此作出了部署和安排。

### （一）创新农用地管理政策

保障农村发展用地，需要创新农用地管理政策，优化城乡建设用地布局，合理安排农业农村各业用地。一是要加紧完善新增建设用地保障机制，将年度新增建设用地计划指标确定一定比例用于支持农村新产业、新业态发展。二是在控制农村建设用地总量、不占用永久基本农田的前提下，加大盘活农村存量建设用地力度。允许通过村庄整治、宅基地整理等节约集约建设用地

采取入股、联营等方式，重点支持乡村休闲旅游养老等产业和农村三产融合发展。三是完善农业用地政策，积极支持农产品冷链、初加工、休闲采摘、仓储等设施建设。四是在符合土地利用总体规划的前提下，允许县级政府通过村土地利用规划，调整优化村庄用地布局，有效利用农村零星分散的存量建设用地；预留部分规划建设用地指标用于单独选址的农业设施和休闲旅游设施等建设。五是对利用收储农村闲置建设用地发展农村新产业新业态的，给予新增建设用地指标奖励。同时，改进耕地占补平衡管理办法，建立高标准农田建设等新增耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂机制，将所得收益通过支出预算全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略。

### （二）加强政府对农用地的保护

#### 1. 建立适应市场经济的土地利用规划体系

依据不同时期的产业、生态、民生政策，及时公布土地利用总体规划、土地利用年度计划、限制和禁止用地目录，向土地利用决策者提供未来土地利用变化的信息和土地利用调控的方向，以便其做出符合社会总体利益的决策，有效发挥信息的引导作用。

#### 2. 完善土地财税制度

通过税收、投资、补贴等经济激励措施，促进土地集约利用、资源优化配置、土地收益公平分配。加快涉地税费制度改革。要在缩小征地范围、提高土地补偿费的同时，完善分税制和转移支付制度，使地方政府能有与其事权相匹配的财税权，扭转“卖地财政”，把土地财政建立在正当税收的基础上。善用政府投资和补贴。鼓励政府部门在生态脆弱区域、粮食主产区、城乡接合部区域等特定地段投资建设公益性基础设施，吸引企业集聚。利用土地制度设计和优惠政策引导资金投入治沙、治荒、植树造林，改善生态环境。运用政府财政补贴，如农业支持保护补贴、农机购置补贴、土地整治补贴等，保护耕地质量，提高农地利用效率，保障粮食安全，促进现代农业发展。

#### 3. 实行土地用途管制分区

市场主体的逐利特性导致其更注重短期行为和微观效益，个体土地利用方式的理性选择可能导致集体行动的“困境”，这就需要政府通过公共选择机

制，从宏观层面对用地结构和空间布局进行调整和完善。特别是对水土流失、土地污染等生态环境问题，除了采取征税或补贴等财税手段外，政府还需要科学划定土地用途管制分区，对相应的土地使用加以限制，从而在宏观上保障土地功能的可持续发挥。

#### 4. 改革现行土地行政审批制度

在市场经济制度的框架下，行政审批仍然是政府调控土地资源配置的重要手段。通过减少审批事项、下放审批权限、简化审批环节和程序，促进上下级政府管理目标一致、权责明确，提高审批环节工作效率，遏制寻租和腐败。

#### 5. 落实基本农田保护条例措施

面对我国人多地少，耕地后备资源严重不足的现状，为了维护国家粮食安全，保持社会稳定，1998年12月24日，国务院第12次常务会议通过了《基本农田保护条例》（以下简称《条例》），并于2011年1月8日，根据《国务院关于废止和修改部分行政法规的决定》进行了修订。《条例》对基本农田的划定、保护、监督管理等做出了制度安排。当前和今后一个时期，主要是抓好《条例》的贯彻落实工作，保障农产品有效供给和国家粮食安全。

---

### 专栏 7—2 东北黑土地保护利用试点

加强东北黑土地保护利用，是促进农业绿色发展、夯实国家粮食安全的重要措施。2015年以来，农业部会同财政部，在东北4省（区）17个县（市、区、旗），安排专项资金，开展黑土地保护利用试点，积极探索有效保护黑土地的工作机制和技术模式。

#### 1. 主要做法

（1）压实责任全力推进。制定2017年《东北黑土地保护推进落实方案》，明确目标任务，提出工作要求。一是工作早部署。在春耕备播前就召开推进落实会，对有关工作进行具体安排。东北4省（区）也都及早召开工作部署会，推进落实各项措施。二是任务早对接。将2017年试点工作的任务列出清单，与试点县（市、区、旗）逐县对接、逐项落实。试点县（市、区、旗）也与承担试点任务的乡镇和实施主体签订协议，细化任务，明确要求，抓好

落实。三是责任早落实。东北4省（区）农业部门与17个试点县（市、区、旗）政府签订责任书，明确任务要求。吉林省公主岭市将黑土地保护纳入对乡镇和部门的目标考核，做到进度到月、任务到乡（部门）、责任到人。

（2）聚集力量合力推进。一是强化部门协作。统筹农业、发改、财政、国土、水利等部门协同推进，调动教学、科研、推广、企业、协会积极参与，形成大联合的工作格局。辽宁省法库县将黑土地保护利用项目作为政府“一把手工程”，建立多部门参与的联席会议机制。二是强化区域协同。以资源禀赋相近，土壤类型相似，种植结构相同的区域为单元，突出三江平原区、松嫩平原区、长白山—辽东丘陵区、大兴安岭南麓区等四大区域，分区开展合作交流和协作攻关。三是强化项目统筹。将黑土地保护与新增千亿斤粮食产能规划田间工程项目相结合，强化工程、农艺措施配套。

（3）集成创新示范推进。各地加快技术集成创新，因地制宜推广。一是技术难点强攻突破。黑龙江省农委组织中科院东北地理所、省农科院开展重大课题联合攻关，经过长期试验，将秸秆深翻还田、米豆轮作、增施有机肥等单项技术集成为综合技术，有效解决土壤有机质下降、耕层变薄、理化性状变差等突出问题。二是模式亮点示范展示。各试点县（市、区、旗）建立400多个核心示范区，发挥“攻关区、熟化区、展示区”作用，集中展示绿色高效技术模式。三是关键节点精准指导。4省（区）和17个试点县（市、区、旗）建立专家指导组，每省（区）由一位专家牵头，每县有一位专家驻点，在秋整地和春整地关键农时，抓好关键技术落实。

（4）强化监督务实推进。一是工作调度信息化。建立信息调度平台，定期调度各省工作进展情况。二是监督检查常态化。建立督导、通报、约谈的工作制度，东北4省（区）各级农业部门累计开展督导检查700余次。三是项目监管制度化。试点县（市、区、旗）全部建立了资金管理、招标采购、项目公示等制度。对资金实行专账管理，并将审计贯穿于项目全过程，主动接受社会监督。

## 2. 实施成效

（1）黑土地保护工作机制逐步建立。黑土地保护是一项长期性、系统性工作，需要建立有效的工作机制。一是责任到县。试点县（市、区、旗）成立由政府主要负责同志任组长的推进落实组，把工作要求细化到乡镇。乡镇



具体负责实施，将试点任务落实到主体、分解到田块。二是主体带动。改变由政府 and 农业部门包办的做法，依托新型经营主体，实施黑土地保护。选择705家种植大户、农机合作社、龙头企业开展黑土地保护试点，实施面积占96%以上。三是连片推进。试点县（市、区、旗）都选择优势区域和优质品牌基地，集中连片，整体推进。

(2) 黑土地保护技术模式逐步完善。针对黑土地利用中存在的突出问题，集成组装一批可推广、可复制的综合技术模式。一是积极利用有机肥控污增肥。重点是通过增施有机肥、秸秆还田，增加土壤有机质含量，改善土壤理化性状。2017年，17个试点县（市、区、旗）已建成大型配肥中心和小型智能配肥站70多个、有机肥堆沤场所600多个、有机肥生产加工设施50多套。二是控制土壤侵蚀保土保肥。加强坡耕地与风蚀沙化土地综合治理，控制水土和养分流失，遏制黑土地退化和肥力下降。三是耕作层深松耕保水保肥。重点是推广少免耕、秸秆覆盖、深松等技术，改善黑土地土壤理化性状。四是科学施肥浇水、节水节肥。结合开展化肥使用量零增长行动，在玉米、水稻优势产区全面推行精准施肥作业，推广水肥一体化和节水灌溉技术。五是调整优化结构养地补肥。在冷凉区适度压减籽粒玉米种植，推广玉米大豆轮作，发展青贮玉米、苜蓿、黑麦草等优质饲草料。

(3) 黑土地保护服务体系逐步形成。在黑土地保护利用试点中，探索形成了有效的服务机制。一是推行购买服务。政府向有机肥生产企业、规模化养殖场及专业合作组织购买服务，承担购买服务的企业或组织将有机肥施用到田；政府向农机服务组织购买服务，集中连片开展秸秆粉碎还田、深松耕等。据统计，购买服务资金占总资金的60%以上。二是实施物化补助。主要是对农民使用商品有机肥、缓释肥料、水溶肥料等新型肥料以及大豆根瘤菌剂，采用物化补助的方式，鼓励农民施用。据统计，物化补助资金占总资金的20%左右。三是创新金融服务。部分试点县采取政府和社会资本合作（PPP）模式，在集中养殖区吸引社会主体参与建设、运营“粮—沼—畜”设施。

(4) 黑土地保护监管方式逐步成熟。一是划定红线。落实最严格的耕地保护制度，将黑土耕地划为永久基本农田，优先将黑土地划为粮食生产功能区和重要农产品生产保护区。17个试点县（市、区、旗）划定永久基本农田



3517.13 千公顷，优质黑土耕地 100% 划入永久基本农田。二是严格考核。结合粮食安全省长责任制和省级政府耕地保护目标责任考核，建立黑土地保护考核机制。探索第三方评估机制，对试点成效进行科学的评估。三是科学监测。制定印发《东北黑土地保护利用试点项目耕地质量监测点建设方案》，建立 170 多个标准化耕地质量长期定位监测点，采集土样 1.8 万余个，检测化验 13 万多项次，田间试验 211 个。

(5) 黑土地保护经济生态效益初步显现。一是提升耕地质量。17 个试点县（市、区、旗）项目区耕地质量等级平均达到 3 等，比项目实施前提高了 0.88 个等级，相当于亩均增加粮食产能 88 公斤。耕层厚度达到 25cm 以上、增加 7~10cm，土壤有机质含量平均达到 3.27%，提高了 0.4 个百分点。二是增加绿色优质产品供给。黑龙江省结合黑土地保护，认证绿色有机食品面积 5066.67 千公顷，推动大粮仓向绿色粮仓、绿色菜园、绿色厨房转型升级。三是改善农田生态环境。通过推进化肥农药减量增效，减少了对黑土地的污染。通过推广节水农业技术，在三江平原、松嫩平原、辽河平原控制水稻生产，减少地下水开采。

---

### 6. 开展耕地轮作休耕制度试点

耕地轮作休耕制度试点，是党中央提出的一项重大改革任务。近两年，中央财政共安排 40 亿元资金，在东北地区开展轮作试点 1000 千公顷，在河北地下水漏斗区、湖南重金属污染区、西南西北生态严重退化地区开展休耕试点 210.67 千公顷。按照中央的部署和要求，农业部会同财政部等部门，积极扛起责任、履职尽责，有力有序推进试点工作顺利开展。

#### (1) 主要做法

一是工作部署抓“早”。轮作休耕季节性强，特别是东北地区，错过一季就耽误一年。为不误农时地开展轮作休耕，2017 年 2 月，农业部会同财政部印发《2017 年耕地轮作休耕制度试点工作方案》，对年度目标任务提出明确要求。3 月，又印发《耕地轮作休耕制度试点“一平台五创新”重点工作落实方案》，进一步充实试点内容、完善试点功能。河北、内蒙古、辽宁、甘肃等省（区）都由政府负责同志亲自督导，协调落实。吉林将轮作试点纳入“十三五”深改任务，通盘考虑，重点推进。

二是任务对接压“实”。2017年轮作休耕面积扩大，规模翻了近一番。为把试点任务落实到位，财政部年初及时下拨试点资金，农业部依照农事季节先后5次召开专题调度会，对轮作休耕各项任务细化落实、层层压实。试点省也主动入位，层层签订责任书，落实工作任务。

三是指导服务做“细”。各试点省按照轮作休耕的要求，落实关键措施。抓分类指导，针对轮作休耕区域资源条件、种植习惯和市场需求，组织专家制定了30多套技术模式供农民群众选择，并通过网络平台、手机客户端等，为农民提供技术咨询。抓精准服务，河北组织各类培训100多次，印发技术指导资料、光盘等20多万份；甘肃培训技术骨干700多人次，培训示范户2.3万人次。

四是督查考核管“严”。农业部和财政部制定印发《耕地轮作休耕制度试点考核办法》，对试点省组织领导、任务落实、督促检查等6个方面、22项指标开展百分制考核，通过省级自评、部门复核、综合评定，确定考核等级，作为下年度试点任务安排的重要依据。同时，委托科技部科技评估中心作为第三方机构，采取实地调研与书面调研相结合，随机抽取5个试点省、10个试点县、500个试点农户，对轮作休耕政策落实、实施成效、群众满意度等进行科学评估、客观评价，为改进完善试点政策提供支持。

## （2）实施成效。

一是经济社会生态效益初显。两年来，在轮作休耕的区域，出现了一些积极的变化。经济效益显现。东北轮作区实施玉米与大豆轮作，轮作试点补助加上大豆生产者补贴，大豆的亩收益比玉米高。河北实行小麦冬季休耕后，只种植雨热同季的玉米，亩产提高10%以上。社会效益显现。黑龙江海伦市轮作种植富硒、高蛋白大豆26.67多千公顷，带动农民人均增收150元。由于轮作效益好，近两年东北地区农民主动调减籽粒玉米2000多千公顷，增加优质食用大豆、杂粮杂豆面积1533.33千公顷。生态效益显现。玉米改种大豆后，发挥了大豆固氮作用，减少了氮肥施用，2017年东北轮作区减少化肥施用量50多万吨。同时，病虫害发生率下降3个百分点，农药施用量减少1万吨。河北地下水漏斗区实施“一季休耕一季雨养”，133.33千公顷季节性休耕年压采地下水3.6亿立方米。

二是政策框架基本构建。按照既保障承担试点任务的农户收入不减，又

避免农户把轮作休耕当作增加收入的措施的原则，不断完善轮作休耕补助政策。补助标准实现“两个平衡”。注重作物间收益平衡，根据不同作物种植收益变化，合理测算轮作补助标准，让农民改种后有账算、不吃亏。比如东北冷凉区，按玉米：大豆=1：3的收益平衡点，每亩轮作补助150元。注重区域间收入平衡，综合考虑不同区域间经济发展水平、农民收入等因素，合理测算轮作休耕补助标准，每亩补助500~800元。补助对象做到“两个精准”。任务精准落实到户，与每个试点农户签订3年的轮作休耕协议，明确相关权利、责任和义务，特别是休耕地要做到休而不退、休而不废。补助资金精准发放到户，明确补助对象是实际生产经营者，而不是土地承包者，防止出现争议和纠纷。轮作休耕实施两年来，深受试点区基层干部和农民群众欢迎，第三方问卷调查显示，454个受访农户满意度高达95%以上。

三是技术模式、组织方式不断健全。在试点中，注重坚持生产与生态相协调、适区与适种相一致的原则，创新技术模式。东北冷凉区建立了玉米与大豆、杂粮、饲草等“轮作倒茬”模式，重金属污染区和生态严重退化地区建立了“控养地培肥”模式，地下水漏斗区建立了“一季休耕一季雨养”单季高产高效模式。同时，积极推动组织方式不断完善，建立中央统筹、省级负责、县级实施的工作机制；探索集中连片、整体推进的规模化轮作休耕方式，比如黑龙江把轮作任务集中安排在第三、四、五积温带的规模种植区域；实行主体带动、示范引领，将家庭农场、农民合作社等新型经营主体优先纳入轮作休耕制度试点，成为示范带动轮作休耕的重要力量。

四是建立起精准高效的数字化监管体系。通过构建“天空地”数字农业管理系统，采用卫星遥感技术，对轮作休耕制度试点区域进行及时有效监测，轮在哪里、休在哪里，轮了多少、休了多少，一扫就知。并以此与协议签订、张榜公示、实地核查相结合，有效防止“虚种骗补”的行为。通过科学布置近800个土壤监测网点，定点跟踪耕地质量和肥力变化，实现样品采集无死角、数据处理一体化，为客观评估轮作休耕成效提供基础支撑。

### (3) 发展趋势。

总体来看，耕地轮作休耕制度试点效果显现，受到农民欢迎，正成为地方政府引领农业绿色发展的重要措施，江苏等一些不在轮作休耕制度试点范围的省份也主动作为，自主开展试点，初步形成了上下联动、多方参与的良

好态势。

面向未来，农业农村部将会同财政部等部门，以绿色发展为导向，以改革创新为动力，落实藏粮于地、藏粮于技战略，突出生态优先、综合治理，坚持轮作为主、休耕为辅，坚持问题导向和底线思维，以保障国家粮食安全和不影响农民收入为前提，聚焦重点区域，扎实稳妥集中连片推进耕地轮作休耕制度试点，加大政策扶持，强化科技支撑，加快构建中国特色的耕地轮作休耕制度，探索形成轮作休耕与调节粮食等主要农产品供求余缺的良性互动关系，促进生态环境改善和资源永续利用。

### （三）以市场为导向转变农用地利用方式

近年来，党中央、国务院先后下发文件，对农业供给侧结构性改革、转变农业发展方式、优化农业结构、农村一二三产业融合发展、返乡下乡人员创新创业等作出了系统部署，这些都对农用地利用和管理工作提出了新要求。当前和今后一个时期，要以市场为导向，转变农用地利用方式，促进经济发展方式转变和结构优化。

#### 1. 农业供给侧改革新要求

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。保护发挥农用地功能和作用，要紧紧围绕推进农业供给侧结构性改革这条主线，以优化供给、提质增效、农民增收为目标，以绿色发展为导向，优先保障新产业、新业态、新主体用地，着力培育新动能，加快推进农业转型升级，加快农业现代化建设。基于以上形势任务，需在坚持依法行政的前提下，进一步改革创新，完善土地政策，适应产业发展新需求。

#### 2. 政府管理职能新定位

李克强总理在《政府工作报告》中提出，持续推进简政放权、放管结合、优化服务，不断提高政府效能。2017年6月28日，农业部按照党中央、国务院的决策部署，审议并原则通过《农业部关于深化简政放权放管结合优化服务改革实施方案》，确立了农业部职责新定位，要求转变思维方式、工作方式，切实转变观念、提高本领、创新手段，由微观管理、直接管理为主转向

宏观管理、监督管理为主。因此，研究制定农用地功能及保护政策，促进新主体、新产业、新业态发展壮大，成为认真落实中央发展新要求、主动适应产业用地新需求、全面履行职责新定位的重要措施。

### 3. 振兴乡村新需求

乡村振兴是包括经济、社会、文化等全方位的振兴，涉及农业农村发展各个方面。实施乡村振兴战略，要改革体制机制，发挥市场在配置土地要素中的决定性作用。要完善农村土地利用管理政策体系，有效盘活农民闲置宅基地和农房，探索宅基地“三权分置”。在符合土地利用总体规划的前提下，允许县级政府通过土地利用规划，调整优化村庄用地布局，有效利用农村零星分散的存量建设用地，优先保障农村新产业新业态用地。

## 六、落实农村创新创业优惠政策

我国农村是广阔舞台，农民群体人多力量大，农业农村蕴含巨大的创造活力。改革开放以来，我国农村经历了一波又一波创业热潮。首先是实行家庭联产承包责任制，调动了亿万农民生产积极性，一举解决了温饱问题。党的十八大以来，国家大力实施创新驱动战略，积极推动大众创业、万众创新，农业农村经济新业态新模式蓬勃兴起，城乡交流日益密切，“三农”政策支持力度不断加大，为返乡下乡人员到农村就业创业提供了更多的机会和要素，也为新型职业农民创新创业提供了更大舞台，推动形成了农村“双创”新热潮。

### （一）扶持农村“双创”的政策措施

近年来，为支持农村创新创业，2015年6月发布《国务院办公厅关于支持农民工等人员返乡创业的意见》（国办发〔2015〕47号），2016年11月发布《国务院办公厅关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见》（国办发〔2016〕84号），2018年4月农业农村部印发《关于大力实施乡村就业创业促进行动的通知》。其中，以国办发〔2016〕84号文件最为系统全面。文件提出了支持返乡下乡人员创业创新的重点领域、主要方式、政策措施和保障条件，形成了比较完整的政策体系。主要有四个特点：一是

支持范围扩大，从过去支持农民工返乡创业，扩大到现在支持各类返乡下乡人员创业创新，有利于促进资金、技术、人才流向农村。二是政策目标聚焦，把支持创业创新的重点放在推进农村一二三产业融合发展上，延长产业链，提升价值链，带动农民分享增值收益。三是针对性强，坚持问题导向，对返乡下乡人员“创什么、怎么创、在哪创、有什么政策、谁来培训、如何办事、怎么保障”等问题，提出了政策措施和解决方案。四是工作要求明确，提出要明确推进机构改革，建立协调机制，形成政策落实督查制度。

### 1. 简化市场准入

落实简政放权、放管结合、优化服务一系列措施，深化行政审批制度改革，持续推进商事制度改革。县级人民政府要设立“绿色通道”，为返乡下乡人员创业创新提供便利服务，对进入创业园区的，提供有针对性的创业辅导、政策咨询、集中办理证照等服务。

### 2. 改善金融服务

采取财政贴息、融资担保、扩大抵押物范围等综合措施，努力解决返乡下乡人员创业创新融资难问题。鼓励银行业金融机构开发符合返乡下乡人员创业创新需求的信贷产品和服务模式。推进农村普惠金融发展，加强对纳入信用评价体系返乡下乡人员的金融服务。加大对农业保险产品的开发和推广力度，更好地满足返乡下乡人员的风险保障需求。

### 3. 加大财政支持力度

加快将现有财政政策措施向返乡下乡人员创业创新拓展，将符合条件的返乡下乡人员创业创新项目纳入强农惠农富农政策范围。各类财政支农项目和产业基金，要将符合条件的返乡下乡人员纳入扶持范围，采取以奖代补、先建后补、政府购买服务等方式予以积极支持。

### 4. 落实用地用电支持措施

支持返乡下乡人员按照相关用地政策，开展设施农业建设和经营。落实大众创业万众创新、现代农业、农产品加工业、休闲农业和乡村旅游等用地政策。鼓励返乡下乡人员依法以入股、合作、租赁等形式使用农村集体土地发展农业产业，依法使用农村集体建设用地开展创业创新。

### 5. 开展创业培训

实施农民工等人员返乡创业培训五年行动计划和新型职业农民培育工程、



农村青年创业致富“领头雁”计划、贫困村创业致富带头人培训工程，开展农村妇女创业创新培训，让有创业和培训意愿的返乡下乡人员都能接受培训。

### 6. 完善社会保障政策

返乡下乡人员可在创业地按相关规定参加各项社会保险，有条件的地方要将其纳入住房公积金缴存范围，按规定将其子女纳入城镇（城乡）居民基本医疗保险参保范围。

### 7. 强化信息技术支撑

支持返乡下乡人员投资入股参与信息进村入户工程建设和运营，可聘用其作为村级信息员或区域中心管理员。鼓励各类电信运营商、电商等企业面向返乡下乡人员开发信息应用软件，开展农业生产技术培训，提供农资配送、农机作业等农业社会化服务，推介优质农产品，组织开展网络营销。

### 8. 创建创业园区（基地）

依托现有开发区、农业产业园等各类园区以及专业市场、农民专业合作社、农业规模种养基地等，整合创建一批具有区域特色的返乡下乡人员创业创新园区（基地），建立开放式服务窗口，形成合力。现代农业示范区要发挥辐射带动和示范作用，成为返乡下乡人员创业创新的重要载体。

## （二）农村“双创”的基本态势

当前，农村“双创”呈现出新的特点和趋势：一是主体不断增多，各类返乡下乡“双创”人员达到700万人，新型职业农民超过1000万人。二是领域不断拓展，覆盖特色种养、加工流通、休闲旅游、信息服务、电子商务等多领域。三是形式不断丰富，50%以上的“双创”主体运用互联网等现代信息技术，越来越多的工商企业下乡创业创新，出现了“褚橙”“柳桃”等现象，不少创客开设了分享农场、共享农庄。

农村“双创”是乡村振兴的生力军，是农业农村发展的新动能，政府部门要加大政策支持力度。近年来，农业部门积极发挥牵头作用，抓政策、建机制、育主体、树典型、搭平台，推动农村“双创”取得了一定成效。发布了1096个农村“双创”园区，创建了41个现代农业产业园，组织了3万多人参加农村“双创”项目创意大赛，每年培训农村“双创”人员100多万人。

农村“双创”园区建设共分五大类：一是农业产业园区（包括农业科技



园区、休闲农业园区等) 475 家, 年总产值 2894.92 亿元, 入园企业 13366 个, 带动农民就业创业 504.49 万人。二是农产品加工园区(包括物流园区) 103 家, 年总产值 3562.8 亿元, 入园企业 12051 个, 带动农民就业创业 73.38 万人。三是涉农产业园区(包括农村民族特色工艺园区、农业文化产业园、农村创意产业园区、农村电商园区等) 共 104 家, 年总产值 1917.16 亿元, 入园企业 15727 个, 带动农民就业创业 26.83 万人。四是农业创业基地(包括农业企业、农民合作社、家庭农场、种养业大户建立的创业基地) 218 家, 年总产值 414.08 亿元, 入园企业 2631 个, 带动农民就业创业 13.67 万人。五是孵化基地(包括农业院校、知名村镇和加工流通企业创办的见习基地、实训基地、孵化基地和众创空间) 24 家, 年总产值 6.96 亿元, 孵化企业 696 个, 带动农民就业创业 1.56 万人。

### (三) 农村“双创”政策调整的思路

#### 1. 完善和落实优惠支持政策

一是制定农村“双创”财政支持政策目录。全面落实定向减税和普遍性降费政策, 以及正常运营 6 个月以上并依法缴纳社保且带动 3 人以上就业的农村小微企业或农民合作社补助政策。落实农村“双创”人员免费培训制度。有条件的地方, 可对返乡下乡“双创”人员予以补贴补助。二是创新农村“双创”金融服务。落实创业担保贷款政策。引导涉农金融机构设立“返乡创业专项贷款”科目, 中央和地方财政对返乡创业贷款各承担 30% 的贴息。全面推行农村土地承包经营权、集体建设用地使用权、农民住房财产权抵押贷款。支持“双创”实体开展资金互助或组建信用共同体。引导“双创”实体积极参加农业保险, 加强保险理赔协调和监督。三是落实农村“双创”用水用电用地政策。支持返乡下乡人员通过租赁、承包等方式, 利用闲置厂房、校舍等农村集体建设用地, 以及荒山、荒滩等“四荒地”等进行创业。严格落实农村“双创”用电用水用地政策按农业用电用水用地政策执行的规定。

#### 2. 强化农村“双创”公共服务

一是按照政府搭建平台、平台聚集资源、资源服务创业的思路, 建立创业孵化基地、众创空间和创客基地, 加强基地水、电、交通、物流、通信、宽带网络等基础设施建设。二是加强就业创业指导, 征集开发“双创”项目

库，指导和帮助“双创”人员选准选好经营项目；支持农村“双创”实训基地建设，为返乡下乡人员提供“双创”实训服务；设立“双创”注册登记“绿色通道”。三是根据新主体跨界经营的特点，打破属地化扶持、单一部门监管模式，创新人才评价和激励办法，建立分类认定、精准支持机制，建设系统整合的创新创业生态圈。

### 3. 要打造产业链条，培育“双创”人才

结合产业发展规划和当地资源禀赋，积极对接“三区三园”建设，培育一批农村“双创”园区，鼓励在采摘分拣、物流保鲜、电商营销等环节开展创新创业，打造从低端到高端梯次发展的产业链条。要培育“双创”人才，抓住“双创”主体培育这个“牛鼻子”，把支持农村“双创”与新型职业农民培育工程结合起来，完善培训内容，改进培训方式，提高培训质量，到2020年要培育1000万人次农村“双创”人才。欢迎和支持创新创业的企业到农村培育新型职业农民和基层农技推广员。

## 第八章 全面深化农村改革

全面深化农村各项改革，既是推进农业供给侧结构性改革的重要一环，又是新时期农业转型升级与创新发展的根本保证。当前，我国农村改革亟待深化，涉农产权和要素市场建设仍存在权属不清、流转不畅、制度创新滞后等问题，阻碍农业资源和要素自由流动，已成为制约农业资源优化配置的突出障碍。随着农村改革的不断深入，最优的要素配置应当是允许各种要素自由流动和自由组合，自由且发达的要素市场，是推进农业供给侧结构性改革的基本保证。供给侧结构性改革的主战场是要素市场，重头戏是农村改革。为此，2015年11月，中办、国办印发《深化农村改革综合性实施方案》，强调要全面深化农村各项改革。

### 一、深化农村土地制度改革

土地制度改革是农业供给侧结构性改革的基础，这种基础性地位体现在多个方面。深化农村土地制度改革，不仅可以激发广大农民从事农业生产经营的积极性，还可以在提高土地产出率的同时，避免掠夺式经营，促进土地流转，发展多种形式适度规模经营，加速新型农业经营主体和服务主体的培育进程。

#### （一）加快完成农村承包地确权登记颁证

开展农村承包地确权登记颁证，是中央从深化农村改革全局出发作出的一项重大战略性决策，是实现土地承包关系长久稳定的基础前提。为解决土地承包关系权属不清、边界不明、承包地块面积不准等问题，从2009年起，我国开始以村组为单位开展农地确权试点，然后扩大到整乡整镇，又到整县推进试点，2014年开始进行整省试点。中央一号文件提出，确保到2018年年

底，除一些少数民族及边疆地区外，基本完成确权登记颁证工作。作为一种强制性制度变迁，农地确权不仅是对不同群体之间土地产权关系的重构和确认，还是一个资源、时间和精力消耗的过程。

### 1. 农地确权的政策含义

根据农业部等六部门印发的《关于认真做好农村土地承包经营权确权登记颁证工作的意见》（农经发〔2015〕2号），农村土地承包经营权确权登记颁证是集中开展的土地承包经营权登记，是完善农村基本经营制度、保护农民土地权益、促进现代农业发展、健全农村治理体系的重要基础性工作。从全国来看，尽管农地确权工作已经推行过半，但调研中发现仍有不少地方的群众干部，对这些工作的政策内涵掌握不够准确、理解不够透彻，也没有意识到其重要的现实意义和深远的历史意义。

（1）确权是核心。确权即确认权利归属。首先要明确的是，此轮农地确权的对象是承包地，权利客体是农村土地承包经营权，而非集体所有权或土地经营权，但在操作过程中要以第二次全国土地调查成果为依据，不能逾越农村土地集体所有权的边界。其次，此轮农地确权是对二轮承包关系的完善，不能借机调整土地，不允许打乱重分，但确权过程中“互换并地”例外。再次，做好权属调查是农地确权的关键，也是把控确权质量的重要环节。权属调查主要包括发包方、承包方和承包地块调查，要以现有承包台账、合同、证书为依据确认承包地归属以及农户对承包地的各项权利，还要对机动地、账外地、开荒地等进行细致的统计。最后，权属调查结果经群众认可公示后，要以完善土地承包合同的方式体现，这是农户取得土地承包经营权的法定依据，也是对二轮承包关系的梳理和完善。从政策意义上看，做好权属调查与确认，将为促进土地流转、调处土地纠纷、发展规模经营提供重要依据。

（2）登记是重点。2007年《中华人民共和国物权法》颁布后，农村土地承包经营权被界定为用益物权。物权登记是国家的特定职能机关对物权变动进行干预和管理的有效手段。农地确权中的登记环节是对权属调查结果的法定确认，是权属确认公示的充实和发展。登记环节也有三个要点：一是集中开展登记。此轮农地确权是由党中央、国务院统一部署，农业部等有关部门组织开展的一次集中登记，经过一定过渡期后，要纳入不动产统一管理。二是健全登记簿。由于农村集体土地实行按户承包，此轮确权过程中也要以户

为基本单位，实行一户一簿。三是建立登记制度。农地确权，不仅要依法完成对每一个具体承包地块的登记，而且要建立涉及土地承包经营权的设立、转让、互换、变更、抵押等内容的登记制度，构筑对土地承包经营权物权保护的长效机制。

(3) 颁证是保障。颁证是农地确权工作阶段性成果的物化证明，也是以政府信用为基础赋予农民土地权益的法定保证。因此，颁证主体是县级人民政府，而不是村集体经济组织、土地股份合作社等民间组织，但可由县级农村经营管理机构按规定程序负责操作。颁证过程中要特别注意两点：一是为切实维护妇女土地承包权益，农村妇女既可以作为承包方代表，也可以作为共有人进行登记，要切实做到“证上有名”“名下有权”；二是开展确权确股不确地的地区，要注意把握股权证和土地承包经营权证的区别与联系。股权证是集体经济组织内部的契约凭证，不是国家赋权。两类证书颁发主体不同、法律效力相异。因此，无论确权方式如何选择，都要颁发土地承包经营权证。证书是确权成果最直接的体现，也是完善补贴制度、开展抵押、担保等成果应用的基础依据。当前，全国各地试点地区正在陆续进入颁证阶段。根据《不动产登记暂行条例》的规定，如果登记机构登记错误给他人造成损害的，要依法承担赔偿责任。调研中了解到，有些地方没有充分认识到颁证工作的严肃性，对证书的科学性、衔接性考虑不足，有些地区甚至将是否颁证作为确权工作完成的标准，造成工作重复和资金浪费。关于土地承包经营权证书的发放，必须考虑颁证条件是否具备，时机是否成熟。同时，要注意到确权、登记、颁证是一个先行后续、前后衔接的系统工程。“颁铁证”要以“确实权”为前提，并需要登记作为保障。

## 2. 主要政策措施

2011年，《国务院办公厅关于落实2011年中央“三农”政策措施分工的通知》要求，“加快推进农村集体土地所有权、土地承包经营权、宅基地使用权、集体建设用地使用权确权登记颁证，落实工作经费”。2011年，农业部等六部门联合成立了全国农村土地承包经营权登记试点工作领导小组，制定下发了《关于开展农村土地承包经营权登记试点工作的意见》，在28个省（自治区、直辖市）确定了50个县（市、区）为全国农村土地承包经营权登记试点地区，共涉及710个乡镇、1.2万个村、477万农户、2252.67千公顷耕地。

表 8-1 农村土地承包经营权确权登记颁证的有关政策措施

年份	文件名称	政策内容
2011 年	《关于开展农村土地承包经营权登记试点工作的意见》	以现有土地承包合同、权属证书和集体土地所有权确权登记成果为依据，查清承包地块的面积和空间位置，建立健全土地承包经营权登记簿，妥善解决承包地块面积不准、四至不清、空间位置不明、登记簿不健全等问题，把承包地块、面积、合同、权属证书全面落实到户，依法赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权
2013 年	《关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》	全面开展农村土地确权登记颁证工作，用 5 年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作，抓紧研究现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体实现形式，完善相关法律制度
2014 年	《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》	抓紧抓实农村土地承包经营权确权登记颁证工作，充分依靠农民群众自主协商解决工作中遇到的矛盾和问题，可以确权确地，也可以确权确股不确地，确权登记颁证工作经费纳入地方财政预算，中央财政给予补助
2014 年	《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》	建立健全承包合同取得权利、登记记载权利、证书证明权利的土地承包经营权登记制度。土地承包经营权确权登记原则上确权到户到地，在尊重农民意愿的前提下，也可以确权确股不确地
2015 年	《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》	对土地等资源性资产，重点是抓紧抓实土地承包经营权确权登记颁证工作，扩大整省推进试点范围，总体上要确地到户，从严掌握确权确股不确地的范围

(续表)

年份	文件名称	政策内容
2015 年	《关于认真做好农村土地承包经营权确权登记颁证工作的意见》	继续扩大试点范围，再选择 9 个省（区）开展整省试点工作，其他省（区、市）根据本地情况，扩大开展以县为单位的整体试点。土地承包经营权确权登记的核心是确权，重点在登记，关键在权属调查
2016 年	《关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》	继续扩大农村承包地确权登记颁证整省推进试点
2017 年	《关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》	加快推进农村承包地确权登记颁证，扩大整省试点范围
2018 年	《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》	全面完成土地承包经营权确权登记颁证工作，实现承包土地信息联通共享

2012 年中央一号文件要求：“加快推进农村地籍调查，稳步扩大农村土地承包经营权登记试点，财政适当补助工作经费。”2012 年，农业部办公厅印发了《农村土地承包经营权登记试点工作规程（试行）》（农办经〔2012〕19 号），明确了农村土地承包经营权的基本原则、基本类型、操作流程和工作要求。2013 年中央一号文件明确提出：“健全农村土地承包经营权登记制度，强化对农村耕地、林地等各类土地承包经营权的物权保护。用 5 年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作，妥善解决农户承包地块面积不准、四至不清等问题。”2014 年中央一号文件对农村土地承包经营权确权登记颁证工作的形式进行了说明，即可以确权确地，也可以确权确股不确地。2014 年 11 月，中办和国办印发的《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度



规模经营的意见》要求健全土地承包经营权登记制度，并对农村土地承包经营权确权登记原则进行了说明，提出在充分尊重农民意愿的前提下确权到户到地，也可以确权确股不确地。2015年中央一号文件要求扩大土地承包经营权确权登记颁证工作整省推进试点范围，并明确了确权方式，即总体上确权到户，确权确股不确地的范围需要严格掌握。为了进一步推进此项工作，2015年2月，农业部等六部门联合下发了《关于认真做好农村土地承包经营权确权登记颁证工作的意见》，从统一思想认识、明确总体要求、把握政策原则、抓好重点任务和加强组织领导五个方面，对确权登记颁证工作作出了全面部署。2016年中央一号文件，又进一步强调继续扩大农村承包地确权登记颁证整省推进试点工作，2017年提出继续扩大整省试点范围，2018年提出全面完成土地承包经营权确权登记颁证工作。

### 3. 实现农村土地承包关系长久不变

2008年党的十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出，赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。这是中央文件中首次出现土地承包关系“长久不变”提法。2009年中央一号文件中提出，现有土地承包关系保持稳定并长久不变。这是“长久不变”提法首次出现在中央一号文件中。之后，农村土地承包关系长久不变的提法多次出现在中央一号文件中。2010年中央一号文件提出，完善农村土地承包法律法规和政策，加快制定具体办法，确保农村现有土地承包关系保持稳定并长久不变。2012年中央一号文件提出，加快修改完善相关法律，落实现有土地承包关系保持稳定并长久不变的政策。2013年中央一号文件提出，抓紧研究现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体实现形式，完善相关法律制度。2014年中央一号文件提出，稳定农村土地承包关系并保持长久不变。2015年中央一号文件提出，抓紧修改农村土地承包方面的法律，明确现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体实现形式。2016年中央一号文件提出，明确农村土地承包关系长久不变的具体规定。2017年，党的十九大报告指出，保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年。2018年中央一号文件提出，落实农村土地承包关系稳定并长久不变政策，衔接落实好第二轮土地承包到期后再延长30年的政策，让农民吃上长效“定心丸”。

农村土地承包经营权确权登记颁证是稳定农村土地承包关系的基础，也是落实农村土地承包关系长久不变的必要前提。加快推进农地确权，落实长久不变，有利于进一步稳定土地承包关系，奠定基本经营制度长期稳定的基础。只有确立了农民与土地之间长期稳固的关系，农村基本经营制度才有条件长期稳固下来。加快推进农地确权与落实长久不变具有政策目标一致性，都有利于促进土地流转、发展适度规模经营。产权越稳定，也就越容易流动起来。稳定了土地承包关系，才能促进家庭农场、农民合作社和企业等新型农业经营主体发展，并实现适度规模经营。同时，加快推进农地确权，落实长久不变，有利于促进土地长期投资，提高土地质量。落实土地承包关系长久不变，农民土地权利更加完整，农民有了长远预期，有利于加强对土地的保护，加大相关基础设施建设投入，提高土地质量。

#### 4. 巩固完善的对策建议

(1) 严格成果验收政策。当前，应进一步加大对各地制定土地确权成果检查验收具体操作办法的指导力度，为确保成果质量提供制度保障。在工作推进中，建议以县为单位，采取交叉验收的方法，严格确权登记工作规范，重点对登记工作流程、地块位置图制图规范、档案管理及系统操作要领等内容进行督促检查，并加强日常工作的监管，规范招标采购行为、强化过程督查，确保登记试点工作进度和质量。

(2) 深入开展理论研究。针对土地确权登记颁证试点工作中暴露出的问题，继续深入基层开展调查研究，分析农地确权对“三权分置”下权能分割的影响，落实“长久不变”的具体含义和实现形式，进一步明确确权确股不确地等政策的适用范围、实施条件和操作程序。总结试点经验，加强分析研究，逐步完善政策办法和操作程序，推动试点工作取得更大成效。

(3) 加强有关制度建设。加快全国农村土地承包经营权确权登记颁证信息应用平台建设进程，深入研究省市两级数据库和管理应用平台建设以及数据保密管理等技术规范、确权登记颁证与不动产登记管理衔接等相关要求，并重点对农村土地确权和不动产登记的衔接、移交、数据对接等移交范围、方式和标准等作出规定。

(4) 完善相关法律法规。抓紧制定出台《农村集体经济组织法》，明确集体经济组织成员资格和成员身份确认办法，赋予农村集体经济组织的法律地

位；细化《中华人民共和国物权法》《中华人民共和国农村土地承包法》中的权能规定；加强宅基地的法规建设和规划管理，衔接好对进城农户承包地的处置政策和法律，探索进城农户承包地有偿退出机制。

### （二）落实农村承包地“三权分置”办法

在农地制度体系中，农村土地承包经营制度是一项重大制度安排。从“两权分离”到“三权分置”，我国正在构建中国特色的土地制度。“三权分置”是新的历史条件下，继家庭联产承包责任制后农村改革又一重大制度创新，在理论上继承和丰富了我国农村双层经营体制的深刻内涵，对推进农业供给侧结构性改革、发展现代农业具有重要支撑作用。

#### 1. 三权分置的提出及发展

2013年7月，习近平总书记视察了武汉农村综合产权交易所，了解涉农产权交易尤其是土地流转交易情况，提出土地承包权和经营权应该分置的设想。习近平总书记指出，“深化农村改革，完善农村基本经营制度，要好好研究农村土地所有权、承包权、经营权三者之间的关系”“把农民土地承包经营权分为承包权和经营权，实现承包权和经营权分置并行，这是我国农村改革的又一次重大创新”“我们要在坚持农村土地集体所有的前提下，促使承包权和经营权分离，形成所有权、承包权、经营权三权分置、经营权流转的格局”。这是中央关于“三农”政策的重大创新，指明了农村土地制度改革的方向。

从中央有关政策文件看，2014年中央一号文件正式提出农村土地所有权、承包权、经营权“三权分置”的政策，即在落实农村土地集体所有权的基础上，稳定农户承包权、放活土地经营权。2014年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》提出，坚持农村土地集体所有，实现所有权、承包权、经营权三权分置，引导土地经营权有序流转，坚持家庭经营的基础性地位，积极培育新型经营主体，发展多种形式的适度规模经营，巩固和完善农村基本经营制度。2015年中央一号文件也进一步提出要赋予农民对承包地的各项权能，允许农民土地承包经营权向金融机构抵押、担保。2015年8月，国务院发布《关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见

见》，赋予土地承包经营权抵押融资功能，并建立健全抵押物处置机制和配套措施，进一步落实农村土地的用益物权和赋予农民更多财产权利，标志着长期被压抑的“沉睡的资本”终于被唤醒，广大农民终于有了可以到银行进行抵押贷款的物品，这对于农业现代化的推进具有重大意义。2016年中央一号文件也进一步明确农村土地承包关系长久不变的指导方针，提出了完善“三权分置”办法，依法推进土地经营权有序流转。《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》也指出，“稳定农村土地承包关系，完善土地所有权、承包权、经营权分置办法，依法推进土地经营权有序流转”，“激活农村要素资源，增加农民财产性收入”。2016年10月，中办、国办印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，明确了农村土地所有权、承包权、经营权分置的重要意义、总体要求和推进策略。

“三权分置”是对农村土地产权的丰富和细分，新的制度安排坚持了农村土地集体所有，强化了对农户土地承包权的保护，顺应了土地要素合理流转的需要。可以说，“三权分置”创新了农村土地集体所有制的有效实现形式，在中国特色农村土地制度演进史上翻开了新的一页。

## 2. “三权分置”的政策要点

实行“三权分置”，关键是落实好集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权，使“三权”各自功能和整体效用得到充分发挥，逐步形成层次分明、结构合理、平等保护的格局。

(1) 稳定集体所有权。农村土地属于农民集体所有，是《中华人民共和国宪法》的明确规定，这是农村最大的制度，必须坚持，不可动摇。实行“三权分置”，是新形势下集体所有制具体实现形式的探索和创新。在“三权分置”过程中，集体所有权必须得到更加充分的体现和保障，不能被虚置。明确和保障集体所有权的发包、调整、监督等权能，包括农民集体有权依法发包集体土地，因自然灾害严重毁损等特殊情形依法调整承包地，对承包农户和经营主体使用承包地进行监督，采取措施防止和纠正长期抛荒、毁损土地、非法改变土地用途行为等方面。健全集体所有权行使机制，通过建立健全集体经济组织民主议事机制，切实保障集体成员的知情权、监督权、决策权，确保农民集体有效行使集体土地所有权，防止少数人私相授受、谋取私利。

(2) 落实农户承包权。作为集体经济组织成员的农户，依法享有土地承包权，这是集体所有权的具体实现形式，也是农村基本经营制度的根本。农民家庭承包的土地，可以由农民家庭经营，也可以通过流转经营权由其他主体经营，但不论承包土地经营权如何流转，集体土地承包权都属于农户家庭。“三权分置”下，对承包农户特别是转移进城的农民而言，要最大限度地保护和体现其承包土地的财产权益。

(3) 放活土地经营权。加快放活土地经营权、优化土地资源配置，是实施“三权分置”的重要目标之一。一是明确了经营权内涵。明确土地经营权人对流转土地依法享有一定期限内的占有、耕作并取得相应收益的权利。强调在保护集体所有权、农户承包权的基础上，平等保护经营主体以流转合同取得土地经营权。二是明确了经营权的权能。经营主体有权使用流转土地自主从事农业生产经营并获得相应收益，有权在流转合同到期后按照同等条件优先续租承包土地，经过承包农户同意，经营主体可以依法依规改善土壤、提升地力、建设农业生产附属配套设施。还可以经承包农户同意，向农民集体备案后再流转给其他主体，或者依法依规设定抵押。流转土地被征收时，可以按照合同获得地上的附着物和青苗补偿费。三是鼓励创新方式。鼓励采用土地入股、土地托管、代耕代种，通过多种方式来发展适度规模经营，探索更有效的放活经营权的途径。

### 3. 主要政策举措

完善“三权分置”办法，不断探索农村土地集体所有制的有效实现形式，落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权，充分发挥“三权”的各自功能和整体效用，形成层次分明、结构合理、平等保护的格局。

(1) 始终坚持农村土地集体所有权的根本地位。土地集体所有权人对集体土地依法享有占有、使用、收益和处分的权利。要充分维护农民集体对承包地发包、调整、监督、收回等各项权能，发挥土地集体所有的优势和作用。农民集体有权依法发包集体土地，任何组织和个人不得非法干预；有权因自然灾害严重毁损等特殊情形依法调整承包地；有权对承包农户和经营主体使用承包地进行监督，并采取措施防止和纠正长期抛荒、毁损土地、非法改变土地用途等行为。承包农户转让土地承包权的，应在本集体经济组织内进行，并经农民集体同意；流转土地经营权的，须向农民集体进行书面备案。集体

土地被征收的，农民集体有权就征地补偿安置方案等提出意见并依法获得补偿。

(2) 严格保护农户承包权。土地承包权人对承包土地依法享有占有、使用和收益的权利。农村集体土地由作为本集体经济组织成员的农民家庭承包，不论经营权如何流转，集体土地承包权都属于农民家庭。任何组织和个人都不能取代农民家庭的土地承包地位，都不能非法剥夺和限制农户的土地承包权。在完善“三权分置”办法过程中，要充分维护承包农户使用、流转、抵押、退出承包地等各项权能。承包农户有权占有、使用承包地，依法依规建设必要的农业生产、附属、配套设施，自主组织生产经营和处置产品并获得收益；有权通过转让、互换、出租（转包）、入股或其他方式流转承包地并获得收益，任何组织和个人不得强迫或限制其流转土地；有权依法依规就承包土地经营权设定抵押、自愿有偿退出承包地，具备条件的可以因保护承包地获得相关补贴。

(3) 加快放活土地经营权。土地经营权人对流转土地依法享有在一定期限内占有、耕作并取得相应收益的权利。在依法保护集体所有权和农户承包权的前提下，平等保护经营主体依流转合同取得的土地经营权，保障其有稳定的经营预期。经营主体有权使用流转土地自主从事农业生产经营并获得相应收益，经承包农户同意，可依法依规改良土壤、提升地力，建设农业生产、附属、配套设施，并依照流转合同约定获得合理补偿；有权在流转合同到期后按照同等条件优先续租承包土地。加强对土地经营权的保护，引导土地经营权流向种田能手和新型经营主体。支持新型经营主体提升地力、改善农业生产条件、依法依规开展土地经营权抵押融资。鼓励采用土地股份合作、土地托管、代耕代种等多种经营方式，探索更多放活土地经营权的有效途径。

### （三）推进农村集体建设用地和宅基地确权登记颁证

为落实十八届三中全会关于“赋予农民更多财产权利，保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度；建立城乡统一的建设用地市场，在符合规划和用途管制前提下，允许集体经营性建设用地实行与国有土地同等入市、同权同价”改革精神，2014年，国土资源部等部门印发了《关于进一步加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作的通知》（国土资发



〔2014〕101号），提出各地要以登记发证为主线，因地制宜，采用符合实际的调查方法，将农房等集体建设用地上的建筑物、构筑物纳入工作范围，建立健全不动产统一登记制度，实现统一调查、统一确权登记、统一发证，力争尽快完成房地一体的全国农村宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作。

文件印发以后，各地采取切实措施，大力推进农村宅基地和集体建设用地确权登记发证工作，取得了积极进展。但同时也遇到了一些问题，比如有的地方农村地籍调查工作基础薄弱，难以有效支撑和保障农村房地一体的不动产登记；有的地方只开展宅基地、集体建设用地调查，没有调查房屋及其他定着物；个别地方不动产统一登记发证后，仍然颁发老证；一些地方宅基地“一户多宅”、超占面积等问题比较严重，且时间跨度大，权源资料不全等，影响了不动产登记工作的整体进度。尤其是农村土地制度改革试点地区土地确权登记发证迟缓，直接影响了试点工作的顺利推进。

为此，2016年国土资源部印发《关于进一步加快宅基地和集体建设用地确权登记发证有关问题的通知》，对宅基地和集体建设用地相关的十大问题进行明确。一是颁发统一的不动产权证书。农村宅基地和集体建设用地使用权以及房屋所有权是不动产统一登记的重要内容，应颁发统一的不动产权证书。二是因地制宜开展房地一体的权籍调查。开展房地一体的农村权籍调查，将农房等宅基地、集体建设用地上的定着物纳入工作范围。三是规范编制不动产单元代码。宅基地、集体建设用地和房屋等定着物应一并划定不动产单元，编制不动产单元代码。四是公示权属调查结果。县级以上地方人民政府统一组织的宅基地、集体建设用地和房屋首次登记，权属调查成果要在本集体经济组织范围内公示。五是结合实际依法处理“一户多宅”问题。宅基地使用权应按照“一户一宅”要求，原则上确权登记到“户”。六是分阶段依法处理宅基地超面积问题。农民集体成员经过批准建房占用宅基地的，按照批准面积予以确权登记。未履行批准手续建房占用宅基地的，分阶段按相应法律规定处理。七是依法确定非本农民集体成员合法取得的宅基地使用权。非本农民集体成员因扶贫搬迁、地质灾害防治、新农村建设、移民安置等按照政府统一规划和批准使用宅基地的，在退出原宅基地并注销登记后，依法确定新建房屋占用的宅基地使用权。八是依法维护农村妇女和进城落户农民的宅基地权益。农民进城落户后，其原合法取得的宅基地使用权应予以确权登记。



九是分阶段依法确定集体建设用地使用权。十是规范没有土地权属来源材料的宅基地、集体建设用地确权登记程序。

2017年中央一号文件指出，全面加快房地一体的农村宅基地和集体建设用地确权登记颁证工作。2018年中央一号文件再次提出，扎实推进房地一体的农村集体建设用地和宅基地使用权确权登记颁证。关于宅基地制度改革，2017年中央一号文件提出，认真总结农村宅基地制度改革试点经验，在充分保障农户宅基地用益物权、防止外部资本侵占控制的前提下，落实宅基地集体所有权，维护农户依法取得的宅基地占有和使用权，探索农村集体组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地，增加农民财产性收入。

#### （四）探索实行农村宅基地“三权分置”

2018年中央一号文件进一步提出，完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权，不得违规违法买卖宅基地，严格实行土地用途管制，严格禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。

##### 1. 试点探索情况

2015年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》，在全国15个地区开展宅基地制度改革试点。根据中央统一部署，宅基地制度改革主要围绕宅基地权益保障和取得、有偿使用、有偿退出和改革宅基地审批制度等四个方面展开。改革的目標是健全依法公平取得、节约集约使用、自愿有偿退出的农村宅基地制度。经过近三年的基层探索，试点地区围绕保障农户住有所居、建立宅基地有偿使用和有偿退出机制、下放宅基地审批权、发挥农村基层自治作用等进行了多元化探索，取得了一定成效。2015年4月，义乌在全国率先提出农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”制度体系设计。2016年4月26日，义乌市委、市政府印发了《关于推进农村宅基地制度改革试点工作的若干意见》，明确在落实宅基地所有权和保障集体经济组织成员资格权的前提下，允许宅基地使用权通过合法方式有条件转让。由此，义乌基本确立了宅基地制度改革中的宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”制度

体系。截至目前，浙江义乌等 11 个试点县（市、区）共收取有偿使用费超过 1 亿元。四川泸县等试点地区已退出宅基地约 7.6 万户，退出面积约 6 万亩。

### 2. 主要做法

（1）完善宅基地取得方式。试点地区坚持因地制宜、分类施策，采取多种方式，确保农户“住有所居”。对宅基地资源比较丰富的传统农区继续实行“一户一宅”制度；对人均耕地少、二、三产业比较发达的“城中村”“城郊村”地区，在农民自愿的基础上，实行相对“统规统建”“集中统建”“多户联建”等方式；在土地利用总体规划确定的城镇建设用地区域范围内，探索集中建设农民公寓和农民住宅小区。浙江义乌等对宅基地取得实行择位竞价，共收取有偿选位费 30 多亿元。可以说，这项改革对长期以来“福利”分配的宅基地取得方式是一个积极探索。

（2）建立宅基地有偿使用制度。宅基地使用混乱、未批先建、一户多宅、超标准盖房等问题是宅基地制度改革的最直接诱因。试点地区针对因历史原因形成超标准占用宅基地和一户多宅的，以及非集体经济组织成员通过继承房屋或其他等方式实际占有和使用宅基地等情形，探索建立农村集体经济组织主导的有偿使用制度。浙江义乌则将违法侵占使用宅基地的问题，区分严重违法和轻微违法等不同情形，严重违法的结合“三改一拆”专项行动予以拆除，轻微违法的则纳入有偿使用范围，收取一定费用。

（3）建立农户宅基地自愿有偿退出和流转机制。从目前来看，试点地区在开展农户宅基地有偿退出和流转机制方面的探索比较活跃，改革方式也比较更加灵活。如天津蓟州探索由村集体经济组织有偿回购农户宅基地，每亩补偿标准不低于 17.6 万元；陕西高陵提出建立同时探索有偿使用和有偿退出制度，并让两者挂钩制度，以收取的有偿使用费作为支付有偿退出费的来源，以达到收支平衡；浙江义乌的具体做法是，对已完成乡村建设及农村更新改造的村庄，允许宅基地使用权在本市集体经济组织成员间跨村转让，并对转让后的宅基地颁证。

（4）完善宅基地管理制度。宅基地产权制度是基础，管理制度是准则。产权不完善与权能不充分，直接导致了宅基地管理制度跟不上形势变化的需要。目前，试点地区正开展通过尝试简化审批流程、优化审批程序，下放宅基地审批权。比如，对使用存量建设用地的，审批权由县级政府下放至乡镇

政府审批；对使用新增建设用地的，由县级政府审批。有些试点地区还探索乡村治理重心下沉，组织农民成立自治负责，协助开展宅基地管理工作。如江西余江探索在村民小组建立村民事务理事会，在宅基地管理和改革中发挥自治作用，由村民理事会自主确定分配标准与分配办法，在宅基地管理和改革中发挥重要作用。还有些试点地区，加快产权制度建设，做好基础工作，为宅基地管理制度改革提供依据。例如，湖北宜城严格执行宅基地确权登记颁证政策，解决了5500多件历史遗留问题。

### 3. 推进改革的对策建议

进入新时代，农村改革已经进入纵深推进的新阶段，改革的“四梁八柱”已经搭建起来，一些重点领域和关键环节的改革加紧部署、不断深入。宅基地是农村“三块地”改革的核心，与农民关切度最高，利益关系也更为复杂。因此，下一步，宅基地制度改革应坚持市场化、渐进式改革的总方向，更加注重系统性、整体性、协同性。坚持市场化、渐进式改革的总方向，逐步扩大试点范围，推进农村土地三项试点深度融合，统筹衔接关联改革，为在全国范围内全面整体推开相关改革积累经验、创造条件。

(1) 保障农户宅基地用益物权。深化宅基地制度改革，应该按照宅基地用益物权的原则，在巩固集体所有权的基础上，进一步明确和强化农户宅基地使用权。同时，加快推进房地一体的农村宅基地使用权确权登记颁证工作。在此基础上，按照一般用益物权原则，完善宅基地用益物权，在现有宅基地占有权和使用权基础上，赋予宅基地使用权人农户宅基地资格权，适度放活宅基地和农民房屋使用权、收益权、转让权。同时，加快建立健全集体建设用地资源资产产权制度，逐步实现各类市场主体按照市场规则和市场价格依法平等使用土地等自然资源。

(2) 有效盘活闲置宅基地和闲置农房。深化农村宅基地制度改革，就要在法律法规框架下，有意识地放宽市场化用地主体的成长限制，扩大村集体经济组织的经营自主权。特别是允许农村集体组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地，优先发展农村新产业、新业态，增加农民财产性收入。同时，要注意利用开发不是违规买卖，不能违反土地用途管制原则，更不能让工商资本侵占村集体利益，建设私人会馆或开发别墅。

(3) 与其他改革协同部署推进。要坚持“房子是用来住的，不是用来炒

的”定位，缩小政府征地权使用范围，支持引导农民集体经济组织利用集体建设用地建设租赁住房，集约开发出租屋建设。特别是注意将宅基地制度改革试点与利用集体建设用地建设租赁住房试点一体部署、协同推进，助力构建租购并举的住房体系。稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，促进集体土地优化配置，探索多元化市场化实现形式。同时，要坚持试点探索与修法同步的原则，注意及时总结改革实践的经验启示，吸收到法律层面，以此为起点和支点做好土地管理法的修改工作。

### （五）统筹推进农村“三块地”改革试点

2014年12月，中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》。2015年，中共中央和国务院正式启动了“三块地”（即农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度）改革试点。第十二届全国人民代表大会常务委员会议第十三次会议决定：授权国务院在北京市大兴区等33个试点县（市、区）行政区域（见表8-2），暂时调整实施《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城市房地产管理法》关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度的有关规定（见表8-3），对实践证明可行的，修改完善有关法律；对实践证明不宜调整的，恢复施行有关法律规定。2016年中央一号文件明确指出，在及时总结农村集体经营性建设用地入市改革试点经验的基础上，继续推进集体经营性建设用地入市改革试点，适当提高农民集体和个人分享的增值收益。2017年和2018年中央一号文件，再次强调系统总结农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点经验。

表 8-2 暂时调整实施有关法律规定三十三个试点县（市、区）名单

北京市大兴区、天津市蓟县、河北省定州市、山西省泽州县、内蒙古自治区和林格尔县、辽宁省海城市、吉林省长春市九台区、黑龙江省安达市、上海市松江区、江苏省常州市武进区、浙江省义乌市、浙江省德清县、安徽省金寨县、福建省晋江市、江西省余江县、山东省禹城市、河南省长垣县、湖北省宜城市、湖南省浏阳市、广东省佛山市南海区、广西壮族自治区北流市、海南省文昌市、重庆市大足区、四川省郫县、四川省泸县、贵州省湄潭县、云南省大理市、西藏自治区曲水县、陕西省西安市高陵区、甘肃省陇西县、青海省湟源县、宁夏回族自治区平罗县、新疆维吾尔自治区伊宁市
--

表 8-3 三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定目录

序号	调整内容
1	<p>《中华人民共和国土地管理法》第四十三条第一款：“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。”</p> <p>《中华人民共和国土地管理法》第六十三条：“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设；但是，符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外。”</p> <p>《中华人民共和国城市房地产管理法》第九条：“城市规划区内的集体所有的土地，经依法征收转为国有土地后，该幅国有土地的使用权方可有偿出让。”</p> <p>内容：暂时调整实施集体建设用地使用权不得出让等的规定。在符合规划、用途管制和依法取得的前提下，允许存量农村集体经营性建设用地使用权出让、租赁、入股，实行与国有建设用地使用权同等入市、同权同价</p>
2	<p>《中华人民共和国土地管理法》第四十四条第三款、第四款：“在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内，为实施该规划而将农用地转为建设用地的，按土地利用年度计划分批次由原批准土地利用总体规划的机关批准。在已批准的农用地转用范围内，具体建设项目用地可以由市、县人民政府批准。</p> <p>本条第二款、第三款规定以外的建设项目占用土地，涉及农用地转为建设用地的，由省、自治区、直辖市人民政府批准。”</p> <p>《中华人民共和国土地管理法》第六十二条第三款：“农村村民住宅用地，经乡（镇）人民政府审核，由县级人民政府批准；其中，涉及占用农用地的，依照本法第四十四条的规定办理审批手续。”</p> <p>内容：暂时调整实施宅基地审批权限的规定。使用存量建设用地的，下放至乡（镇）人民政府审批；使用新增建设用地的，下放至县级人民政府审批</p>

(续表)

序号	调整内容
3	<p>《中华人民共和国土地管理法》第四十七条第一款至第四款、第六款：“征收土地的，按照被征收土地的原用途给予补偿。</p> <p>征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。征收耕地的土地补偿费，为该耕地被征收前三年平均年产值的六至十倍。征收耕地的安置补助费，按照需要安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数，按照被征收的耕地数量除以征地前被征收单位平均每人占有耕地的数量计算。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征收前三年平均年产值的四至六倍。但是，每公顷被征收耕地的安置补助费，最高不得超过被征收前三年平均年产值的十五倍。</p> <p>征收其他土地的土地补偿费和安置补助费标准，由省、自治区、直辖市参照征收耕地的土地补偿费和安置补助费的标准规定。</p> <p>被征收土地上的附着物和青苗的补偿标准，由省、自治区、直辖市规定。”</p> <p>“依照本条第二款的规定支付土地补偿费和安置补助费，尚不能使需要安置的农民保持原有生活水平的，经省、自治区、直辖市人民政府批准，可以增加安置补助费。但是，土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的三十倍。”</p> <p>内容：暂时调整实施征收集体土地补偿的规定。综合考虑土地用途和区位、经济发展水平、人均收入等情况，合理确定土地征收补偿标准，安排被征地农民住房、社会保障；加大就业培训力度，符合条件的被征地农民全部纳入养老、医疗等城镇社会保障体系；有条件的地方可采取留地、留物业等多种方式，由农村集体经济组织经营</p>

## 1. 试点的主要任务

(1) 完善土地征收制度。针对征地范围过大、程序不够规范、被征地农民保障机制不完善等问题，缩小土地征收范围，探索制定土地征收目录，严格界定公共利益用地范围；规范土地征收程序，建立社会稳定风险评估制度，健全矛盾纠纷调处机制，全面公开土地征收信息；完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。



(2) 建立农村集体经营性建设用地入市制度。针对农村集体经营性建设用地权能不完整，不能同等入市、同权同价和交易规则亟待健全等问题，完善农村集体经营性建设用地产权制度，赋予农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股权能；明确农村集体经营性建设用地入市范围和途径；建立健全市场交易规则和服务监管制度。

(3) 改革完善农村宅基地制度。针对农户宅基地取得困难、利用粗放、退出不畅等问题，完善宅基地权益保障和取得方式，探索农民住房保障在不同区域户有所居的多种实现形式；对因历史原因形成超标准占用宅基地和一户多宅等情况，探索实行有偿使用；探索进城落户农民在本集体经济组织内部自愿有偿退出或转让宅基地；改革宅基地审批制度，发挥村民自治组织的民主管理作用。

(4) 建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。针对土地增值收益分配机制不健全，兼顾国家、集体、个人之间利益不够等问题，建立健全土地增值收益在国家与集体之间、集体经济组织内部的分配办法和相关制度安排。

## 2. 试点进展及问题

实践中，农村“三块地”改革试点进度不一、特征各异，既取得了一些明显成效，也存在一些共性问题。截至2016年4月底，全国共有97宗约1277亩农村集体经营性建设用地入市，总价款达15.7亿元，入市改革提高了农村建设用地节约集约利用水平，丰富了集体土地所有权实现形式，增强了农民集体和农民群众的获得感。最初33个试点采取分类改革的方式。由于农村“三块地”联系紧密，从2016年9月开始，三项试点改革统筹推进。比如德清在入市上建立了成熟的规则，同时在征地制度和宅基地制度上也做了有益尝试。目前，33个试点集体经营性建设用地入市地块共计278宗，推进力度不断加大，大部分试点地区完成摸底调查，制定规范入市行为的相关制度，进行了入市实践。既盘活农村空闲和低效用地，又为农村新产业、新业态发展提供了新空间。

可以看出，在实践层面，各试点地区的推进速度完全不一样，宅基地与征地制度的改革进展缓慢，目前的突破都来自集体经营性建设用地入市部分的改革。集体经营性建设用地入市改革有着更多的先天优势，不仅改革的法



律障碍较小，而且产权关系相对简单，各地在试点之前也有了不同程度的地方性探索。与之相比，宅基地管理制度与征地制度改革就艰难很多。对于试点地区而言，宅基地的福利性分配方式和物权性质的使用权如何协调，无偿获得的宅基地如何有偿退出，新的分配和退出方式如何确保代际公平、区域公平和利益分配公平，都是一堆待破解的难题。征地制度改革方向明确，但是却仍然找不到出路。征地制度改革大致方向应该是以后只征收公益性用地，新增经营性建设用地不征收，同时征地的补偿标准提高，补偿方式多样化，但是征地范围缩小后腾出的新增经营性建设用地以何种方式进入市场变成难题。

### 3. 改革思路与政策建议

(1) 坚持改革协同与统筹推进。农村“三块地”改革涉及面广、关联性强，与农村产权、户籍、财税、社保、金融等相关领域改革紧密衔接，是一项复杂的系统工程。要推动多要素联动，加强部门协同，强化改革的协同性和耦合性，提高改革的系统性和完整性，形成改革合力。加强对试点工作的调研指导和评估总结，深入提炼经验做法，形成可复制、可推广的改革成果，按照立法与改革同步推进、相向而行的要求，及时开展土地管理法修订研究。

(2) 建立公平共享的增值收益分配制度。依法征收农民集体所有土地，提高农民在土地增值收益中的分配比例，建立公平、共享的增值收益分配制度。进一步完善征地补偿安置制度，拓宽安置途径，探索留地安置、土地入股等多种模式，实现“保权让利”或“转权让利”，确保农民长远生计；完善征地补偿争议协调裁决制度，畅通救济渠道，维护农民土地合法权益。建立土地基金制度。将一定比例的土地收益归集起来，用于调剂丰歉余缺，平抑市场波动对地方财政的影响，实现土地收益的“年际”合理分配。

(3) 探索建立农村财产权利退出机制。“十三五”时期，将是工业化、城镇化快速推进，破除城乡二元体制、形成城乡一体化发展的关键时期。这一时期的显著特征之一是大量农民进城，实现农民向市民的身份转换，这就要求农村土地制度需要作出相应的调整安排，其核心是在统筹推进“三块地”改革的同时，探索建立土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权在内的农村财产权利的退出机制。

## 二、深化农业经营制度改革

### (一) 培育新型农业经营主体

经营主体是生产力中最活跃的因素。改革开放以来，我国的农业经营主体已由改革初期相对同质性家庭经营农户占主导的格局向现阶段多类型经营主体并存的格局转变。新型农业经营主体是区别于传统农户的大概念。既包括承包农户、家庭农场、农民专业合作社等各类在乡农业经营主体和服务主体，也包括农民工、大学生、退伍军人等返乡创业人员，还包括公司制的农业企业，以及大型工商资本、互联网公司、“城归派”等下乡创投主体。

#### 1. 发展现状与问题

近 10 多年来，我国各类新型农业经营主体快速发育，农业呈现家庭经营、合作经营、集体经营、企业经营多元模式并存的态势。截至目前，全国已有各类家庭农场 87.7 万家，其中，经农业部门认定的达到 41.4 万家，平均每个种植业家庭农场经营耕地 170 多亩，逐渐成为农业生产的生力军。全国依法登记的农民专业合作社达 200 多万家，入社农户占全国农户总数的 44.4%，其中，国家示范社达 8000 家、县级以上各级示范社达 13.5 万家、联合社 7200 多家。农民专业合作社组织形式不断丰富、行业领域不断拓展、产业链条不断延伸，带动引领作用不断增强。农业产业化经营组织 38.6 万个，其中各类龙头企业达到 12.9 万家，销售收入 9 万多亿元，所提供的农产品及加工制品占农产品市场供应量的 1/3，占主要城市“菜篮子”产品供给的 2/3 以上。农业社会化服务组织超过 115 万个。新型职业农民总数超过 1270 万人，从农村流向城镇的各类返乡创业人员累计达到 570 多万人，其中农民工返乡创业累计达到 450 万人。一些地区还通过创新经营组织方式，促进新型农业经营主体多元融合发展，提高生产规模化、组织化水平。目前，新型农业经营新主体已成为带动农民进入市场、增加收入、建设现代农业的重要主体和引领力量。

需要引起重视的是，普通农户、家庭农场、农民专业合作社等各类新型农业经营主体，在不同地区、不同产业、不同环节，都有各自的适应性和发展空

间，各有特色、各具优势，没有谁高谁低和谁优谁劣的问题。实践中，各地积极探索，引导不同经营主体根据产业、产品的特性，发展适宜的合作和组织模式，不断优化配置资源要素。在粮棉油糖等大宗农产品生产领域，大多采取“规模经营户+社会化服务”模式。在果蔬茶等园艺产品生产领域，主要采取“规模生产基地+合作社”模式。在养殖业领域，更多地采取“规模养殖基地+龙头企业”模式。这些模式极大地丰富了农业生产经营主体之间的联结机制。

调查反映，多数地方干部和群众都表示对新型农业经营主体的发展前景比较乐观，但也遇到一些困难和挑战。一是由于大宗农产品价格下行，生产成本刚性上涨，导致经营主体利润空间被挤压，有的地区甚至出现种粮大户“毁约弃耕”现象。二是由于农业基础设施欠账多，不能适应生产力发展要求，而补齐短板的投入巨大，仅靠经营主体自身投入难以承担。三是经营主体在信贷保险、用地保障、人才支撑等方面政策倾斜力度不够。四是新主体自身发育不充分。经营规模小、分布散、实力弱，运作不够规范，带农助农能力不够强，与农民的利益联结不够紧。

---

### 专栏 8-1 家庭农场快速发展

#### 1. 基本情况

自 2013 年中央明确发展家庭农场的政策措施以来，中央及各地对家庭农场的重视程度和扶持力度逐年加大，短短四年多时间，家庭农场已经发展成为建设现代农业的有生力量，成为新型农业经营主体的重要组成部分，家庭农场创新发展局面已经初步形成。截至 2017 年 6 月底，在县级以上农业部门纳入名录管理的家庭农场达到 48.5 万户，比 2013 年的 13.9 万户增长了 2 倍多，其中种植业经营家庭农场平均规模为 11.67 公顷左右。

#### 2. 主要做法

近几年，农业部通过开展名录管理、明确规模标准、评定示范农场等方式，提升针对家庭农场的管理服务水平。

(1) 建立家庭农场名录制度。目前全国已有 30 个省（区、市）下发了扶持家庭农场发展的指导意见，明确了家庭农场的认定标准，对经营者资格、

劳动力结构、收入构成、经营规模、管理水平等提出相应要求。农业部研发了农场名录系统，探索建立国家、省、市、县四级家庭农场信息录入、审核、认定、查询和统计分析。

(2) 建立典型家庭农场监测制度。2014年起，农业部会同中国社科院从全国31个省（区、市）的91个县（区、市）中，选择了3000户左右家庭农场，就其生产经营情况进行长期跟踪监测，每年形成年度发展报告并正式出版。

(3) 建立示范家庭农场制度。鼓励各地通过示范引导，促进家庭农场提高经营管理水平。目前全国共有18个省（区、市）开展了示范家庭农场创建活动，认定了县级以上示范家庭农场6万多户。

(4) 建立人才培育制度。将家庭农场经营者作为农村实用人才培训的重点，近三年累计举办近200期专题培训班，培训16000人次。各地依托农村实用人才带头人培训等多种培训资源，分类分批培训各类家庭农场经营者，促进家庭农场交流学习，共同提升经营管理水平。

(5) 加大政策扶持力度。2017年，推动中央财政资金安排1.2亿元专项用于扶持家庭农场发展，在全国选择1500户家庭农场，每户扶持8万元，对其基础设施建设、信息化管理、生产经营活动等给予了扶持，有效推动了家庭农场发展。2018年中央财政扶持规模增加到5亿元。

### 3. 主要问题

目前，大多数家庭农场刚刚起步，实力仍显不足，再加上相应的扶持政策和管理服务制度不够健全，其健康持续发展仍面临诸多困难。

(1) 形成适度规模难。受宏观环境影响，近几年土地流转价格快速上涨，制约了家庭农场经营规模的扩大。同时，土地细碎化严重大大增加了农机作业的成本，影响家庭农场经营规模的提升。

(2) 改善农业设施难。农业生产基础设施薄弱仍然是制约家庭农场发展的“老大难”问题。具体表现为农田肥力差、机耕道狭窄、田间水利设施老化，缺少集中育秧、粮食晾晒、烘干仓储等基础设施设备等。

(3) 家庭经营人才短缺。由于缺乏城乡衔接的社会保障政策，再加上劳动强度大、生活条件差、居住偏远等原因，许多家庭农场经营者的子女不愿意接手经营，规模较大的农场更难雇请到亟须的专业人才，特别是具有较高

文化水平、掌握先进经营理念、了解互联网知识的大中专毕业生更加稀缺。

(4) 获得社会化服务难。由于我国基层农技服务力量相对较弱和农业社会化服务组织发育迟缓,家庭农场在专业化、规模化生产中迫切需要的农机、植保、购销等服务供给不足,成为制约其发展壮大的重要因素。

(5) 融资保险渠道短缺。大多数家庭农场反映农业贷款条件苛刻、获得贷款难度大。

此外,与小农户相比,家庭农场规模较大,经营风险较高,对于农业保险的需求较为迫切。但当前农业保险险种少、赔付低,只保物化成本,不考虑人工成本,更谈不上满足不同农场对保预期收益、保价格收入等多样化的需求。

#### 4. 发展趋势

未来农业农村部将尽快建立健全针对家庭农场的扶持政策体系。

(1) 引导流转土地向家庭农场集中。完善土地流转价格形成机制,引导和鼓励家庭农场通过实物计租货币结算、租金动态调整、土地入股保底分红等利益分配方式,稳定土地流转关系,形成适度规模。鼓励有条件的地方将土地确权登记、互换并地与农田基础设施建设相结合,整合各类项目资金,建设连片成方、旱涝保收的优质农田,优先流转给示范性家庭农场。支持家庭农场承担土地整理、土壤改良、小农水建设等农田基建项目,引导其“种地养地”,提高土地生态可持续利用水平。

(2) 建立家庭农场动态管理机制。指导各地尽快出台家庭农场认定标准和管理办法,确保所有涉农县(市、区)全覆盖。建立健全全国家庭农场名录和信息数据库,为财政、金融、保险等部门提供基础数据支撑。积极开展示范家庭农场创建活动,以先进典型引领家庭农场发展壮大。

(3) 完善家庭农场人才培育机制。加大对家庭农场经营者的培训力度,制定家庭农场经营者中长期培训计划,将家庭农场经营者作为职业农民培训和农村实用人才培养重点。制定和完善相关政策措施,鼓励吸引大中专院校毕业生、返乡农民工、农机大户、市场经纪人等兴办家庭农场。建立家庭农场经营者职业教育制度,鼓励农业院校开设相关专业,培养既懂经营管理,又懂技术的家庭农场经营人才。参照大学生村官政策,通过创新社会保障政策、政府补助等方式,鼓励大中专特别是农业职业院校毕业生到家庭农场就

业创业。

(4) 健全针对性扶持政策。力争进一步扩大财政支持范围，逐步将6万户各级示范家庭农场纳入中央财政支持范围，重点扶持示范家庭农场稳定流转土地、整合土地资源、改善基础设施、提高经营能力。落实新型经营主体农业设施用地政策，确保家庭农场有地方建设必需的仓储、农机场库棚等基础设施。落实中央关于农业补贴增量主要支持新型经营主体的政策，通过建立各级农业担保公司，解决家庭农场融资难题。鼓励保险机构针对家庭农场特点，创设包括租地成本在内的作物保险、涵盖农场收入等内容的综合保险产品。

(5) 开展家庭农场法律工作研究。通过完善相关法律法规，明确家庭农场的概念内涵、成员范围、认定管理、注册登记等，使之区别于以雇工为主的公司制农场，避免家庭农场概念的泛化；同时，适时将促进和扶持家庭农场发展的政策措施上升为法律规定，为家庭农场健康发展提供法律保障。

---

## 2. 培育思路与建议

培育发展新型规模经营主体，加快构建多元化农业经营主体格局，应坚持问题导向，瞄准新主体需求，大力培养新型职业农民，培育和发展各类新型经营主体。未来一段时期内，需要立足我国农业经营规模小的客观实际，引导普通农户融入现代农业发展，充分激发其创业创新创造活力。鼓励农民通过土地流转、股份合作、代耕代种、生产托管等方式，发展多种形式农业适度规模经营。特别是要坚持合作化发展，形成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立体式、复合型农业经营体系。

具体来讲，要积极培育以家庭成员为主要劳动力，以农业为主要收入来源，从事专业化、集约化适度规模经营的家庭农场。引导农户通过承包地入股等方式开展专业合作、参与农业产业化经营。鼓励工商资本参与适合企业化经营的现代种养业环节，投资开展土地整治和高标准农田建设，开发农村“四荒”资源。大力培育新型职业农民。不断完善新型职业农民培育、认定、扶持政策体系，打造高素质现代农业生产经营队伍。推动农业领域创新创业，制定和完善财政、金融、户籍、社保等激励政策，吸引大中专毕业生、退伍军人、返乡农民工等人才从事农业生产经营。



### 专栏 8—2 农民专业合作社法修改

修改后的《中华人民共和国农民专业合作社法》已于2017年12月27日第十二届全国人大常委会第三十一次会议审议通过，国家主席习近平签署第83号令予以公布，将于2018年7月1日起施行。

#### 1. 修改背景与意义

现行农民专业合作社法自2007年施行以来，为确立农民专业合作社的市场主体地位，促进农民专业合作社快速发展提供了坚强的法治保障。随着农村分工分业深化，农民专业合作社的发展出现了许多新情况，农民专业合作社法必须随着农民专业合作社实践的发展而不断完善。修改农民专业合作社法是落实党的十九大提出的乡村振兴战略的一项重要举措，有利于进一步规范农民专业合作社的组织和行为，实现高质量发展，推动乡村组织振兴；有利于引导农民专业合作社丰富业务范围、增强服务功能，推动乡村产业振兴和生态振兴，实现质量兴农、绿色兴农，推进农业农村现代化；有利于发挥农民专业合作社对小农户的生产组织和服务带动作用，强化与小农户的利益联结，引领小农户与现代农业发展有机衔接，实现农民增收、生活富裕；有利于弘扬合作文化与精神，促进乡风文明，完善乡村治理体系，培养造就新时代新型职业农民，推动乡村人才振兴和文化振兴；有利于统筹整合部门资源，健全扶持措施，建立部门间综合协调机制，形成支持农民专业合作社发展的合力。

#### 2. 修改的主要内容

农民专业合作社法的修改坚持了大稳定与小调整相结合、顶层设计与基层实践相结合、合作社基本原则与尊重农民自主权相结合的修改思路，适应农民专业合作社发展的新形势，吸纳农民专业合作社制度建设的新内容，确认农民专业合作社实践探索的新成果，作出农民专业合作社运行的新规范，相比于现行法，修改后的农民专业合作社法增加了一章、十八条，由九章五十六条增加到十章七十四条，修改幅度较大，新增内容较多。主要修改内容包括以下六个方面。

(1) 严格规范农民专业合作社的组织和行为，推动规范运行。农民专业



合作社法修改坚持问题导向，把规范农民专业合作社的组织和行为作为立法的首要目的，并予以补充完善，为农民专业合作社规范运行划出法律底线。注重章程作为农民专业合作社生产经营的基本遵循，新增农民专业合作社不得从事与章程规定无关的活动（第八条）。在章程应当载明的事项中，增加成员出资的转让、继承、担保和附加表决权的设立、行使方式和行使范围（第十五条）。新增农民专业合作社应当按照国家有关规定，向登记机关报送年度报告，并向社会公示（第十七条）。明确成员的入社程序，申请者应当向理事长或者理事会提出书面申请，经成员大会或者成员代表大会表决通过后，成为本社成员（第二十四条）。增加成员的除名规定，明确予以除名的情形、除名程序、被除名成员的权利及成员资格终止时限（第二十六条）。增加成员代表大会的人数限制，成员代表人数一般为成员总人数的百分之十，最低人数为五十一人（第三十二条）。在坚持盈余主要按照成员与农民专业合作社的交易量（额）比例返还基本原则的基础上，突出强调可分配盈余主要按照成员与本社的交易量（额）比例返还、其返还总额不得低于可分配盈余的百分之六十，新增经成员大会或者成员代表大会表决同意，可以将全部或者部分可分配盈余转为对农民专业合作社的出资，并记载在成员账户中（第四十四条）。新增农民专业合作社的市场竞争退出机制，明确规定农民专业合作社连续两年未从事经营活动的，吊销其营业执照（第七十一条）。

（2）丰富农民专业合作社合作领域和业务范围，促进创新发展。法律修改回应农民群众对农民专业合作社日益多元的服务诉求，充分考虑农民专业合作社在专业化生产服务基础上延伸产业链条、发展综合化业务的趋势，进一步完善了农民专业合作社的定义，丰富了农民专业合作社的服务类型，对合作领域、业务范围、出资方式等进行延展拓宽，鼓励农民专业合作社创新发展。修改后的农民专业合作社法不再局限于“同类”农产品或者“同类”农业生产经营服务的范围，而是允许不同农产品的生产者或者不同的农业生产经营服务的提供者、利用者自愿联合成立农民专业合作社（第二条）。以列举方式扩大农民专业合作社业务范围，新增农村民间工艺及制品、休闲农业和乡村旅游资源的开发经营、与农业生产经营有关的设施建设运营等服务（第三条）。适应农民财产多样化和土地承包经营权“三权分置”的发展趋势，允许以土地经营权、林权等作价出资（第十三条）。新增其他主体兴办农民专

业合作社的适用规则，明确国有农场、林场、牧场、渔场等企业实行承包租赁经营、从事农业生产经营或者服务的职工，兴办农民专业合作社适用本法（第七十三条）。

（3）保障农民专业合作社平等的法律地位，改善营商环境。农民专业合作社法实施以来，农民专业合作社数量增长较快，但社会认可度不高，一些农民专业合作社在生产经营中没有被作为真正的市场主体对待，在向公司投资、获得银行贷款、从事农产品深加工以及其产品进入超市销售等方面存在诸多限制。修改后的农民专业合作社法注重对农民专业合作社平等权利的保护，新增相关规定，强调国家保障农民专业合作社享有与其他市场主体平等的法律地位（第七条），明确登记类型为农民专业合作社（第十六条）和农民专业合作社联合社（第五十七条）；农民专业合作社可以依法向公司等企业投资，以其出资额为限对所投资企业承担责任（第十八条）。

（4）确立农民专业合作社联合社的法人地位，提升合作层次。农民专业合作社按照自愿、平等、互利的原则设立联合社，是世界各国农业合作社发展的普遍做法。修改后的农民专业合作社法将农民专业合作社联合社纳入法律调整范围，赋予了农民专业合作社联合社法人地位，明确农民专业合作社为扩大生产经营和服务的规模，发展产业化经营，提高市场竞争力，可以依法自愿设立或者加入农民专业合作社联合社（第九条）；增加“农民专业合作社联合社”一章（第七章），明确农民专业合作社联合社的成员资格、注册登记、组织机构、治理结构、盈余分配及其他相关问题。农民专业合作社联合社应当是经营实体，只有农民专业合作社才能成为农民专业合作社联合社的成员，三个以上的农民专业合作社在自愿的基础上可以出资设立农民专业合作社联合社（第五十六条）；农民专业合作社联合社依法登记取得法人资格，领取营业执照，登记类型为农民专业合作社联合社（第五十七条）；农民专业合作社联合社不设成员代表大会（第五十九条），成员大会选举和表决实行一社一票（第六十条）。

（5）建立综合协调指导服务机制，明确政府职责。2013年国务院批复建立全国农民合作社发展部际联席会议制度，全国联席会议由农业部、发展改革委、财政部、水利部、税务总局、工商总局、林业局、银监会、供销合作总社等9个部门和单位组成，农业部为牵头部门。各省相继建立了本级人民

政府农民专业合作社工作的综合协调机制，统筹指导、协调、推动农民专业合作社的建设和发展。修改后的法律将这一行之有效的机制上升为法律规定，要求县级以上人民政府应当建立农民专业合作社工作的综合协调机制，统筹指导、协调、推动农民专业合作社的建设和发展（第十一条）。

（6）强化农民专业合作社政策支持，提升竞争实力。修改后的农民专业合作社法坚持促进法的性质，将鼓励、支持、引导农民专业合作社的发展作为立法目的之一，在现有扶持政策基础上，针对农民专业合作社发展的实际需要，增加了表彰奖励、保险服务、互助保险、用电用地等内容，进一步充实了农民专业合作社扶持措施。新增对特定区域农民专业合作社的优先扶助，将革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区的农民专业合作社纳入优先扶助范围（第六十五条）；鼓励保险机构为农民专业合作社提供多种形式的农业保险服务，鼓励农民专业合作社依法开展互助保险（第六十六条）；农民专业合作社从事农产品初加工用电执行农业生产用电价格，生产性配套辅助设施用地按农用地管理（第六十八条）。发挥褒奖先进的正向激励引导作用，新增对发展农民专业合作社事业做出突出贡献的单位和个人，按照国家有关规定予以表彰和奖励（第十条）。

---

## （二）发展多种形式农业适度规模经营

土地流转和适度规模经营是发展现代农业的必由之路。十八届五中全会明确要求，发展多种形式适度规模经营，发挥其在现代农业建设中的引领作用。适度规模经营，是引领农业提质增效、提升我国农业竞争力的发展要求，对新形势加快转变农业发展方式、调整农业结构、推进农业现代化具有重要意义。从我国国情出发，适应农村劳动力大量转移和农业生产条件不断完善的形势，积极探索多种形式的适度规模经营，是当前和今后一个时期农业农村工作的重要任务。

### 1. 规模经营是提升我国农业竞争力的要求

“十三五”时期，随着经济发展进入新常态，农业发展的内外部环境发生深刻变化，我国进入到由要素驱动向创新驱动、由产业链中低端向中高端迈进、传统农业向现代农业转型的关键期。在当前的新形势下，农业适度规模

经营不仅成为可能，而且发展要求迫切。研究表明，农业经营主体的素质和规模，很大程度上决定着农业生产的质量和效率，也是影响农业成本的重要因素。农业适度规模经营不仅能够实现粮食增产，还能有效地节约成本。在资源环境约束趋紧和国际市场影响加深背景下，从我国国情出发，适应农村劳动力大量转移和农业生产条件不断完善的形势，积极探索多种形式的适度规模经营，是当前和今后一个时期农业农村工作的重要任务。

### 2. 发展规模经营可以有多种实现方式

受历史条件、经济发展程度和资源要素禀赋差异的影响，各地在坚持家庭承包经营的基础上，有序推动农村土地流转，创新农业经营模式，形成了规模经营的不同路径和形式。依据土地经营权让渡和土地经营权共享划分的标准，规模经营可以概括为土地集中的规模经营和服务集约的规模经营两种类型。

适度规模经营，并不是要改变现有的农村土地承包关系，而是进一步巩固和完善农村基本经营制度的重要举措。当前，在一些非农就业机会较多、经济发展程度较高、土地更多地发挥财产功能的地区，农户愿意直接流转土地，将细碎化的地块集中到专业大户、家庭农场、专业合作社等新型农业经营主体手中，实现土地要素集聚。这种类型属于土地集中的规模经营。据统计，截至2015年年底，全国承包耕地经营权流转面积达到4.43亿亩，占承包耕地总面积的33.3%，而上海、江苏、北京等地的流转比例已经超过了50%。从长期来看，土地集中的规模经营，有利于打破分散的小农经营格局，符合现代农业的发展要求和市场规律。但与此同时，这种类型的规模经营，也面临着较多的制约条件，需要一个较长的制度变迁过程。相反，在一些非农就业机会较少、农户不愿意退出生产经营领域、土地更多地承担社会保障功能的广大传统农区，农户更倾向于通过土地股份合作、联耕联种、代耕代种、土地托管半托管等形式，实现土地经营权在农户与新型经营主体之间的共享，形成服务集约的规模经营。从短期看，服务集约的规模经营，有利于提升农业社会化、组织化程度，在不改变现有生产格局的前提下，让单个小农户搭上规模经营的“快车”，具有较强的灵活性和适应性，符合现阶段我国农业的现实条件和农村社会规律。

在实践中，规模经营可以有多种实现形式。如江苏省苏州市由村集体经

济组织发起，通过土地股份化实现农户承包权让渡，实行统一经营的“合作农场”；北京市平谷区由农民带地加入合作社，合作社以土地参与项目建设，龙头企业统一经营管理，农民在不失去土地的前提下获取土地租金、资产租金等多重收益的“产权式农业”；四川省崇州市探索以土地经营权入股合作社，农户、合作社、职业经理人和专业服务组织共同经营的“农业共营制”；山东省供销社实施的土地经营权主体不变，农户通过市场购买服务，实现“农民进城打工，供销社给农民打工”的土地托管半托管制。这些都是适度规模经营的有效实现形式。

### 3. 农业规模经营的发展路径

(1) 要把握好规模经营的度。在现阶段，过度分散的超小规模经营不能适应农业现代化的发展要求，但经营规模也绝不是越大越好，要特别注意把握好规模经营的度。在不同的地区，土地、资本和劳动等要素的产出弹性不同，规模经济效益存在地区性差异。在确定农业生产经营的适度规模时，必须从当地的自然经济条件、劳动力转移状况、农业机械化水平、生产者素质及生产效率、社会人口结构等方面综合考虑，兼顾效率与公平、发展与稳定，科学合理确定。因此，各地应该以县为单位，综合上述因素，结合区域特征、生产条件、作物品种和经济发展水平，确定本地区规模经营的适宜标准。

(2) 要控制好推进速度和节奏。当前，我国农业已全面进入由市场决定产业发展方向和经营模式的新阶段。推进规模经营要发挥市场在资源配置中的决定性作用，与城镇化进程和劳动力转移速度、农业生产条件改进程度和农民的流转意愿相协调，统筹考虑产出最大化和利润最大化双重目标，兼顾对农民务农和务工收入的双重影响。规模经营的实现，不是一朝一夕所能完成的，不能搞“一刀切”的行政命令。既要遵循市场经济规律，也要遵守社会发展规律。现阶段，特别要防止少数基层干部通过定任务、下指标、完成招商引资指标任务或将流转面积、流转比例纳入绩效考核等方式推动土地流转与规模经营。

(3) 要加快推进政策创新。一方面，为避免市场经济条件下小农户与大资本之间的权利不对称、产业发展方向与国家战略安全不一致，需要政府及时调整农业政策、完善法律，加强土地流转用途管制，通过制度约束和项目引导，确保适度规模经营不改变土地用途、不损害农民权益、不破坏农业综

合生产能力和农业生态环境。另一方面，要整合资源，健全与发展适度规模经营目标同向的政策扶持体系，在投入、补贴、金融、保险等方面发挥政策支持的导向和激励作用，激发各类经营主体创新经营方式和组织形式的内生动力，最大限度彰显规模经营的优势及活力。

### （三）健全农业社会化服务体系

农业社会化服务体系是农业现代化的重要标志，也是实现农业现代化的重要支撑。纵观发达国家的农业现代化，都是在家庭经营基础上通过健全的社会化服务体系实现的。我国目前有 1.98 亿农业经营户，户均土地规模不足半公顷，与世界上其他国家相比，属于超小规模经营，建立农业社会化服务体系尤为重要。一方面，由于农户生产经营规模小，生产标准化水平低，产品交易成本高，抵御市场风险和自然风险的能力较弱，虽然已经迅速发展起来 276 万个专业大户，但农业小生产与大市场的矛盾仍然相当严重，农户经常因市场变动或自然灾害而遭受重大损失；另一方面，由于小规模的分散生产经营，农户经常会遇到一家一户办不了、办不好、办起来不合算的事，特别是随着农村青壮年劳动力大量转移就业，这一问题更加突出。因此，走中国特色农业现代化道路，必须解决如何在家庭经营的基础上建设现代农业问题。通过建立新型农业社会化服务体系，强化双层经营中“统”的职能，为两亿超小规模农户和几百万专业大户的农业生产经营提供便捷高效的服务，有利于推动传统农业向现代农业转变，有利于促进农村基本经营制度的稳定和完善。

#### 1. 发展现状与特点

在中央和相关部委的大力推动下，我国各类农业社会化服务组织快速发展，农村的新型社会化服务体系逐渐建立，在农业生产经营健康快速发展过程中的保障作用日益凸显。据统计，目前全国各类农业社会化服务组织超过 115 万个。其中，有 38 万个农业产业化组织，带动 47% 的承包农户；17.5 万个农机作业服务组织，农作物耕种综合机械化水平达到 61.6%；3.8 万个专业统防统治组织，专业服务人员 59.2 万人。此外，农村经纪人、基层农资供应商等为主体的个体形式市场性服务主体具有数量庞大、服务内容多样、服务经营形式灵活等特点，在当前的农业社会化服务体系中扮演着重要角色。



## 2. 存在的主要问题

(1) 农业社会化服务体系不健全。首先，公共服务机构服务能力不强，尚不能成为农业社会化服务的依托力量。其次，合作经济组织不健全，难以发挥基础性作用。部分农民专业合作社的农民参与率仍较低，自身发展困难，对农户带动能力不足。再次，龙头企业等营利性机构与农户缺乏长期稳定的利益连接，一些龙头企业在与农民签订的购销合同中，存在“霸王条款”，农民的利益没有得到充分保护。最后，专业服务公司、农村经纪人等其他社会力量参与农业社会化服务难以发挥有效作用。

(2) 农业社会化服务组织分工不明、定位不清。目前我国各种农业服务组织间的角色经常错位，应由政府农业技术部门承担的职责却往往推给乡村集体，本来可由营利性组织或合作经济组织承担的职能，政府农业技术部门却常常插手，在一些财政开支较为困难的乡镇，原本属于政府所有的社会化服务组织被承包或转包给个人，且不加监督管理，原为政府社会化服务组织中的工作人员，也因工资收入低改行或者弃行。

(3) 农业社会化服务供需矛盾突出。目前，农民对农业服务的需求已由单纯的生产环节服务向资金、技术、信息、加工、运输、销售、管理等综合性服务扩展，但现有的服务主体在产前、产中提供的服务较多而产后服务较薄弱。由于服务收益较低、自身积累能力不足、基础设施较差、服务手段简陋等原因，公益性农业社会化服务发展相对滞后，无法提供高效优质的服务，特别是在公益性农技推广、动植物疫病防控和农产品质量安全监管等方面不能满足需求。

(4) 农业社会化服务市场监管力度不够。一些社会化服务组织在经营过程中违法乱纪，故意压价，侵害和剥夺农民的利益，造成农民怨声载道；有的坑蒙拐骗，弄虚作假，不仅给农民造成了严重的经济损失，而且败坏了政府和社会化服务组织的形象。

## 3. 培育的基本思路

党的十七届三中全会和十八届三中全会为新时期农业社会化服务体系建设指明了方向，就是要按照建设现代农业的要求，建立覆盖全程、综合配套、便捷高效的服务体系，形成多层次、多形式、多主体、多样化的农业社会化服务格局。新型农业社会化服务体系的建立，将有利于强化农业双层经营中



“统”的功能，为农民生产经营提供便捷高效的服务，把千家万户的分散生产经营变为相互联结、共同行动的合作生产、联合经营，实现小规模经营与大市场的有效对接，提高我国农业的整体素质和市场竞争力。具体地说，我们可以从三个方面来建立新型农业社会化服务体系。

(1) 制度建设。要围绕十八届三中全会提出的“加快构建新型农业经营体系”和十七届三中全会指出的“加快构建以公共服务机构为依托、合作经济组织为基础、龙头企业为骨干、其他社会力量为补充，公益性服务和经营性服务相结合、专项服务和综合服务相协调的新型农业社会化服务体系”的要求展开，在农业技术推广服务、农业生产性服务、农村商品流通服务、农村金融服务、农村信息服务、农产品质量安全服务等方面进行制度优化，形成长效机制。

(2) 主体建设。就政府主体而言，要加强农业公共服务能力建设，创新管理体制，提高人员素质，在全国普遍健全乡镇或区域性农业技术推广、动植物疫病防控、农产品质量监管等公共服务机构，逐步建立村级服务站点。其中，县级技术推广机构的改革是建立新型农业社会化服务体系的重点之一。无论是农业公共服务能力建设、管理体制创新，还是乡镇农业服务机构健全、村级服务点建立、高素质农技推广人才培养，都需要在县级技术推广机构的指导下进行。同时，支持供销合作社、农民专业合作社、专业服务公司、专业技术协会、农民经纪人、龙头企业等提供多种形式的生产经营服务。此外，还要认识到扶持新型农业经营主体与建立新型农业社会化服务体系是“构建新型农业经营体系”的两个方面。新型农业经营主体的发展能促进农业社会化服务体系的配套；而农业社会化服务体系的配套反过来又能提高新型农业经营主体的建设水平，促进农业生产的集约化、专业化、组织化和（适度）规模化发展。

(3) 市场建设。市场机制是除政府之外的优化农业社会化服务的重要力量。为此，一要开拓农村市场，推进农村流通现代化，加快农村日用消费品和农业生产资料连锁经营网络建设，建设以绿色农副产品物流交易中心为龙头的农副产品流通网络，充分发挥信息网络在农村流通现代化中的作用；二要健全农产品市场体系，完善农业信息收集和发布制度，发展农产品现代流通方式，减免运销环节收费，长期实行绿色通道政策，加快形成流通成本低、

运行效率高的农产品营销网络；三要保障农用生产资料供应，整顿和规范农村市场秩序，严厉惩治坑农害农行为。

#### （四）发展农业生产性服务业

为贯彻 2017 年中央一号文件和《国务院关于加快发展生产性服务业促进产业结构调整升级的指导意见》（国发〔2014〕26 号）精神，加快发展农业生产性服务业，2017 年 8 月，农业部、国家发展改革委、财政部联合印发《关于加快发展农业生产性服务业的指导意见》，明确了加快发展农业生产性服务业的重要意义、总体要求和主要措施等。

##### 1. 积极拓展服务领域

（1）农业市场信息服务。围绕农户生产经营决策需要，健全市场信息采集、分析、发布和服务体系，用市场信息引导农户按市场需求调整优化种养结构、合理安排农业生产。定期发布重要农产品价格信息，增强价格信息的及时性和农民的可及性。加强国内外农产品市场供求形势研判，组织专家解读市场热点问题，充分利用各类媒体手段，及时预警市场运行风险，帮助农民识假辨假，防止生产盲目跟风和市场过度炒作。支持服务组织为农户和新型经营主体提供个性化市场信息定制服务，提高服务的精准性、有效性。

（2）农资供应服务。支持服务组织与育繁推一体化种业企业加强合作，在良种研发、展示示范、集中育秧（苗）、标准化供种、用种技术指导等环节向农民和生产者提供全程服务。开发种子供求信息 and 品种评价、销售网点布局等信息在内的手机客户端，为农民科学选种、正确购种提供服务。支持服务组织开展种子种苗、畜种及水产苗种的保存、运输等物流服务。发展兽药、农药和肥料连锁经营、区域性集中配送等供应模式，方便农民购买。支持服务组织发展青贮饲草料收贮，积极推广优质饲草料收集、精准配方和配送服务。引导服务组织入驻渔港，发展冰、水、油、电等生产补给服务以及冷库、水产品运销等配套服务。

（3）农业绿色生产技术服务。鼓励服务组织开展绿色高效技术服务。支持服务组织开展深翻、深松、秸秆还田等田间作业服务，集成推广绿色高产高效技术模式。指导农户采用测土配方施肥、有机肥替代化肥等减量增效新技术，推进肥料统供统施服务，加快推广喷灌、滴灌、水肥一体化等农业节

水技术。大力推广绿色防控产品、高效低风险农药和高效大中型施药机械，以及低容量喷雾、静电喷雾等先进施药技术，推进病虫害统防统治与全程绿色防控有机融合。鼓励动物防疫服务组织、畜禽水产养殖企业、兽药生产企业、动物诊疗机构和相关科研院所等各类主体，积极提供专业化动物疫病防治服务。

(4) 农业废弃物资源化利用服务。鼓励大中城市通过政府购买服务的方式，支持专业服务组织收集处理病死畜禽。在养殖密集区推广分散收集、集中处理利用等模式，推动建立畜禽养殖废弃物收集、转化、利用三级服务网络，探索建立畜禽粪污处理和利用受益者付费机制。加快残膜捡拾、加工机械、残膜分离等技术和装备研发，积极探索生产者责任延伸制度，由地膜生产企业统一供膜、统一回收。推广秸秆青（黄）贮、秸秆膨化、裹包微贮、压块（颗粒）等饲料化技术，采取政府购买服务、政府与社会资本合作等方式，培育一批秸秆收储运社会化服务组织，发展一批生物质供热供汽、颗粒燃料、食用菌等可市场化运行的经营主体，促进秸秆资源循环利用。

(5) 农机作业及维修服务。推进农机服务领域从粮棉油糖作物向特色作物、养殖业生产配套拓展，服务环节从耕种收为主向专业化植保、秸秆处理、产地烘干等农业生产全过程延伸，形成总量适宜、布局合理、经济便捷、专业高效的农机服务新局面。鼓励服务主体利用全国“农机直通车”信息平台提高跨区作业服务效率，加快推广应用基于北斗系统的作业监测、远程调度、维修诊断等大中型农机物联网技术。鼓励开展农机融资（金融）租赁业务。打造区域农机安全应急救援中心和维修中心，以农机合作社维修间和农机企业“三包”服务网点为重点，推动专业维修网点转型升级。在适宜地区支持农机服务主体以及农村集体经济组织等建设集中育秧、集中烘干、农机具存放等设施。在粮棉油糖作物主产区，依托农机服务主体探索建设一批“全程机械化+综合农事”服务中心，为农户提供一站式田间服务。

(6) 农产品初加工服务。支持农产品加工流通企业和服务组织发展储藏、烘干、清选分级、包装等初加工服务，提高商品化处理能力。加强农产品贮藏保鲜冷链体系建设，支持常温贮藏、机械冷藏、气调贮藏、减压贮藏等多种贮藏保鲜设施集中连片建设。支持服务组织加强贮藏保鲜技术培训，鼓励“一库多用”。因地制宜推广热风干燥、微波干燥及联合干燥等技术和设备，

加大对燃煤烘干设施节能减排除尘技术的改造力度。在适宜地区鼓励推广高效节能环保的太阳能干燥、热泵干燥技术和装备，建设区域性智能化大型烘干中心。按照距产业园区近、距农产品交易中心近、距交通主干道近、距电源近的原则，支持有条件的地方集成农产品储藏、烘干、清洗、分等分级、包装等初加工设施，建设粮油烘储中心、果菜茶加工中心，提供优质高效的初加工“一条龙”服务。

(7) 农产品营销服务。鼓励农产品批发市场积极提供农产品预选分级、加工配送、包装仓储、信息服务、标准化交易、电子结算、检验检测等服务。完善农产品物流服务，推进农超对接、农社对接，利用农业展会开展多种形式的产销衔接，拓宽农产品流通渠道。积极发展农产品电子商务，鼓励网上购销对接等多种交易方式，促进农产品流通线上线下有机结合。鼓励具有资质的服务组织开展农产品质量安全检验检测，推动农产品质量安全检测结果互认，为生产者和消费者提供准确、快捷的检测服务。推动基层农产品质量安全监管机构提供追溯服务，指导生产经营主体开展主体注册、信息采集、产品赋码、扫码交易、开具食用农产品合格证等业务。

## 2. 不断创新服务方式

(1) 推进专项服务与综合服务协调发展。鼓励各类服务组织围绕农业生产产前、产中、产后各环节，提供专业化的专项服务和全方位的综合服务，促进专项服务与综合服务相互补充、协调发展。积极推行专项服务“约定有合同、内容有标准、过程有记录、人员有培训、质量有保证、产品有监管”的服务模式，不断提高专项服务的标准化水平。统筹和整合基层农业服务资源，搭建集农资供应、技术指导、动植物疫病防控、土地流转、农机作业、农产品营销等服务于一体的区域性综合服务平台，集成应用推广先进适用技术和现代物质装备，不断提升综合服务的集约化水平。

(2) 大力推广农业生产托管。在相当长的一个时期内，小农户仍是我国农业生产的基本面，以普通农户为主的家庭经营仍是我国农业的基本经营方式。发展农业生产性服务业，推进农业生产托管，为农民提供社会化服务，是在不改变集体土地所有权、承包权、不流转土地的情况下，发展服务规模经营、提高农业规模效益的重要途径。

2017年6月，农业部、国家发改委、财政部联合下发了《关于加快发展

农业生产性服务业的指导意见》(农经发〔2017〕6号)(以下简称《意见》),对加快发展面向广大小农户和新型经营主体,贯穿于农业生产全链条的农业生产性服务业作出了全面部署。《意见》指出,发展农业生产性服务业,要坚持以市场为导向、服务农业农民、创新发展方式、注重服务质量等发展原则,着眼于满足小农户和新型经营主体的经营需求,围绕产前、产中、产后全过程,重点发展市场信息、农资供应、绿色技术、废弃物资源化利用、农机作业、初加工、市场营销等领域的生产性服务,要大力培育多元服务组织,创新服务方式,规范服务行为,不断提升农业生产性服务业对小农户服务的覆盖率。

农业生产托管是指农户等经营主体在不流转土地经营权的条件下,将农业生产中的耕、种、防、收等全部或部分作业环节委托给农业生产性服务组织完成的农业经营方式。在当前条件下,农业生产托管是推进农业生产性服务业、带动普通农户发展适度规模经营的主推服务方式和重要抓手,是农业生产性服务业直接服务农户和农业生产最具时代意义的方式,是实现农户与现代农业发展有机衔接的重要经营模式,是实现服务规模经营的最有效方式。

为推进农业生产托管服务发展,2017年6月,财政部办公厅、农业部办公厅联合印发《关于支持农业生产社会化服务工作的通知》(农办财〔2017〕41号)。2017年从中央财政农业生产发展专项中安排资金30亿元,用于支持以农业生产托管为主的社会化服务。重点支持服务组织为小农户提供深耕深松、工厂化育秧、统防统治等全部或部分关键环节的生产托管服务,带领小农户发展现代农业,推动服务规模经营。2017年9月,农业部办公厅印发了《关于大力推进农业生产托管的指导意见》(农办经〔2017〕19号),要求各地坚持因地制宜原则,重点支持小农户开展粮油棉糖等大宗农产品的生产托管;重点支持小农户开展现代农业建设短板环节和农户群众欢迎环节的农业生产托管。鼓励各地针对农业劳动力状况、农户生产需求、服务组织服务能力,重点支持适合本地区发展的农业生产托管模式。鼓励各地根据土地资源条件、劳动力转移程度、农业机械化发展水平等情况,重点支持规模效益比较突出、带动小农户比较多的服务规模经营。针对服务标准、质量、价格、信用等方面加强制度建设,指导各地通过制定服务标准和规范、引导服务组织合理确定服务价格、强化合同指导和管理、加强服务组织动态监测,推动开展农业

生产性服务业行业管理，强化规范引导，不断提升农业生产托管对小农户服务的覆盖率。

(3) 探索创新农业技术推广服务机制。发挥农技推广机构在农技推广服务中的主导作用，推动服务功能从农业技术服务向农业公共服务拓展，强化公益性职能履行，加强对市场化农技推广主体的指导和服务。促进公益性农技推广机构与经营性服务组织融合发展，鼓励基层农技推广机构通过派驻人员、挂职帮扶、共建载体、联合办公等方式，为新型经营主体和服务主体提供全程化、精准化和个性化的指导服务。探索农技人员在履行好岗位职责的前提下，通过提供增值服务获取合理报酬的新机制。健全农技推广绩效考评机制，加强对农技推广机构职责履行情况和公共服务质量效果的考评，建立实际贡献与收入分配相匹配的激励机制。构建农技推广机构、科研教学单位、市场化主体、乡土人才、返乡下乡人员等广泛参与、分工协作的农技推广服务联盟，实现农业技术成果组装集成、试验示范和推广应用的无缝链接。支持有资质的市场化主体从事可量化、易监管的公益性农技推广服务。

力争通过5年的发展，农业生产性服务业产值占农业总产值比重明显提高，服务市场化、专业化、信息化水平显著提升，基本形成服务结构合理、专业水平较高、服务能力较强、服务行为规范、覆盖全产业链的农业生产性服务业，进一步增强生产性服务业对现代农业的全产业链支撑作用，打造要素集聚、主体多元、机制高效、体系完整的农业农村新业态。

### 三、深化农村集体产权制度改革

2016年12月26日，中共中央、国务院印发了《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，对农村集体产权制度改革作出总体部署，明确要求对集体所有的各类资产进行全面清产核资，健全台账管理制度，从2017年起，力争用3年左右时间基本完成；在此基础上，将集体资产以股份或份额形式量化到集体成员，发展股份合作制、现代公司制等新型农村集体经济，力争用5年左右时间基本完成改革。这是顺应群众期盼、回应社会关切的一件大好事，对推进农业供给侧结构性改革、激发农业农村发展活力具有重大现实意义和深远历史意义。



为了贯彻落实《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》精神，2015年，农业部、中央农办、国家林业局确定在全国29个县（市、区）开展农村集体资产股份权能改革试点，重点探索保障农民集体组织成员权利、发展农民股份合作、赋予农民集体资产股份权能。2017年，经各省、自治区、直辖市及计划单列市推荐，农业部、中央农办又确定了北京市海淀区等100个县（市、区）为农村集体产权制度改革试点单位（见表8-4），试点周期为两年，试点内容更加丰富，包括全面开展清产核资、加强集体资产财务管理，探索确认集体成员身份、推进经营性资产股份合作制改革、赋予集体资产股份权能、发挥集体经济组织功能作用、发展壮大集体经济等。2018年，农村集体产权制度改革试点范围继续扩大，确定吉林、江苏、山东3个省开展整省试点，河北石家庄市等50个地市开展整市试点，天津市武清区等150个县（区）开展整县试点，整省试点到2020年10月底结束，整市和整县试点到2019年10月底结束，试点内容进一步丰富，将原来的“探索确认集体成员身份”调整为“全面确认集体成员身份”，并明确提出了开展农村集体经济组织登记有关事宜<sup>①</sup>。三批试点加起来，共涉及县级行政单位1000个左右，此外，部分省还确定了266个地方试点。

表 8-4 2017 年度农村集体产权制度改革试点单位名单

省（区、市）	试点县（市、区）
北京市	海淀区
天津市	滨海新区
河北省	行唐县、邢台市桥西区、馆陶县、平泉市
山西省	太原市杏花岭区、太原市晋源区、襄垣县
内蒙古自治区	五原县、苏尼特左旗
辽宁省	北镇市、彰武县、调兵山市
吉林省	长春市朝阳区、吉林市昌邑区、伊通满族自治县

<sup>①</sup> 《农业农村部介绍农村集体产权制度改革进展情况》，[http://www.gov.cn/xinwen/2018-06/19/content\\_5299654.htm#1](http://www.gov.cn/xinwen/2018-06/19/content_5299654.htm#1)。



(续表)

省(区、市)	试点县(市、区)
黑龙江省	青冈县、哈尔滨市阿城区、北安市、富锦市
江苏省	南京市浦口区、江阴市、沛县、东海县、海门市、盐城市亭湖区
浙江省	杭州市江干区、乐清市、海宁市、绍兴市柯桥区、衢州市柯城区、丽水市莲都区
安徽省	旌德县、金寨县、繁昌县、来安县
福建省	晋江市、漳平市、沙县、莆田市荔城区
江西省	铜鼓县、石城县、婺源县
山东省	淄博市淄川区、邹城市、肥城市、莒县、沂水县、平原县
河南省	获嘉县、濮阳市华龙区、新县、邓州市、汝州市、范县
湖北省	武汉市蔡甸区、大冶市、枝江市、南漳县、武穴市
湖南省	长沙市雨花区、常宁市、汉寿县、龙山县
广东省	东莞市、中山市、汕头市澄海区、佛山市顺德区、博罗县、江门市新会区
广西壮族自治区	合山市、河池市金城江区
海南省	海口市琼山区、东方市
重庆市	巴南区、永川区
四川省	广元市利州区、广汉市、宜宾县、通江县、射洪县
贵州省	安顺市平坝区、遵义市播州区、水城县
云南省	曲靖市麒麟区、昌宁县、宜良县
西藏自治区	曲水县
陕西省	渭南市华州区、榆林市榆阳区
甘肃省	高台县、泾川县
青海省	泽库县
宁夏回族自治区	吴忠市利通区、中卫市沙坡头区
新疆维吾尔自治区	昌吉市、沙湾县

(续表)

省(区、市)	试点县(市、区)
大连市	甘井子区
青岛市	平度市
宁波市	江北区
厦门市	同安区

资料来源：[http://www.gov.cn/xinwen/2017-09/21/content\\_5226691.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-09/21/content_5226691.htm)。

表 8-5 2018 年度农村集体产权制度改革试点单位名单

省(区、市)	试点地市	试点县(市、区)
天津	—	武清区
河北	石家庄市、邯郸市	怀来县、卢龙县、望都县、文安县、任丘市、武邑县、平乡县、定州市
山西	阳泉市、忻州市	屯留县、沁水县、大宁县、河津市
内蒙古	巴彦淖尔市、包头市	和林格尔县、巴林左旗
辽宁	鞍山市、盘锦市	丹东市振安区、铁岭县
吉林	整省试点	
黑龙江	哈尔滨市、牡丹江市	克山县、龙江县、甘南县、桦川县、桦南县、鸡东县、铁力市
江苏	整省试点	
浙江	宁波市、湖州市、嘉兴市	杭州市临安区、桐庐县、建德市、温州市鹿城区、永嘉县、绍兴市越城区、诸暨市、义乌市、浦江县、龙游县、台州市黄岩区、玉环市、遂昌县
安徽	滁州市、宣城市	肥东县、蒙城县、泗县、界首市、淮南市毛集实验区、当涂县、铜陵市义安区、青阳县、安庆市大观区、黟县

(续表)

省 (区、市)	试点地市	试点县(市、区)
福建	福州市、厦门市、漳州市	泉州市泉港区、永春县、永安市、仙游县、邵武市、建瓯市、龙岩市新罗区、龙岩市永定区、宁德市蕉城区、福鼎市
江西	鹰潭市	南昌市湾里区、武宁县、浮梁县、萍乡市安源区、吉水县、南城县
山东	整省试点	
河南	鹤壁市、濮阳市、三门峡市	叶县、安阳县、温县、商水县、巩义市、兰考县、禹州市、商丘市睢阳区
湖北	荆门市、咸宁市、潜江市	武汉市汉南区、十堰市郧阳区、荆州市荆州区、当阳市、宜城市、孝感市孝南区、黄冈市黄州区、咸丰县、随州市曾都区
湖南	株洲市	韶山市、临湘市、益阳市赫山区、娄底市娄星区
广东	珠海市、佛山市、惠州市	乳源瑶族自治县、和平县、蕉岭县、阳江市阳东区、信宜市、四会市、连州市、揭阳市揭东区、郁南县
广西	贵港市、玉林市	荔浦县、梧州市万秀区、北海市银海区、扶绥县
重庆	—	万州区、黔江区、九龙坡区、渝北区、长寿区、江津区、合川区、綦江区、璧山区、铜梁区、潼南区、武隆区、云阳县、奉节县
四川	广元市、遂宁市、巴中市	成都市郫都区、泸县、德阳市旌阳区、什邡市、江油市、绵阳市游仙区、内江市市中区、犍为县、雅安市雨城区

(续表)

省 (区、市)	试点地市	试点县(市、区)
贵州	贵阳市、遵义市、六盘水市、安顺市、毕节市、黔东南苗族侗族自治州、黔南布依族苗族自治州	—
云南	玉溪市	富民县、曲靖市沾益区、禄丰县、开远市、建水县、丽江市古城区
西藏	—	林芝市巴宜区
陕西	西安市、杨凌农业高新技术产业示范区、韩城市	陇县、岐山县、淳化县、铜川市印台区、合阳县、白水县、延安市宝塔区、吴起县、府谷县、城固县、岚皋县、丹凤县
甘肃	定西市、嘉峪关市、张掖市	民勤县、庄浪县、天水市秦州区、康县、永靖县、金昌市金川区、榆中县
青海	西宁市	—
宁夏	石嘴山市	灵武市、隆德县
新疆	—	特克斯县、阿克苏市

资料来源：农业农村部2018年发布的《关于确定农村集体产权制度改革试点单位的函》。

## (一) 改革的主要政策和措施

通过改革，逐步构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的中国特色社会主义农村集体产权制度，保护和发展的农民作为农村集体经济组织成员的合法权益。科学确认农村集体经济组织成员身份，明晰集体所有产权关系，发展新型集体经济；管好用好集体资产，建立符合市场经济要求的集体

经济运行新机制，促进集体资产保值增值；落实农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权和对集体经济活动的民主管理权利，形成有效维护农村集体经济组织成员权利的治理体系。

#### 1. 开展集体资产清产核资

对集体所有的各类资产进行全面清产核资，摸清集体家底，健全管理制度，防止资产流失。在清产核资中，重点清查核实未承包到户的资源性资产和集体统一经营的经营性资产以及现金、债权债务等，查实存量、价值和使用情况，做到账证相符和账实相符。清产核资结果要向全体农村集体经济组织成员公示，并经成员大会或者代表大会确认。清产核资结束后，建立健全集体资产登记、保管、使用、处置等制度，实行台账管理。

#### 2. 明确集体资产所有权

在清产核资基础上，把农村集体资产的所有权确权到不同层级的农村集体经济组织成员集体，并依法由农村集体经济组织代表集体行使所有权。有集体统一经营资产的村（组），特别是城中村、城郊村、经济发达村等，应建立健全农村集体经济组织，并在村党组织的领导和村民委员会的支持下，按照法律法规行使集体资产所有权。集体资产所有权确权要严格按照产权归属进行，不能打乱原集体所有的界限。

#### 3. 推进经营性资产股份合作制改革

改革主要在有经营性资产的村镇，特别是城中村、城郊村和经济发达村开展。农村集体经营性资产的股份合作制改革，不同于工商企业的股份制改造，要体现成员集体所有和特有的社区性，只能在农村集体经济组织内部进行。股权设置应以成员股为主，是否设置集体股由本集体经济组织成员民主讨论决定。股权管理提倡实行不随人口增减变动而调整的方式。改革后农村集体经济组织要完善治理机制，制定组织章程，涉及成员利益的重大事项实行民主决策，防止少数人操控。

#### 4. 民主确定成员资格认定标准

按照中国现行法律，村集体所有的土地是由村集体成员共同拥有而非由村集体管理组织实体拥有。集体经济组织成员身份界定应在坚持尊重历史、权利义务对等、标准一致、程序公开的基础上，统筹考虑户籍关系、农村土地承包关系、对集体积累做出的贡献以及有关法律政策规定等条件，由集体

经济组织全体成员民主决定。改革试点中，要探索在群众民主协商基础上确认农村集体经济组织成员的具体程序、标准和管理办法，建立健全农村集体经济组织成员登记备案机制。同时，还应妥善处理外嫁女、义务兵、迁入户等特殊群体的成员身份界定问题，防止多数人侵犯少数人权益。

### 5. 规范农村集体资产股权管理办法

国家应尽快出台《农村新型集体经济组织股权管理办法》，对人员界定、股权结构、增资扩股以及新增资产股份量化等问题作出明确规定。通过股权管理做大做强集体经济，增强集体经济的竞争能力、发展活力和对成员的服务能力。尽快研究出台《农村新型集体经济组织收入分配管理办法》，对于改制后的集体经济组织收入分配进行规范，逐步缩小集体福利分配的范围。在把集体财产权转变为共同持有股份的时候，对集体组织共同的持有股份应分配给集体成员持有。对实行股份合作制进行集体产权制度改革的，对股份分红征收的税收给予返还或减免，切实减轻农民负担。现阶段，集体资产股权设置应以个人股为主，是否设置集体股，归根结底要尊重农民群众的选择，由集体经济组织通过公开程序自主决定。当一些农村完成“村转居”，集体经济组织的社会性负担逐步剥离后，应当取消集体股以达到产权的彻底清晰。

### 6. 完善农村集体资产法人治理结构

科学合理的法人治理结构，是实行民主决策、民主管理、民主监督的保障。应研究制定《农村新型集体经济组织章程》，建立包含股东大会、理事会、监事会的“三会”治理结构，以及包含法人财产权、出资者所有权、出资者监督权、法人代理权的“四权”制衡机制。推进农村集体产权制度改革，要依照现行法律的规定，规范利润分配行为。应当改善法人治理结构的外部体制环境，理顺村党支部、村委会与新型集体经济组织之间的关系，使农民真正成为集体经济的投资主体、决策主体和受益主体，成为集体经济组织名副其实的“主人”。

### 7. 保障农民集体资产股份权利

组织实施好赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权改革试点。建立集体资产股权登记制度，记载农村集体经济组织成员持有的集体资产股份信息，出具股权证书。健全集体收益分配制度，明确公积金、公益金提取比例，把农民集体资产股份收益分配权落到实处。探

索农民对集体资产股份有偿退出的条件和程序，现阶段农民持有的集体资产股份有偿退出不得突破本集体经济组织的范围，可以在本集体内部转让或者由本集体赎回。有关部门要研究制定集体资产股份抵押、担保贷款办法，指导农村集体经济组织制定农民持有集体资产股份继承的办法。

#### 8. 发展多种形式集体经济

农村集体经济组织可以利用未承包到户的集体“四荒”地、果园、养殖水面等资源，集中开发或者通过公开招投标等方式发展现代农业项目。在符合规划前提下，探索利用闲置的各类房产设施、集体建设用地等，以自主开发、合资合作等方式发展相应产业。鼓励整合利用集体积累资金、政府帮扶资金等，通过入股或者参股农业产业化龙头企业、村与村合作、村企联手共建、扶贫开发等多种形式发展集体经济。鼓励地方依托集体资产监督管理、土地经营权流转管理等平台，建立符合农村实际需要的产权流转交易市场。

### （二）面临的制度约束和挑战

我国农村改革是围绕产权重建而展开的制度变迁。从目前来看，制约农村集体产权改革的制度安排至少包括以下四个方面：一是集体产权归谁所有不清晰。根据《中华人民共和国宪法》第六条规定，集体所有制是我国两大公有制形式之一。但长期以来关于农村集体资产归谁所有、集体所有权的权利主体究竟是谁，一直没有一个明确、统一的说法。在正式的法律规范中，集体产权的权利主体存在“劳动群众集体所有”“村农民集体所有”“农民集体所有”和“成员集体所有”等不同表述。在实践中，集体产权的权利主体更是模糊不清。当农村土地的权属边界及用途发生变化时，产权不清的弊端更加凸显。二是集体产权由谁行使不清楚。按照现行法律，村（组）集体经济组织或者村民委员会（村民小组）都可以经营管理土地等集体资产。截至2014年年底，全国有59.8%的村由村民委员会代行村集体经济组织职能，形成“政社合一”的管理模式。然而，村民委员会与村集体经济组织是两类不同属性的组织，在农村集体资产处置上具有不同的法律效力。尤其是在一些涉及村庄合并、农民集中居住的地区，集体产权行使主体缺位越位的问题更加突出。三是集体产权的成员资格不明晰。成员资格界定涉及每个农民的切身利益，是农村集体产权制度改革的关键环节。由于农村集体经济组织立法



缺位，现实生活中村规民约对农村集体经济组织成员身份界定发挥重要影响，但是村规民约具有局限性，有的甚至与法律法规相冲突。同时，随着经济社会的快速发展，城乡、地区之间人口流动日益频繁，村组集体经济组织“成员”与“村民”的身份不再一致。尤其在一些发达地区，出现了“成员”与“村民”人口数量倒挂现象，给农村集体产权的折股量化带来挑战。四是成员权与用益物权不衔接。农村集体经济组织成员享有的成员权具有身份依附性，其指向的集体资产不可分割；而土地承包经营权、宅基地使用权等集体资产产权作为用益物权具有明显的财产属性，应当允许继承和转让。在实践中，两种权利之间的冲突时有发生。

这项改革是对现有农村社会生产关系的重大调整，影响面广、难度大、利益关系复杂。从目前来看，推进这项改革还面临一系列的现实挑战，主要有四点：一是各地改革基础条件和实际情况千差万别。由于历史和现实等多种原因，我国不同地区农村拥有集体资产的属性、构成以及规模各不相同。据统计，全国农村集体各类账面资产 2.86 万亿元，大体上平均每个村是 500 万元。然而，资产分布极不均衡，东部地区资产总额超过了全国的 3/4，部分发达村资产数以亿计，但大多数均为空壳村、负债村，区域、个体差别较大，情况十分复杂。二是改制后的法人治理结构尚未有效建立。试点地区新成立的集体经济组织在形式上普遍按照现代企业制度设立了股东代表大会、董事会和监事会。但从实际运作来看，股份合作社在人事安排上仍然受到行政力量的干预，村社干部交叉任职现象严重。有的股份合作社更像一个巨型的家族企业，民主决策、民主管理和民主监督等问题突出。三是农民股份权能实现缺乏有效途径。由于集体资产股份具有福利分配性，为了防止社区利益外溢，一般严格限制股东的独立处置权。目前，现行法律对集体资产股份的有偿退出和继承没有明确规定，各地尚未明确有偿退出的范围、条件和程序，也没有解决具备法定继承人资格的非集体成员的继承问题。四是集体经济缺乏长效发展机制。有的地区农村集体产权制度改革虽然已经基本完成，但在集体经济可持续发展方面面临着巨大的挑战。一些集体经济薄弱村，基本上无任何资产可言，有的甚至负债累累；一些集体经济发达村，往往以租赁物业为主，产业结构单一，缺乏优良的经营性资产，没有形成稳定收入来源。

### （三）改革的思路与配套措施

按照中央要求，推进农村集体产权制度改革，既要鼓励大胆创新，深化改革，着力在关键环节、重点领域争取突破，配套推进相关改革，又要坚持底线思维，注重风险防范，确定改革的优先序，分阶段分类型推进。分阶段分类型推进农村集体产权制度改革。这项改革涉及农村经济社会的方方面面，不能一蹴而就，而应是一个循序渐进的长期过程。改革的顺序应当依据改革的基础条件、紧迫程度与成本收益等综合确定。对于资源性资产，重点是做好确权登记颁证，实现物权化保护；对于经营性资产，重点是将资产折股量化，发展股份合作，健全集体资产运行管理和收益分配机制；对于公益性资产，重点是提高服务水平，探索集体统一运营管理的有效机制。同时，必须坚持底线思维和风险可控。推进农村集体产权制度改革，不能强迫命令、不预设目标进度，应当尊重群众的创造和自主选择，守住防止集体资产流失和农民利益受损底线，探索各种风险化解有效途径。农村集体产权制度改革是一项重大的产权制度创新，需要法律保障、政策支持、政府指导等多方面的配套措施。具体来看，主要有以下四个方面：

第一，加快农村集体经济组织立法。通过立法，对农村集体经济组织的名称、概念、成员范围、组织形式、组织机构、经营机制、财务管理、责任财产范围和责任形式、权利、义务等内容，以法律条文的形式作出明确规定。同时，农村集体经济组织成员资格也必须由全国人大制定的法律规定。现阶段条件还不成熟时，可以由各地因地制宜，根据实际情况出台地方性法规或规范性文件，建立成员登记备案制度。待条件成熟后，由全国人大出台原则性的认定标准。

第二，科学设置股权，规范股权管理。现阶段，集体资产股权设置应以个人股为主，是否设置集体股，要尊重农民群众的选择，由集体经济组织通过公开程序自主决定。当一些农村完成“村转居”，集体经济组织的社会性负担逐步剥离后，应当逐步取消集体股以达到产权的彻底清晰。集体经济组织还可以探索设置募集股、风险责任股等其他股权类型。有条件的企业或股份社可以面向企业经营管理、专业技术、高技能等三类岗位上的高级人才试员工持股，同时加快探索建立集体股权有偿退出机制。

第三，创新运行管理机制，加快分配制度改革。创新运行管理机制，重点推进集体所有制企业领导人员去行政化改革，尤其是解决干部之间交叉任职的问题，增加市场选聘比例。应尽快研究出台专门文件，对于改制后的集体经济组织收入分配进行规范，逐步缩小集体福利分配的范围，通过完善激励机制，确保股份制管理人员收入与选任方式、经济效益相匹配，探索采取期股期权、岗位分红、激励基金等中长期激励方式，并健全与激励机制相配套的约束机制。

第四，完善财税和信贷支持政策。对新设立的农村集体经济组织，政府应当在一定的期限内给予一定的支持和优惠政策。应该通过政府与社会资本合作、政府购买服务、担保贴息、以奖代补、民办公助、风险补偿等措施，带动金融和社会资本投向农村产权交易，发挥财政资金的引导和杠杆作用。应将财政项目资金向改制后的股份合作社倾斜，并将财政补助形成的资产折股量化到成员。现阶段，建议股份分红暂不征收个人所得税，或者采取“先征后返”的方式用于农村公共服务供给和农村社会事业发展。

### 专栏 8-3 六盘水的“三变”改革

六盘水市是一个典型的贫困山区，山地面积占其国土面积 97%，4 个县（特区、区）中有 3 个国家级扶贫开发重点县、1 个省定扶贫开发重点县，居住着 44 个少数民族，至今还有 50.99 万贫困人口。这里山高坡陡、居住分散、贫困人口多、贫困程度深，但也有明显的优势，即小区气候明显、山地资源丰富、土壤未受到污染、生物多样性保持完好，适合发展具有山地特色的现代农业。

所谓“三变”，是指“资源变股权、资金变股金、农民变股民”。这里的“资源”是指村集体以集体所有的土地、森林、草地、荒山、滩涂、水域等自然资源性资产和房屋、建设用地（物）、基础设施等可经营性资产的使用权，通过合同或者协议方式，投资入股企业、合作社、家庭农场等新型经营主体，享有股份权利。因此，这里的“资源”实质上是集体所有的资源和资产，也包括一部分资金。“资金”是指以各级财政投入到农村的发展类、扶持类资金等（补贴类、救济类、应急类资金除外），在不改变资金使用性质和用途的前

提下，量化为村集体或农民持有的资金，通过合同或者协议方式，投资入股各类新型经营主体。农民也可以自愿以自有耕地、林地的承包经营权、宅基地的使用权，以及资金、实物、技术等，通过合同或者协议方式，投资入股经营主体。六盘水的“三变”实际上是在市场化和农业现代化的大背景下，农村的各种资源价值量化以后投资到各类经营主体，通过经营主体的运作实现其价值最大化。

“三变”的前提是各类资源产权的明晰化。在实施“三变”地区，政府相关部门首先明晰集体组织的权属，即所有权，包括集体土地、林地、荒山、池塘、房屋、场地、小型水利设施等，颁发所有权证。其次，明晰农民的权属，即承包经营权。上述资源中，耕地、林地基本上按人口平均分配，以户为单元承包经营，并在确权的基础上颁发承包经营权证。对于荒山、池塘、房屋、场地等资源和资产，农民可以通过拍卖、承包、租赁等方式获得使用权，并由政府相关部门颁发使用权证。小型水利设施比较特殊，六盘水市通过拍卖、承包、租赁、股份合作、用水合作组织管理等多种管理方式，深化小型水利工程产权制度改革。对获得小型水利设施使用权的农户或者用水合作组织颁发使用权证。

六盘水市进行的“三变”改革，正是对适合市情的特色型现代农业道路的探索。首先，“三变”改革为包括耕地在内的各种农业农村资源的流转提供了平台，使规模经营和各类新型经营主体的发育成为可能，这是现代农业发展的基础性条件。经营主体的发展，使现代农业发展所需要的物质条件、科学技术、产业体系、经营形式成为现实。其次，“资金变股金”不仅解决了财政支农资金（包括扶贫资金）的使用效率和持续性问题，而且在一定程度上解决了新型经营主体的流动资金不足且贷款难问题，一箭双雕，有利于新型经营主体的发展。最后，“三变”转变了农民的思想观念，相当一部分农民开始摆脱千百年来形成的小农经济思想的束缚，或者转出土地自己外出打工或者就地打工，或者把土地等农业生产资源投资入股，或者联合起来组建农民专业合作社。尤其可喜的是，一部分外出打工的青年农民开始返乡创业，大大增添了农业的活力。在“三变”的推动下，一个新兴的职业农民阶层正在形成，而这正是现代农业发展的基础。

六盘水市的“三变”改革，是在欠发达地区，自然资源丰富但资金短缺、

经营主体短缺条件下所进行的制度创新，并以此为基础，吸引了外来投资者，激发了农民创业的积极性，发育了新型农业经营主体，逐渐改变了农民的思想观念，而这些，正是现代农业发展的本意所在。六盘水市“三变”改革的经验，不仅可以推广到条件相当的欠发达地区，其精髓也可以为发达地区所借鉴。

## 四、改革财政支农投入机制

推进农业供给侧结构性改革，需要创新财政投入方式和结构，在整合资金的基础上，充分发挥财政资金的引导带动作用，撬动金融和社会资本投向农业农村，加快建立支农投入稳定增长机制和支农信贷担保体系。2018年中央一号文件提出，建立健全实施乡村振兴战略财政投入保障制度，公共财政更大力度向“三农”倾斜，确保财政投入与乡村振兴目标任务相适应。

### （一）调整优化财政支农投入结构

改革开放以来，我国逐步建立起了直接补贴农业生产者的政策体系，主要包括：农民收入补贴、农业生产补贴、农产品价格支持补贴、农业保险补贴、农业金融补贴、基础设施建设补贴以及资源环境保护补贴。政策体系建立以来，补贴存量稳定增长，时效基本能够满足生产需要，已经形成了多种补贴方式，鼓励农业领域的投资，在农民增收、农业增产中发挥了重要作用。与此同时，我国财政支农投入也存在着细小的经营规模摊薄效果、难以支持农民较大幅度增收、农业增产效果递减、政策协调性不足、对新型经营主体支持不力、聚焦可持续发展不足等问题。在农业供给侧结构性改革进程中，需要明确目标，转变体制，调整思路，拓展农业补贴的对象和范围，创新农业补贴方式，促进农业农村发展新旧动能转换。

#### 1. 探索实施农产品收入补贴制度

借鉴发达国家经验，建立农民农业经营收入的“安全网”。稳定农业支持保护补贴，明确农地农用、地力保护、收入支持的目标，完善补贴办法。客观评估新疆棉花和东北大豆政策目标价格补贴的效果，审慎扩大范围，尤其

是充分考虑其对口粮的适用性。结合粮食生产功能区和重要农产品生产保护区建设，探索实施农民和新型经营主体目标收入补贴政策，保证农业生产经营收益。近期内，以补贴为杠杆，促进生产经营主体主动实施农业结构调整。在健全全国农业信贷担保体系的基础上，探索建立营销贷款援助制度，以未来收获的农产品为抵押担保，为农民提供生产经营性贷款。增强目标价格补贴、农产品收入补贴和农产品收入保险之间的协调性，提升农户和新型经营主体支农补贴方面选择的自由度。

## 2. 建立支持“三农”长效机制

结合农业结构调整的相关规划，尝试一次性出台未来三到五年的指导性最低收购价、目标价格和农产品目标收入，形成农业补贴随生产成本、市场形势变化的长效机制，给农民和新型经营主体以稳定的预期。完善政策性农业保险制度，加大保险保费补贴提标、扩面，根据县域范围内的常年作物种植收益、平均畜禽养殖收益等，鼓励保险公司积极提供不同保障水平的农业保险产品，按照农业平均收入不同保障水平提供补贴，制定多层次的保费、补贴及赔付标准，供不同类型的农业经营主体自主选择。加大财政投入力度，推进部分农业生产环节补助政策的常态化，开展病虫害统防统治补贴等新补贴补助与科技推广挂钩政策试点，以政策的实施和完善为契机，促进科研、教育和推广的结合。

## 3. 促进补贴向新型经营主体倾斜

建立健全补贴向适度规模经营主体倾斜的机制，释放信号，既不鼓励人为“垒大户”，也要避免“撒胡椒面”。在有条件的地方探索开展按实际粮食播种面积或产量对生产者补贴试点，提高补贴精准性、指向性。采取以奖代补的方式，对部分服务范围广、操作水平高、信用评价好的农机大户或者合作社，直接奖励大型农机具或重点作业环节农业机械。探索建立适应农业适度规模经营的农业金融保险制度，提供多层次的可供市场主体自主选择的参与式保险、信贷等产品。

## 4. 支持农业可持续发展

健全以绿色生态为导向的补贴制度体系，重点支持农产品提质增效、修复治理农业生态、建设高标准农田、培育农村新产业新业态等方面。在东北地区和其他适宜的粮食主产区，实施轮作休耕补贴，逐步形成“粮豆轮作”



“粮饲轮作”的科学轮作方式。在华北平原地区，以雨热同期的玉米、抗旱省水的杂粮和油葵、冬闲田适宜种植的黑麦草等低耗水作物播种面积为补贴依据，主动调优调精耗水作物的种植。在南方部分重金属污染地区，以补贴为引导，扩大高粱等高秆、重金属吸附能力弱的作物种植，在必要地区试点建立休耕制度。在部分生态较为脆弱和污染严重的地区，实施休耕补贴和退耕还林计划，科学涵养生态环境。加快南方水网地区生猪养殖转型升级，引导畜禽养殖业向玉米主产区、牧草主产区和环境容量大的地区转移。结合生态农业发展、美丽乡村建设、畜禽养殖污染治理、测土配方施肥等重点项目，探索农家肥施用补贴，促进有机肥按土地需求均衡利用。

### 专栏 8—4 国家农业信贷担保联盟和信贷担保基金

国家农业信贷担保联盟有限责任公司（简称“国家农担公司”）成立于2016年5月6日，是经国务院批准同意组建的政策性担保机构，是全国农业信贷担保体系在国家层面的实体机构。

2015年7月，财政部、农业部、银监会联合印发《关于财政支持建立农业信贷担保体系的指导意见》（财农〔2015〕121号），对全国农业信贷担保体系建设进行了全面部署，决定在2015—2017年期间，将农业支持保护补贴中，农资综合补贴资金20%的存量部分，加上种粮大户补贴试点资金和增量资金，用于支持适度规模经营，将这部分资金作为注册资本金，成立全国农业信贷担保体系。省级层面，在全国各省、自治区、直辖市、计划单列市建立省级农业信贷担保机构，并向市县延伸业务分支机构，直接为新型农业经营主体提供信贷担保服务。国家层面，组建国家农业信贷担保联盟有限责任公司，为省级机构分险增信，构建起完整的专门支持农业适度规模经营的担保、再担保组织机构体系。

全国农担体系是一个具有“财政+金融”“政府+市场”属性特征的政策性金融工具，是对财政支农方式的创新，以放大财政支农政策效应，提高财政支农资金使用效益，化解农业农村发展“融资难”“融资贵”问题。

国家农担公司作为体系的“龙头”，不以营利为目的，在坚持自身信用和可持续发展基础上，实行政策性主导、专业化管理、市场化运作，旨在统一



担保业务标准、强化系统风险控制、规范农业信贷担保体系建设，更好发挥担保的经济助推器功能和财政资金的“四两拨千斤”作用，将更多金融资源引入农业农村发展领域，推动粮食结构调整和农业适度规模经营，促进农业发展方式转变，助力乡村振兴战略实施。

公司股东包括财政部和全国省级农业信贷担保机构，拟分三年形成约150亿元的资本金规模，截至2018年4月，公司资本金已达135亿元。

公司主要经营范围涵盖：再担保业务；票据承兑担保、债券担保等融资性担保业务；与担保业务有关的融资咨询、财务顾问等中介服务；以自有资金进行投资。

公司主要承担七大职责：一是落实国家农业支持政策，制定公司再担保业务标准，为省级机构提供业务指导和规范指引；二是为所有省级机构提供再担保服务，根据各省级机构的信用评级和风险控制水平，制定合理的代偿风险分担比例和再担保费率；三是研究开发农业信贷担保产品和服务，扩大信贷支持农业的覆盖面；四是与银行等金融机构开展总对总的战略合作，建立适用于公司和省级机构的银担风险共担机制；五是建立风险补偿和风险救助机制；六是研发建立统一规划、统一标准的全国农业信贷担保业务数据信息系统，实行线上申报和管理，实现项目评审和风险控制等工作的信息化；七是组织全国农业信贷担保专业人才培养和人员培训，指导省级机构建立一支熟悉财政和金融、“懂农业、爱农村、爱农民”的专业化农业信贷担保工作队伍。

体系建设情况：截至2018年3月底，全国33个省、自治区、直辖市、计划单列市均已成立省级农担公司（上海、深圳、西藏暂不成立），并以分公司、办事处形式为主，设立了431个市县级分支机构，业务范围覆盖590多个主要农业县，占1142个主要农业县（产粮大县、畜牧大县、水产养殖大县）的50%以上，初步建成上下联动、紧密可控的农业信贷担保网络体系。

业务开展情况：自2015年7月《关于财政支持建立农业信贷担保体系的指导意见》（财农〔2015〕121号）文件下发至2018年3月底，全体系新增担保额576亿余元，新增项目近15万个，各省级农担公司积极探索设计符合本省特点和新型经营主体需求的担保产品，深受当地农民欢迎，农业“融资难”“融资贵”问题开始得到缓解，政策性效果逐步显现。国家农担公司稳步推进

对省级农担公司的再担保业务，充分发挥为省级农担公司分险增信的作用，对符合“双控”标准的在保项目应担尽担。2016年，为北京、黑龙江、重庆农担公司1300多个、9亿元农业项目提供再担保。2017年纳入再担保范围项目金额近64亿元，项目数量14000多个。

国家农担公司以及各省级农担公司以企业法人的形式存在，但不以营利为目的。农担体系承担的是财政的工作任务，提供的是“准公共产品”，是财政工作的另一种方式，是财政伸在市场里的一只手，是财政体系新的工作力量和组成部分。

农担体系其实是创造性地将财政思维与金融思维充分融合，通过财政资金的基础支撑作用，实现商业性、政策性、开发性、合作性金融的协调配合，既尊重市场在农村金融服务资源配置中起决定性作用，又主动补位，通过财政资金的创新性运用，发挥政策性金融工具的撬动作用，为市场化方式不能有效解决的领域提供有效的金融服务供给。

农担体系的政策性定位，决定了中央财政补助是其可持续发展、保持支农力度的关键和基础。对农担体系的财政补助，实质上是对财政支农资金使用方式的调整和创新。以财政资金作为农担公司注册资本金，实际上是将其作为新型农业经营主体的抵质押物，增强银行向农户发放贷款的信心，新型农业经营主体使用的不再是财政的直接补助资金，而是银行的信贷资金。由财政直接补贴方式调整为对政策性担保业务提供持续性代偿风险补助，有助于支持农担体系的持续运营，是支持农担机构开展政策性担保业务的根本政策保障，是财政发挥“四两拨千斤”杠杆撬动作用的支点。

---

### （二）多层次多形式推进涉农资金整合

优化财政供给结构，推进行业内资金整合与行业间资金统筹相互衔接配合，增加地方自主统筹空间，加快建立涉农资金统筹整合长效机制。我国涉农项目存在多头投入、条块管理、交叉重复建设、资源共享不足、效益不高等问题。近年来，一些试点地区开始积极整合资金，打破涉农金多头管理体制，解决多渠道下达涉农资金分散使用问题，提高资金使用的整体效益。特别是2016年，国务院专门就支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点

下发文件，2017年在全部贫困县统筹整合使用各级财政安排用于农业生产发展和农村基础设施建设等方面资金。

### 1. 创新补贴方式，理顺财政支持路径

将粮食生产功能区、重要农产品生产保护区、特色农产品优势区、国家现代农业示范区、农业可持续发展试验示范区与财政部门农业补贴数据库相结合，在建立健全新型农业经营主体信息直报平台的基础上，摸清传统农户和新型经营主体每年的补贴收益，为农业补贴政策制定和执行提供“大数据”决策支持。充分借助我国“互联网+”发展带来的机遇，探索支持互联网金融机构，为农业经营主体提供信贷、信用保障、补贴结算和农业保险理赔等服务，促进农业补贴政策依据、金额清晰化，进一步用“互联网+”整合购销、收储、物流、农机等各类资金，放大涉农资金支持效果。

### 2. 转变补贴体制，提高财政支农资金使用效率

归并整合涉农资金，集中财力物力，提高农业综合生产能力。把粮食生产功能区、重要农产品生产保护区建设与农业补贴政策完善结合起来，支持种粮大户、家庭农场、农民合作社、产业化龙头企业等新型经营主体向现代农业产业园、科技园、创业园集聚，开展高产示范，带动技术、管理经验向小农户推广。继续健全和完善粮食主产区利益补偿机制，参考美国等发达国家土地开发权赎买的经验，根据主产区对国家粮食安全的贡献，增加产粮（油）大县奖励、生猪（牛羊）调出大县奖励。进一步根据财政平衡的状况，建立粮食产量、商品量和利益相挂钩的机制，缩小产粮（油）大县和生猪（牛羊）调出大县与东部沿海县市财政收入差距。

### 3. 完善各类支农资金整合使用机制

逐步将各类财政预算安排的支农资金，投入农牧业的各项政府性资金、基金，外国政府和国际金融组织对农业的贷款、赠款，援助青海的帮扶资金等整合起来，捆绑使用；健全以政府牵头、相关部门组成的支农资金整合机构或联席会议制度，建立相应的工作协调机制，避免支农资金重复投资、多渠道安排、多单位支配、多部门使用；省财政和有关部门要改进项目和资金管理方式，提出项目建设年度计划。实施“大专项+任务清单”方式，通过采取项目备案制和审查备案制等手段，逐步把项目选择权和资金安排权下放到县级政府，由各县政府按照当地发展思路、新农村建设规划和各类专项资

金的管理规定，科学、合理地整合项目和资金，省级有关部门要把管理重点转移到对项目、资金的监督管理和对下级的业务指导上来，为有效整合支农资金提供保障；按照“以县为主、自下而上、各级联动、分级整合”的原则，围绕农牧业产业规划，采取项目带动、产业带动等方式，搭建整合平台，将性质趋同、目标接近的资金捆绑打包、拼盘使用。

### （三）探索以市场化方式筹集农业农村发展资金

推进农业供给侧结构性改革，既需要现代金融的强力支撑，更需要以市场化的方式撬动更多社会资本。加快设立国家融资担保基金，强化担保融资增信功能，引导更多金融资源支持乡村振兴。建立由财政支持的农业信贷担保体系，推进农业领域政府和社会资本合作，为深入推进农业供给侧结构性改革注入强劲动力。

#### 1. 建设农业信贷担保体系

目前，中央已将建立由财政支持的农业信贷担保体系作为新一轮强化农村金融支撑作用的重要手段，试图通过创新财政支农机制，建立起国有或国有控股农业信贷担保体系，引导推动金融资本投入“三农”。首先，构建农业信贷担保体系。应当根据“三农”融资主体分布范围广，融资需求小、频、急特征，科学选择农业信贷担保机构组建形式。从目前看，采取国家级、省级、市级、区（县）级四级法人治理结构，通过合适的股权关系建立起有机联系网络，是一条可行且有效的路径。其次，风险集中管控。农业信贷担保机构应当建立风险集中管控机制。在实际操作过程中，可以根据不同分支机构业务开发、风险管理、内部管控、人才队伍等实际情况，赋予分支机构一定额度的审批权限。最后，健全完善农业信贷担保配套机制。加大财政直投力度和财政补贴力度，建立长效注资机制，适度引进民营资本，形成农业信贷担保机构持续资本金追加机制，不断增强农业信贷担保机构杠杆能力。建立农业信贷担保机构税收优惠减免政策，建立银担风险分担机制和再担保风险转移机制，健全银担保协同管理风险机制。切实发挥全国农业信贷担保体系作用，通过财政担保费率补助和以奖代补等，加大对新型农业经营主体支持力度。

## 2. 推进政府和社会资本合作

引导社会资本积极参与农业领域政府和社会资本合作（PPP）项目，是改善农业农村公共服务供给，优化农业资金投入方式，深化农业供给侧结构性改革的重要手段。2016年年底，有关文件提出，要以高标准农田、种子工程、现代渔港、农产品质量安全监测及追溯体系、动植物保护等农业基础设施建设和公共服务为支持重点。2017年，财政部、农业部联合印发的《关于深入推进农业领域政府和社会资本合作的实施意见》，将重点引导和鼓励社会资本参与的重点领域调整为农业绿色发展、高标准农田建设、现代农业产业园、田园综合体、农产品物流与交易平台、“互联网+”现代农业等方面的农业公共产品和服务供给。

在推进过程中，需要注意四个方面：一是厘清政府与市场的边界，加大对农业农村公共服务领域推广运用PPP模式的政策扶持力度，强化绩效评价和项目监管，严格执行财政PPP工作制度规范体系，确保顺利实施、规范运作。二是注重发挥市场在资源配置中的决定性作用，鼓励各类市场主体通过公开竞争的方式参与农业PPP项目合作，破除社会资本进入农业公共服务领域的隐性壁垒。三是结合实际和工作重点，分阶段、分类型、分步骤推进农业领域PPP工作。鼓励选择重点领域、重点项目先行试点探索，及时总结经验，完善相关政策，形成可复制、可推广的合作模式。四是合理分担风险。要充分识别、合理分配PPP项目风险。政府可以参股项目公司，但应保障项目公司的经营独立性和风险隔离功能，不得干预企业日常经营决策，不得兜底项目建设运营风险。鼓励金融机构早期介入项目前期准备，提高项目融资可获得性。

## 3. 拓宽资金筹集渠道

调整完善土地出让收入使用范围，进一步提高农业农村投入比例。严格控制未利用地开垦，集中力量推进高标准农田建设。改进耕地占补平衡管理办法，建立高标准农田建设等新增耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂机制，将所得收益通过支出预算全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略。

### 专栏 8—5 江西积极撬动金融和社会资本投向农业农村

近年来，江西省以改革为动力，创新财政支农投入机制，实施“财政惠农信贷通”全覆盖，通过发挥财政资金引导作用，有效撬动金融和社会资本加大对农业投入。“财政惠农信贷通”开展两年来，全省累计发放贷款 7 万余笔，共计 220 余亿元，贷款余额 120 余亿元、受益新型农业经营主体 6 万多个，带动农民和社会投入近 600 亿元，有力推动了现代农业加速发展。

创新机制，确保信贷资金“筹得到”。2014 年 8 月，江西省委、省政府下发了《江西省“财政惠农信贷通”融资试点实施方案》，改革财政支农方式，变无偿拨付为有偿付息还贷，按照“政府引导、市场运作、风险共担、互惠共赢”的原则，撬动银行信贷资金投入“三农”。

建立财政风险补偿金制度。省市县三级财政按 2:1:2 的比例，筹集风险补偿金，分级存入当地合作银行。其中省级整合“农业产业化+扶持农民合作社+现代农业生产发展+财政历年支农结余结转”四种资金；各市县参照省级做法，落实本级应筹集的风险补偿金。目前全省财政风险补偿金年度规模已达 15 亿元。

建立合作银行放贷机制。与农村信用社、农业银行、邮储银行等 7 家合作银行签订协议，由合作银行按照约定不低于风险补偿金的 8 倍发放贷款，向新型农业经营主体提供 1~3 年期专项贷款，贷款实际执行利率不得超过同期银行贷款基准利率的 120%。各合作银行积极参与，全省每年确定的 100 亿元信贷计划，均超额完成。

建立封闭运行机制。“财政惠农信贷通”以县为单位独立运作，在县域内封闭运行。省市县财政根据县级年度计划贷款规模，配比出资风险补偿金，对本县产生的贷款风险承担补偿责任，结余的风险补偿金自动滚入下一年度，各县之间不承担风险连带责任。

建立风险补偿金使用与银行贷款规模挂钩与制约机制。鼓励银行贷款，合作银行完成年度信贷任务的，由县级风险补偿金对不良贷款进行足额补偿。未完成的，则对补偿款实行分档处理，由合作银行承担不良贷款的 10%~30%。



## 五、创新农村金融保险制度

农村金融保险是现代农村经济的核心，是支持服务农业和农村经济发展的重要力量。增加农村金融供给，改善农村保险服务，是推进农业供给侧结构性改革的重要保障。改革开放以来，我国农村金融体系屡经改革，农村金融机构得到重建或新建，分工合理、投资多元、功能完善、服务高效的农村金融组织体系已经初步形成。

### （一）强化农村金融支持政策

强化中央财政对普惠金融发展的支持作用，综合运用业务奖励、费用补贴、贷款贴息、以奖代补等方式，对普惠金融相关业务、机构、对象给予支持，拓展普惠金融的深度和广度。继续综合运用财税、货币、监管等政策，加强窗口指导，推动信贷资金更多投向“三农”。建议各级财政对各类涉农贷款担保基金提供一定比例的资金配套，尽可能提高这些基金对涉农贷款的担保能力；对各类农村资金互助组织按互助股金的等比例配股，股金交由合作社管护，尽可能扩大互助合作的受益面；对各类新型农村金融组织，比照农村信用社给予货币政策、税收政策等优惠，对其发放涉农贷款给予相应的奖励和补助，并提供相应的业务指导和帮助。

### （二）健全农村金融监管政策

不断完善农村金融监管制度，改进监管手段和方法，促进农村金融市场稳健发展。探索实施涉农信贷投放与监管评级、市场准入的“双挂钩”政策。督促银行业金融机构不断完善“三农”金融服务机制，适当提高对分支机构“三农”业务考核的分值权重。结合涉农贷款季节性特点，对涉农贷款占比较高的县域法人金融机构实施弹性存贷比要求。支持符合条件的银行业金融机构发行“三农”金融债，增加支农信贷资金来源。优先对涉农贷款开展资产证券化和资产流转试点。实施多层次的风险监测预警制度，切实防范涉农信贷风险。积极推进农村信用体系建设。完善农户、家庭农场等农业经营主体的信用信息采集与应用机制，推进农业经营主体的信用评价和信用村、信用



乡镇创建，出台以信用为基础的相关政策措施，增进农业经营主体的信用价值，提高其融资可获得性和便利性。改进农村金融差异化监管体系，强化地方政府金融风险防范处置责任。

### （三）创新农村金融产品和服务方式

加快农村“两权”的确认、登记、颁证工作，稳妥开展农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款试点，尽快修订有关法律法规，推动开展“两权”流转交易，解决“两权”抵押物的处置流通和变现问题。积极推进大型农业机械设备融资租赁和农产品营销贷款试点，加大财政支持力度，扩大试点范围。丰富农村金融服务主体，稳步培育发展村镇银行，重点布局老少边穷地区、农业主产区和小微企业聚集地区，不断提升村镇银行在农村的覆盖面。加强融资担保公司管理，大力发展政府支持的融资担保机构和再担保机构，鼓励其开展涉农融资担保业务，完善银担合作和风险分担机制。支持组建以促进农业现代化、主要服务于“三农”的金融租赁公司，支持金融租赁公司开展大型农机具融资租赁试点。引导信托公司通过多元化金融服务支持农村实体经济发展。鼓励和引导汽车金融公司、消费金融公司在做好风险防范的基础上，不断加大对农村居民消费金融服务的支持力度，支持农村地区消费信贷发展，满足农村居民合理消费信贷需求。

---

#### 专栏 8—6 农业农村部推出金融支农创新十大模式

（1）“政银担”模式，是指政府、银行、担保机构充分发挥各自优势，密切分工协作，政府扶持或直接出资设立担保公司，对符合条件的农业信贷项目予以担保，银行再发放贷款。

（2）“银行贷款+风险补偿金”模式，是指由财政资金建立风险补偿金，合作银行向新型农业经营主体提供无担保、无抵押、低成本、简单快捷的贷款，当出现不良贷款时，按约定程序和比例从财政风险补偿金中予以补偿。

（3）“政银保”模式，是指保险公司为贷款主体提供保证保险，银行提供贷款，政府提供保费补贴、贴息补贴和风险补偿支持，通过财政、信贷、保险三轮驱动，共同扶持新型农业经营主体发展。

(4) “两权抵押贷款”模式，是指农村承包土地的经营权抵押贷款和农民住房财产权抵押贷款。农村承包土地的经营权抵押贷款，是以承包土地的经营权作抵押、由银行向农户或农业经营主体发放贷款。农民住房财产权抵押贷款，是在不改变宅基地所有权性质的前提下，以农民住房所有权及所占宅基地使用权作为抵押、由银行向住房所有人发放贷款。

(5) “农村信用社小额信贷”模式，是指农村信用社以农户的信誉为基础，在核定的额度和期限内向农户发放的无须抵押、担保的贷款。

(6) “农产品价格指数保险”模式，是对农业生产经营经营者因市场大幅波动、农产品价格低于目标价格造成的损失给予经济补偿的一种产品模式创新。

(7) “农机融资租赁”模式，是指融资（金融）租赁公司以租赁综合服务商的角色将承租人、银行、经销商以及政府的各种资源实施链接和整合，承租人（农机大户、农机合作社）交纳一定的首付金（一般为总金额的30%）就可独立使用机械设备，剩余租金与利息分期偿付，全款付清后农机具所有权再转移到承租人。

(8) “双基联动合作贷款”模式，是指基层银行业机构与农牧社区基层党组织发挥各自优势，加强合作，共同完成对农牧户和城镇居民的信用评级、贷款发放及贷款管理。

(9) “互联网+农村金融”模式，是指金融机构、产业资本等以互联网为载体，利用大数据、云计算、物联网等新技术，打破传统金融模式的时间、空间与成本约束，提升农户信贷可得性。

(10) “农业领域PPP”模式，是指通过政府与社会资本合作，发挥财政杠杆作用，引导社会资本积极参与农业农村公共服务项目的投资、建设、运营。

资料来源：农业农村部。

---

#### （四）提高农村金融服务水平

坚持农村金融改革发展的正确方向，健全适合农业农村特点的农村金融体系，推动农村金融机构回归本源，把更多金融资源配置到农村经济社会发展的重点领域和薄弱环节，更好满足乡村振兴多样化金融需求。要强化金融

服务方式创新，防止脱实向虚倾向，严格管控风险，提高金融服务乡村振兴能力和水平。加大中国农业银行、中国邮政储蓄银行“三农”金融事业部对乡村振兴支持力度。明确国家开发银行、中国农业发展银行在乡村振兴中的职责定位，强化金融服务方式创新，加大对乡村振兴中长期信贷支持。推动农村信用社省联社改革，保持农村信用社县域法人地位和数量总体稳定，完善村镇银行准入条件，地方法人金融机构要服务好乡村振兴。支持符合条件的涉农企业发行上市、新三板挂牌和融资、并购重组，深入推进农产品期货期权市场建设，稳步扩大“保险+期货”试点，探索“订单农业+保险+期货（权）”试点。

### （五）开展农民合作社内部信用合作试点

#### 1. 赋予合作社内部信用合作的法律地位

实践中，农民对于合作内容、层次与形式的需求出现了多元化趋势，在专业合作基础之上，股份合作、信用合作等各种类型的合作社层出不穷。合作社对社员提供的服务也出现多样化、综合化趋势，远远超出了同类农产品或者同类农业生产经营服务的范围。因此，应将开展内部信用合作的农民专业合作社定性为合作社法人和非金融机构，将农民专业合作社开展的内部信用合作作为一项服务功能列入合作社的正常经营范围，允许在工商部门变更登记。

#### 2. 确定参加信用合作的成员资格

“社员制、封闭性”是合作社内部信用合作必须恪守的基本原则。参与信用合作的成员首先必须是合作社成员。然而，现实中合作社的成员既包括从事农业生产经营的农户，也包括一部分直接从事农产品生产或从事农业服务的农业企业。在实践中，对于是否允许单位社员参与合作社信用合作，各地规定不一。同时，现行《中华人民共和国农民专业合作社法》中没有明确规定农民成员是自然人还是农户，在这一问题上各地操作也不尽相同。因此，建议修法时将农民成员明确为家庭承包经营户。考虑到同一合作社内农民成员具有同质性，用款时间及期限的重合度，也为了缓解信用合作资金来源不足的问题，应该赋予本地涉农企业参与信用合作的资格，但需要在出资额度等方面进行专门规定。

### 3. 明确合作社内部信用合作的主管部门

现行的《中华人民共和国农民专业合作社法》提出：“县级以上各级人民政府应当组织农业行政主管部门和其他有关部门及有关组织，依照本法规定，依据各自职责，对农民专业合作社的建设和发展给予指导、扶持和服务。”实践中，主管部门不明确、职责不清晰已经严重制约合作社健康发展。特别是在信用合作方面，主管部门的缺位已经成为影响合作社资金管理、风险防范以及业务开展，乃至出现“非法集资”行为的重要因素。同时，由于涉及合作社内部信用合作业务开展的部门之间职责不清，在确立信用合作规范发展的标准、查处违法行为以及维护合作社信用合作健康环境等方面存在着扯皮推诿、相互掣肘的现象。因此，在以地方政府为主的基本原则下，合作社开展内部信用合作的指导和主管部门由设区的市一级政府作出规定。鉴于信用合作业务的专业属性，主管部门既可以为农村经营管理部门，也可以在地方政府指导下成立一个包含农业、金融、银监部门在内的信用合作协调领导小组来统一指导合作社信用合作业务。

### 4. 强化合作社内部信用合作的管理

针对目前合作社内部信用合作监管缺失的问题，建议有关部门对合作社信用合作“社员制、封闭性、不对外吸储放贷、不支付固定回报”等基本原则，提出明确要求，并将其细化为合作社开展内部信用合作的资金来源、使用范围、审查程序、风险防范等具体规定，促进内部信用合作的规范发展。根据修法进程，也可以采取两步走的方式，即先在修法时对基本原则提出明确要求，再由农业农村部、中国人民银行、银保监会、国家市场监督管理总局等相关部门联合出台农民专业合作社内部信用合作的管理办法和示范章程。

### 5. 加强对合作社内部信用合作的政策扶持

合作社开展信用合作，可以缓解农村金融供给不足，拓宽农民融资渠道和途径。鼓励各地参照扶持合作社发展的优惠政策，在资金扶持、信息服务、基础设施建设等方面给予大力支持。农业行政部门要协调各地和有关部门，选择运行规范、带动力强的合作社试点，给予一定的财政资金补助。工商行政管理部门要提供登记注册便利条件，简化办事手续和流程。要主动协调银行业金融机构与合作社的关系，鼓励正规金融机构按照商业化原则加大对开展内部信用合作的合作社的信贷投放，促进双方在资金托管、批发贷款、业

务代办、资信审查等领域优势互补，互利共赢。地方政府要促进农民专业合作社改善内部治理，加强业务培训，提高合作社自我管控能力；建立必要的风险补偿基金，增强合作社风险防范能力，降低合作社运营风险。

### （六）继续推进农业保险加快发展

农业保险是建设现代农业的重要制度保障，从2004年政策性农业保险被写入中央一号文件起，一直是作为中央的重要政策被积极推进。在各部门大力推动下，农业保险发展很快，取得了积极成效。但是农业保险在深入发展的过程中，出现了一些新情况、新问题，尤其是农业保险的立法、管理体制、覆盖面的扩大、组织体系、保障水平、财政补贴、财税政策、再保险安排等都是亟待解决的重大制度问题，需要从理论上加以研究，从实践中认真总结，提出政策建议。

#### 1. 建立主要粮食等品种基本保险普惠补贴制度

认真落实中央一号文件提出的降低和取消产粮大县保费补贴配套比例的政策要求。在此基础上，建议对主产区主要粮食作物和大宗经济作物，实行基本保障水平保险全覆盖，保额以全部直接物化成本为标准，保费由中央和省级财政全额分担，县级财政和农民不再支付保费。对非主产区，根据农民实际承保面积，中央财政依据保额给予一定比例（50%以下）的保费补贴。

#### 2. 建立中央对地方优势特色农业保险的“以奖代补”制度

对现已纳入中央财政补贴的其他农产品、地方特色农产品保险，保险经营企业按照核定的费率和保额，以商业化方式经营，中央和省级财政根据投保人的认可程度，确定费用奖励标准和金额给予奖励，以鼓励保险机构主动提高农业保险服务水平。

#### 3. 建立主要农产品市场保险制度

在粮食等主要农产品主产区，整合现行最低收购价、临时收储、自然灾害保险等相关支持政策，研究开发农民收益保险品种，加快试点探索，从保自然风险逐步向保市场风险和自然风险并重转变。在生猪养殖大县，对规模养殖场全面开展生猪目标价格保险试点，将生猪保险理赔与病死猪无害化处理有机结合起来。针对新型农业经营主体的避险需求，建议采取“基本险+附加险”的模式，开发覆盖直接物化成本、完全成本、基本收益等不同保障

水平的保险产品，财政对基本险的保费给予全额补贴，对高保障附加险的保费给予一定比例的补贴。

## 六、统筹推进农村各项改革

### （一）加快推进水利发展改革

全面深化改革是推动水利发展的根本动力。近年来，我国不断推进水利制度改革创新，着力破解制约水利发展的体制机制难题，全面推进水利各项改革向纵深发展，一些领域改革取得新突破。

#### 1. 改革举措

（1）全面推行河长制。以保护水资源、防治水污染、改善水环境、修复水生态为主要任务，在全国江河湖泊全面推行河长制，出台了《关于全面推行河长制的意见》，制定了全面推行河长制的实施方案，力推建立覆盖省市县乡四级的河长体系，构建责任明确、协调有序、监管严格、保护有力的河湖管理保护机制，为维护河湖健康生命、实现河湖功能永续利用提供制度保障。

（2）深化水利“放管服”改革。深化“放管服”改革部署，推进水利行政审批制度改革，部行政审批事项由 48 项减少到 22 项，精简事项占全部审批事项的 54% 以上。同时，做好取消事项的落实和衔接工作，加强监管，方便群众，并以建立机制、创新模式、落实责任、完善制度、确保质量为重点，探索建立与现代工程管理相适应的水利建设管理体系。

（3）拓宽水利投融资渠道。水利具有公益性事业的特点，以国家投入为主，但要发挥市场的作用。出台重大水利工程专项过桥贷款等多项水利信贷优惠政策，引导地方成立水利投融资平台，扩大水资源税改革试点。鼓励和吸引社会资本参与重大水利工程建设和运营，实施 PPP 项目，构建以公共财政资金为主，金融支持、社会投入等为补充的多渠道水利投入机制。

（4）推进水价水权水市场改革。2014 年国家发改委、水利部等部门在 80 个县启动深化农业水价综合改革试点，从明晰农业水权、完善水价形成机制等环节着手，鼓励农民节水，收到明显成效，目前这一改革扩大到 883 个县、覆盖农田面积 4155 万亩。在宁夏、内蒙古等 7 省区开展的水权试点取得实质



性进展，基本探明水权确权的方式方法与具体路径，在此基础上成立中国水权交易所，完成 15 项交易，交易水量达 8.76 亿立方米，推动水资源领域改革不断深化。

### 2. 发展成效

(1) 坚持把节约集约用水作为革命性措施，水资源利用效率效益大幅提升。坚持以水定需、量水而行、因水制宜，把节水作为一项重大战略来抓。一是强化最严格水资源管理红线约束，将水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污“三条红线”指标分解落实到省市县三级行政区，连续 3 年开展考核并向社会公布结果，全国万元 GDP 用水量和万元工业增加值用水量分别较 2012 年减少 25.4% 和 26.8%。二是实施水资源消耗总量和强度双控行动，有序开展跨省江河流域水量分配，加快水资源承载能力监测预警机制建设，并在京津冀地区率先完成。三是全面推进节水型社会建设，实施全民节水行动和水效领跑者引领行动，把农业节水作为主攻方向，发展高效节水灌溉面积近 1 亿亩。

(2) 坚持把生态文明理念融入水利工程建设，绿色发展的水利基础不断夯实。严格落实生态环保措施，有序推进水利基础设施建设。一是加快 172 项节水供水重大水利工程建设，为稳增长促改革调结构惠民生防风险做出重要贡献。二是打好农村饮水安全攻坚战，近 5 年解决 2.5 亿多农村人口饮水安全问题，大力实施农村饮水安全巩固提升工程。三是补齐补强防洪薄弱环节，推进大江大河重要蓄滞洪区建设，防洪减灾能力显著提高。四是大力加强农田水利建设，为保障国家粮食安全提供有力支撑。五是更加重视在水资源开发利用过程中减少对生态环境的影响，科学实施水利工程联合调度。

(3) 坚持把全面深化改革创新作为战略任务，水利科学发展体制机制逐步完善。深入落实中央全面深化改革要求，积极推进水利体制机制改革，中央有明确要求的 34 项水利改革任务都得到较好落实。一是扎实做好全面推行河长制工作，大力推动建立覆盖省市县乡四级的河长体系，部分先行先试河长制的地区已取得明显成效。二是全面落实深化“放管服”改革部署，真抓好水利行政审批制度改革，水利行政审批事项减少 54%。三是积极推进水价水权水市场改革，稳步推进农业水价综合改革，有序推进水权水市场建设，开展水权交易试点、水流产权确权试点、水资源税改革试点和横向生态保护



补偿试点。四是不断深化水利投融资体制改革，以公共财政资金为主，金融支持、社会投入等为补充的多渠道水利投入机制初步形成。

(4) 坚持把推进依法管水科学治水作为重要抓手，水利社会管理能力不断增强。强化法治保障和科技引领作用，加快推进水治理体系和治理能力现代化。一是大力推进依法治水管水，强化重点领域立法工作，全面推进水利综合执法，严厉打击涉水违法行为，维护良好水事秩序。二是加快完善水利规划体系，编制印发水利改革发展“十三五”规划，制定“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带发展等一批国家重大战略和倡议水利保障规划。完成第一次全国水利普查，填补了国情国力信息空白。三是深入实施科技兴水战略，着力提升水利科技创新能力。水利国际交流与合作不断深化，中国水利在国际上的影响力日益增强。

## (二) 深化农村供销合作社综合改革

供销合作社是为农服务的合作经济组织，是党和政府做好“三农”工作的重要载体。在长期为农服务实践中，供销合作社形成了比较完整的组织体系和经营服务网络，但也存在着与农民利益关系不够紧密、综合服务实力不强、行政化色彩比较浓等问题。2015年3月，中共中央、国务院印发《关于深化供销合作社综合改革的决定》，对深化供销合作社综合改革作出全面部署。

### 1. 目标和任务

根据中央文件要求，到2020年，把供销合作社系统打造成为与农民联结更紧密、为农服务功能更完备、市场化运行更高效的合作经济组织体系，成为服务农民生产生活的生力军和综合平台，成为党和政府密切联系农民群众的桥梁纽带，切实在农业现代化建设中更好地发挥作用。

在为农服务方面，推动供销合作社由流通服务向全程农业社会化服务延伸、向全方位城乡社区服务拓展，加快形成综合性、规模化、可持续的为农服务体系，在农资供应、农产品流通、农村服务等重点领域和环节为农民提供便利实惠、安全优质的服务。

在基层社提升方面，按照强化合作、农民参与、为农服务的要求，因地制宜推进基层社改造，逐步办成规范的、以农民社员为主体的合作社，实现

农民得实惠、基层社得发展的双赢。

在联合社发展方面，各级联合社要深化体制改革，创新运行机制，理顺社企关系，密切层级联系，着力构建联合社机关主导的行业指导体系和社有企业支撑的经营服务体系，形成社企分开、上下贯通、整体协调运转的双线运行机制。

### 2. 进展与成效

各地供销合作社牢牢把握为农服务方向，坚持问题导向，着力稳增长、强服务、添后劲，以重点领域的改革突破，引领带动事业发展，为农服务能力明显增强。

(1) 以土地托管为重点的农业社会化服务水平有新提升。全系统大力推广土地托管服务，加大政策和资金支持力度，积极探索适合不同地区、不同作物的托管服务模式，托管品种从粮食作物延伸到经济作物，服务对象从普通农户拓展到各类新型经营主体，托管服务水平不断提升。目前，全系统土地托管服务已经拓展到全国 28 个省份，托管服务面积达到 1 亿亩。

(2) 基层社改造建设取得新进展。总社加强对基层社改造建设的指导，召开基层组织建设工作会议，制定下发基层组织建设工程指导意见和“千县千社”振兴计划实施方案，引导全系统在抓基层、打基础上下工夫。截至 2016 年年底，全系统基层社总数超过 2.9 万家。

(3) 社有企业转型发展稳步推进。面对农资、棉花、再生资源等主营业务领域产能过剩、市场需求不旺、行业政策调整的严峻形势，指导社有企业及时调整经营策略，延伸产业链条，加大农村市场开拓力度，千方百计转型升级、提质增效，确保了全系统经济平稳增长。2016 年，系统全资、控股企业发展加快，增效明显，实现销售 2.5 万亿元，占系统销售总额的比重为 52.4%。

(4) 电子商务发展势头良好。“供销 e 家”全国平台与 31 个省（区、市）的近 700 个市县供销社实现了对接，上线品种超过 4.6 万种。2016 年，全系统电子商务交易和在线商品销售额达 6031 亿元，同比增长 52.3%，电子商务已经成为新的增长极，在应对经济下行压力、保持系统经济平稳运行中发挥了重要作用。

### 3. 对策思路

推进农业供给侧结构性改革对供销合作社改革和发展提出了新的更高的要求。

(1) 发展生产、供销、信用“三位一体”综合合作。综合合作是农村合作经济发展的方向，是促进现代农业发展的客观要求。构建生产、供销、信用“三位一体”农民合作经济组织体系，有效整合三大系统、三重服务功能、三级合作体系，实现大组织大平台与小组织小农户的有机结合，是完善农村基本经营制度的创新举措，也是深化供销合作社综合改革的有效途径。要加强与农民合作社、农村信用合作机构、涉农企事业单位等联合与合作，汇聚服务资源，打造农村合作经济升级版和为农服务大平台。

(2) 创新农业社会化服务模式。农业社会化服务是新时期供销合作社发挥作用的重要领域。要优化和创新服务供给，加大土地托管服务推广力度，立足于当地农业资源禀赋和供销合作社实际，培育发展合作式、托管式、订单式等多种形式的农业社会化服务，不断提升农业社会化服务的层次和水平。要发挥组织资源优势，积极引导农资企业、农批市场、连锁超市、农产品加工企业与新型经营主体对接，在做好生产环节托管服务的基础上，推动服务向加工、流通等产业链后端延伸，引领农民参与三次产业融合发展，分享产业链收益。

(3) 加快提升电子商务发展水平。发展农村电子商务是推进农业供给侧结构性改革的重要任务。供销合作社发展电商，必须突出优势、明确定位，确立差异化竞争战略，突出抓好线上线下融合，加快实体网点的信息化改造。要依托县级电商企业、物流配送中心或其他经营主体，着力打造一批高水平的县域运营中心，强化货源组织、物流配送、运营推广、质量控制、技术培训等电商配套功能，将县域运营中心建设成为农村电商的商品交易主体、物流配送主体和大数据运营主体。要突出抓好农产品电商，围绕生鲜农产品、特色农产品、大宗农产品等门类，发展区域电商和专业电商相结合的多层次、多形式的农产品电子商务，尽快将供销合作社在农产品流通领域的潜在优势转化为现实竞争优势。

(4) 以市场为导向积极推进自身改革。要按照政事分开、社企分开的方向，进一步厘清行政管理、行业指导、经济发展三方面职能边界，完善联合

社机关主导的行业指导体系和社有企业支撑的经营服务体系，形成社企分开、上下贯通、整体协调运转的双线运行机制。进一步理顺社企关系，联合社机关要落实好为农服务职责，社有企业要加快完善现代企业制度，在农资、棉花、粮油等行业培育一批大型企业集团，提高供销合作社的市场竞争力。要扩大基层组织覆盖面，通过劳动合作、资本合作、土地合作等多种途径，广泛吸纳农民和各类新型农业经营主体入社，完善利益共享机制，逐步办成规范的以农民社员为主体的合作社。

### （三）推进国有林区和国有林场改革

国有林场和国有林区的改革，既是我国林业发展的重大战略，也是全面推动我国生态文明建设的重要基础。2015年，中共中央、国务院印发了《国有林场改革方案》和《国有林区改革指导意见》。这是对我国的国有林场和林区改革作出的顶层设计，是新常态下的我国林业改革发展的科学指南。

#### 1. 目标和任务

国有林场和国有林区改革的核心内容和首要任务，就是要科学确定国有林场和国有林区的生态公益功能定位，这对于理顺国有林场、国有林区管理和经营机制至关重要。具体来讲：一是保护生态。明确生态功能定位，以保护森林资源、维护生态功能作为改革的出发点和落脚点，切实保护好森林、湿地等自然生态系统，确保森林资源总量持续增加、生态功能持续增强、生态产品生产能力持续提高。二是保障民生。着力改善林场林区基础设施和生产生活条件，积极发展替代产业，优化产业结构，拓宽职工就业渠道，妥善安置富余职工，完善社会保障机制，确保职工就业有着落、基本生活有保障。三是创新体制。理顺各方关系，实现政企事分开，强化政府的社会管理和公共服务职能，剥离国有林场和森工企业承担的社会管理和办社会职能，创新内部管理机制，完善国有林场和国有林区的社会管理体制和森林资源监管体制，转变发展方式，确保政府投入可持续、资源监管高效率、林场林区发展有后劲。

#### 2. 改革重点

（1）明确定位属性。将国有林场主要功能明确定位于保护培育森林资源、维护国家生态安全。分三类界定国有林场的属性：第一类，原为事业单位的

国有林场，主要承担保护和培育森林资源等生态公益服务职责的，继续按公益服务事业单位管理，从严控制事业编制；第二类，原为事业单位的国有林场，基本不承担保护和培育森林资源而主要从事市场化经营的，推进转企改制，暂不具备转企改制条件的，剥离企业经营性业务；第三类，目前已经改制为企业性质的国有林场，原则上保持企业性质不变，或探索转型为公益性企业，确有特殊情况的，可以由地方政府根据本地实际合理确定其属性。

(2) 创新管理体制。在内部管理上，科学核定国有林场事业编制，用于聘用管理人员、专业技术人员和骨干林业技能人员，经费纳入同级财政预算。实行以岗位绩效为主要内容的收入分配制度，经营性活动实行“收支两条线”。公益林管护积极引入市场机制，可以通过合同、委托等方式面向社会购买服务。

(3) 健全资源监管机制。明确森林资源监管主体，由国家、省、市林业部门分级监管，对林地性质变更、采伐限额等强化多级联动监管。将森林资源考核结果作为综合考核评价地方政府和有关部门主要领导政绩的重要依据，对国有林场场长实行森林资源离任审计。实施森林资源经营管理制度，启动森林资源保护和培育工程，合理确定国有林场森林商业性采伐量，建立森林资源有偿使用制度。

#### (四) 深化农垦管理体制和农垦企业改革

农垦是国有农业经济的骨干和代表，是推进中国特色新型农业现代化的重要力量。与其他经营主体相比，农垦农业生产经营规模化水平较高，综合生产能力强，农产品商品率高，科技成果推广应用、物质装备条件、农产品质量安全水平、农业对外合作等走在全国前列，一些国有农场位于边境地区，在国家全局中的战略作用更加突出。深化农垦管理体制和农垦企业改革，发展壮大农垦事业，对于推进农业供给侧结构性改革、促进农业现代化建设具有重要意义。

##### 1. 改革目标及定位

2015年11月，中共中央、国务院印发《关于进一步推进农垦改革发展的意见》，从战略上明确了新时期农垦的功能定位和深化改革的顶层设计。该文件提出，到2020年，建立健全适应市场经济要求、充满活力、富有效率的管

理体制和经营机制，打造一批具有国际竞争力的现代农业企业集团。建成一批稳定可靠的大型粮食、棉花、糖料、天然橡胶、牛奶、肉类、种子、油料等重要农产品生产加工基地，形成完善的现代农业产业体系。垦区民生建设取得显著进展，职工收入大幅提高，基础设施和公共服务进一步健全，农场社区服务功能不断完善，新型城镇化水平明显提升。

2016年，国务院印发的《全国农业现代化规划（2016—2020年）》进一步提出：“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。”可以看出，当前和今后一个时期，农垦改革将以垦区集团化、农场企业化为主线，全面增强农垦内生动力和发展活力，推动资源资产不断整合、产业业态优化升级，努力形成农业领域的航空母舰。

### 2. 改革进展情况

截至2017年3月，从全国农垦来看，已有21个省（区、市）出台了贯彻落实中央文件的实施意见，办社会职能改革、土地确权登记发证等配套文件相继印发，责任落实和督察督办机制逐步建立。20项改革专项试点在457个农场和企业组织实施，在广东、安徽、海南、宁夏、湖北、河北6个垦区开展了综合改革示范。有9个垦区开展了国有资本投资、运营公司试点，5个垦区推进了股权多元化改革试点，154个农场开展了企业化改革试点，已有30多家农场完成了公司制改造，组建区域性企业集团20余家。各垦区累计共有186项试点任务经农业部确认备案；改革试点任务已经在35个垦区全面铺开并取得了阶段性成果<sup>①</sup>。与此同时，改革过程中还存在一些突出问题。比如，有的地方和部门思想认识有待提高，尚未把农垦改革真正提到重要议事日程。有的地方对通过深化改革解决历史遗留问题缺少实际行动，制定的工作方案不够务实可行。有的地方配套政策和资金支持不到位，影响了改革进程。

### 3. 深化改革的对策

(1) 农场企业化改革。要坚定不移地按照社企分开改革方向，加快推进

---

<sup>①</sup> 《韩长赋在全国深化农垦改革现场推进会上的讲话》，[http://www.moa.gov.cn/govpublic/NKJ/201704/t20170401\\_5548145.htm](http://www.moa.gov.cn/govpublic/NKJ/201704/t20170401_5548145.htm)，2017年3月26日。

生产经营企业化和社会管理属地化，将农场承担的社会管理和公共服务职能纳入地方政府统一管理，不断增强农场经济功能和经营能力，发挥规模化、组织化优势，积极培育主导产业，加快做大做强农场经济。

(2) 垦区集团化改革。集团化是垦区管理体制改革的 dominant 方向。这既是对以往实践经验的总结，也是对未来发展方向的科学决策，只有走企业化集团化之路，才能真正增强农垦整体实力和发展活力。要加快实现从行政管理向市场经营的转轨，聚焦现代农业这个主导产业，提升垦区管理效率，积极推进组建专业化、区域化的现代农业企业集团，做强做优做大农垦企业。

(3) 创新农业经营管理体制。关键是建立与农垦土地性质和现代农业发展需求相适应的土地经营管理制度和劳动用工制度。创新农业社会化服务，明晰农垦土地承包租赁的债权债务关系，强化农场的统一经营和服务职能，积极与市场对接，增强农场的经营功能。



# 第九章 扎实推进园区平台建设

经过 20 多年的发展，我国的园区经济已经成为地方经济发展的主要承载平台，园区内产业集聚和技术扩散，在很大程度上带动了区域经济的快速发展，在经济版图中起到了“增长极”作用。园区担负了我国技术创新和现代化产业建设的重任，在对外出口、土地开发、就业创业以及城市化进程中都扮演了重要角色，发展历程是从经济特区到沿海开放城市，从内地城市再到西部的全国发展过程，园区的类型也逐渐向多功能、专业化发展。但是，在园区经济建设取得一系列成绩的同时，也面临着巨大的问题和挑战。目前，我国园区经济技术外溢效应不明显、产业集聚效应作用不突出、园区政策尚待完善、园区主导产业定位仍需明确。推动农业供给侧结构性改革，需要在充分理解和认识园区经济发展规律的基础上，积极发挥政府和市场的作用，结合地方产业发展规划，不断促进园区经济的创新发展。

## 一、国家现代农业产业园

2017 年中央一号文件提出建设现代农业产业园。文件明确：要以规模化种养基地为基础，依托农业产业化龙头企业带动，聚焦现代生产要素，建设“生产+加工+科技”的现代农业产业园，发挥技术集成、产业融合、创业平台、核心辐射等功能作用。文件提出：要科学制定园区规划，统筹布局生产、加工、物流、研发、示范、服务等功能板块；鼓励地方统筹使用高标准农田建设、农业综合开发、现代农业产业发展等相关项目资金，集中建设产业园基础设施和配套服务体系；吸引龙头企业和科研机构建设运营产业园，发展设施农业、精准农业、精深加工、现代营销，带动新型农业经营主体和农户专业化、标准化、集约化生产，推动农业全环节升级、全产业链条增值；鼓励农户和返乡下乡人员通过订单农业、股份合作、入园创业就业等多种方式，

参与建设、分享收益。

为贯彻落实中央一号文件的部署和要求，2017年3月，农业部、财政部下发了《关于开展国家现代农业产业园创建工作的通知》（农计发〔2017〕40号）。2018年5月，农业农村部、财政部下发了《关于开展2018年国家现代农业产业园创建工作的通知》，通知明确了现代农业产业园建设的重大意义和总体要求、创建条件及建设任务、工作要求和政策支持等主要内容。明确了创建国家现代农业产业园建设任务五项重点：一是做大做强主导产业，建设乡村产业兴旺引领区。二是促进生产要素集聚，建设现代技术与装备集成区。三是推进产加销、贸工农一体化发展，建设一二三产业融合发展区。四是推进适度规模经营，建设新型经营主体创业创新孵化区。五是提升农业质量效益和竞争力，建设高质量发展示范区。通过创建活动，建成一批产业特色鲜明、要素高度聚集、设施装备先进、生产方式绿色、一二三产业融合、辐射带动有力的国家现代农业产业园，形成乡村发展新动力、农民增收新机制、乡村产业融合发展新格局，带动各地加强产业园建设，构建各具特色的乡村产业体系，推动乡村产业振兴。

根据通知要求，农业部和财政部启动实施了国家现代农业产业园创建工作，经过申报评审确定，先后批准了两批共41个国家级现代农业产业园（见表9-1）。根据产业园的规划面积、园内农业人口数量、地方财政支持情况等因素，中央财政通过以奖代补方式对批准创建的国家现代农业产业园给予适当支持。2017年，中央财政投入50亿元进行专项扶持。

表 9-1 国家级现代农业产业园创建名单

第一批国家级现代农业产业园	
1. 四川省眉山市东坡区现代农业产业园	7. 山东省金乡县现代农业产业园
2. 浙江省慈溪市现代农业产业园	8. 江西省信丰县现代农业产业园
3. 黑龙江省五常市现代农业产业园	9. 湖北省潜江市现代农业产业园
4. 黑龙江省庆安县现代农业产业园	10. 贵州省水城县现代农业产业园
5. 江苏省泗阳县现代农业产业园	11. 广西壮族自治区横县现代农业产业园
6. 浙江省诸暨市现代农业产业园	—

(续表)

第二批国家级现代农业产业园	
1. 安徽省宿州市埇桥区现代农业产业园	16. 河北省邯郸市滏东现代农业产业园
2. 重庆市潼南区现代农业产业园	17. 福建省安溪县现代农业产业园
3. 宁夏回族自治区贺兰县现代农业产业园	18. 海南省陵水县现代农业产业园
4. 湖南省靖州县现代农业产业园	19. 江苏省无锡市锡山区现代农业产业园
5. 陕西省洛川县现代农业产业园	20. 四川省蒲江县现代农业产业园
6. 吉林省集安市现代农业产业园	21. 广西壮族自治区来宾市现代农业产业园
7. 湖南省宁乡县现代农业产业园	22. 安徽省和县现代农业产业园
8. 贵州省湄潭县现代农业产业园	23. 青海省都兰县现代农业产业园
9. 山东省栖霞市现代农业产业园	24. 陕西省杨凌示范区现代农业产业园
10. 内蒙古自治区扎赉特旗现代农业产业园	25. 北京市房山区现代农业产业园
11. 广东农垦湛江垦区现代农业产业园	26. 甘肃省临洮县现代农业产业园
12. 四川省峨眉山市现代农业产业园	27. 山西省太谷县现代农业产业园
13. 广东省江门市新会区现代农业产业园	28. 广东省徐闻县现代农业产业园
14. 黑龙江省宁安市现代农业产业园	29. 云南省普洱市思茅区现代农业产业园
15. 河南省正阳县现代农业产业园	30. 山东省潍坊市寒亭区现代农业产业园

## 二、国家现代农业示范区

国家现代农业示范区，是我国从传统农业向现代农业转变进程中诞生并逐渐成长的，是党中央、国务院推进中国特色农业现代化建设的重大举措。根据党中央、国务院的决策部署，2009年11月，农业部启动国家现代农业示

范区创建工作。经过申报评审确定，先后于 2010 年、2012 年、2015 年分三批共认定 283 个国家现代农业示范区（见表 9-2，表 9-3，表 9-4）。对批准确定的现代农业示范区，国家和省安排的现代农业发展资金应适当向示范区倾斜，支持现代农业示范区建设。

农业部对国家现代农业示范区实行“目标考核、动态管理、能进能退”的考核管理机制，对建设成效显著、示范引领作用明显的国家现代农业示范区加大支持力度，对违反国家土地利用政策、损害农民利益、发生重大生产安全和农产品质量安全事故的示范区，撤销其“国家现代农业示范区”。

表 9-2 第一批国家现代农业示范区名单

北京市顺义区国家现代农业示范区	山东省寿光市国家现代农业示范区
天津市西青区国家现代农业示范区	山东省平度市国家现代农业示范区
河北省藁城市国家现代农业示范区	河南省济源市国家现代农业示范区
河北省玉田县国家现代农业示范区	河南省浚县国家现代农业示范区
山西省太谷县国家现代农业示范区	湖北省黄陂区国家现代农业示范区
内蒙古自治区扎赉特旗国家现代农业示范区	湖北省监利县国家现代农业示范区
内蒙古自治区西乌珠穆沁旗国家现代农业示范区	湖南省长沙县国家现代农业示范区
辽宁省辽中县国家现代农业示范区	湖南省屈原管理区国家现代农业示范区
辽宁省台安县国家现代农业示范区	广东省开平市国家现代农业示范区
辽宁省瓦房店市国家现代农业示范区	广东省农垦湛江垦区国家现代农业示范区
吉林省公主岭市国家现代农业示范区	广西壮族自治区合浦县国家现代农业示范区
吉林省榆树市国家现代农业示范区	海南省乐东黎族自治县国家现代农业示范区
黑龙江省肇东市国家现代农业示范区	重庆市潼南县国家现代农业示范区
黑龙江省五常市国家现代农业示范区	四川省成都市国家现代农业示范区
上海市浦东新区国家现代农业示范区	四川省广安区国家现代农业示范区
江苏省昆山市国家现代农业示范区	四川省南充市国家现代农业示范区

(续表)

江苏省铜山县国家现代农业示范区	贵州省湄潭县国家现代农业示范区
浙江省平湖市国家现代农业示范区	云南省宣威市国家现代农业示范区
浙江省诸暨市国家现代农业示范区	西藏自治区曲水县才纳乡国家现代农业示范区
安徽省埇桥区国家现代农业示范区	陕西省长安区国家现代农业示范区
安徽省南陵县国家现代农业示范区	甘肃省甘州区国家现代农业示范区
福建省福清市国家现代农业示范区	青海省大通回族土族自治县国家现代农业示范区
江西省南昌县国家现代农业示范区	宁夏回族自治区贺兰县国家现代农业示范区
江西省吉安县国家现代农业示范区	新疆维吾尔自治区呼图壁县国家现代农业示范区
山东省滕州市国家现代农业示范区	新疆生产建设兵团农六师五家渠垦区国家现代农业示范区

从总体情况看,国家现代农业示范区呈现较快提升态势,在物质装备水平、经营管理水平、农业产出水平等方面均取得了明显成效。从地区分布看,东北平原、华北平原、长江中下游平原等地区地势平坦、耕地资源丰富,示范区较多;草原、丘陵、山区、渔区等地方特色鲜明,示范区发展态势良好。从产业布局看,13个粮食主产省份的示范区总数达到173个,约占全国总数的60%,这些示范区以粮食、肉类等为主导产业。以蔬菜、水果、花卉等特色产业为主导的示范区占到40%。从建设进展看,到2016年,有120个示范区进入基本实现农业现代化阶段。

表 9-3 第二批国家现代农业示范区名单

黑龙江省安达市国家现代农业示范区	江西省分宜县国家现代农业示范区
天津市武清区国家现代农业示范区	江西省抚州市临川区国家现代农业示范区
河北省定州市国家现代农业示范区	山东省威海市国家现代农业示范区
河北省武强县国家现代农业示范区	山东省东营市国家现代农业示范区

(续表)

河北省肃宁县国家现代农业示范区	山东省莱州市国家现代农业示范区
河北省武安市国家现代农业示范区	山东省泰安市岱岳区国家现代农业示范区
山西省运城市盐湖区国家现代农业示范区	山东省沂水县国家现代农业示范区
山西省大同市南郊区国家现代农业示范区	山东省陵县国家现代农业示范区
内蒙古自治区鄂温克旗国家现代农业示范区	山东省青岛市莱西市国家现代农业示范区
内蒙古自治区开鲁县国家现代农业示范区	河南省许昌县国家现代农业示范区
内蒙古自治区赤峰市松山区国家现代农业示范区	河南省固始县国家现代农业示范区
辽宁省沈阳市于洪区国家现代农业示范区	河南省中牟县国家现代农业示范区
辽宁省海城市国家现代农业示范区	河南省永城市国家现代农业示范区
辽宁省开原市国家现代农业示范区	河南省新野县国家现代农业示范区
辽宁省盘山县国家现代农业示范区	河南省泌阳县国家现代农业示范区
辽宁省大连市庄河市国家现代农业示范区	湖北省荆门市国家现代农业示范区
吉林省永吉县国家现代农业示范区	湖北省枣阳市国家现代农业示范区
吉林省农安县国家现代农业示范区	湖北省宜昌市夷陵区国家现代农业示范区
吉林省前郭县国家现代农业示范区	湖南省永州市冷水滩区国家现代农业示范区
吉林省敦化市国家现代农业示范区	湖南省华容县国家现代农业示范区
黑龙江省富锦市国家现代农业示范区	湖南省益阳市大通湖管理区国家现代农业示范区
黑龙江省双城市国家现代农业示范区	湖南省常德市西湖西洞庭管理区国家现代农业示范区

## 转型的动力

——中国农业供给侧结构性改革

(续表)

黑龙江省宝清县国家现代农业示范区	广东省河源市灯塔盆地国家现代农业示范区
黑龙江省安达市国家现代农业示范区	广东省仁化县国家现代农业示范区
黑龙江省宁安市国家现代农业示范区	广西壮族自治区田东县国家现代农业示范区
黑龙江省庆安县国家现代农业示范区	广西壮族自治区兴业县国家现代农业示范区
上海市崇明县国家现代农业示范区	海南省海口市国家现代农业示范区
江苏省无锡市国家现代农业示范区	海南省澄迈县国家现代农业示范区
江苏省太仓市国家现代农业示范区	重庆市南川区国家现代农业示范区
江苏省东台市国家现代农业示范区	重庆市荣昌县国家现代农业示范区
江苏省海安县国家现代农业示范区	四川省攀枝花市国家现代农业示范区
江苏省沛县国家现代农业示范区	四川省眉山市东坡区国家现代农业示范区
江苏省泰州市国家现代农业示范区	四川省泸州市江阳区国家现代农业示范区
江苏省苏州市相城区国家现代农业示范区	四川省苍溪县国家现代农业示范区
江苏省建湖县国家现代农业示范区	贵州省清镇市国家现代农业示范区
浙江省湖州市国家现代农业示范区	贵州省松桃县国家现代农业示范区
浙江省杭州市萧山区国家现代农业示范区	云南省嵩明县国家现代农业示范区
浙江省金华市婺城区国家现代农业示范区	云南省砚山县国家现代农业示范区
浙江省温岭市国家现代农业示范区	西藏自治区白朗县嘎东镇国家现代农业示范区
浙江省三门县国家现代农业示范区	陕西省富平县国家现代农业示范区
浙江省宁波市慈溪市国家现代农业示范区	陕西省安康市汉滨区国家现代农业示范区
安徽省铜陵市国家现代农业示范区	甘肃省酒泉市肃州区国家现代农业示范区



(续表)

安徽省颖上县国家现代农业示范区	甘肃省定西市安定区国家现代农业示范区
安徽省涡阳县国家现代农业示范区	青海省互助县国家现代农业示范区
安徽省庐江县国家现代农业示范区	宁夏回族自治区永宁县国家现代农业示范区
福建省漳浦县国家现代农业示范区	宁夏回族自治区农垦国家现代农业示范区
福建省永安市国家现代农业示范区	新疆维吾尔自治区沙湾县国家现代农业示范区
福建省仙游县国家现代农业示范区	新疆维吾尔自治区沙雅县国家现代农业示范区
福建省上杭县国家现代农业示范区	新疆维吾尔自治区泽普县国家现代农业示范区
江西省万载县国家现代农业示范区	新疆生产建设兵团农一师阿拉尔垦区国家现代农业示范区
江西省赣县国家现代农业示范区	—

2017年,农业部实施国家现代农业示范区十大主题示范行动,以“稳粮增收转方式、提质增效可持续”为主线,以构建农业产业、生产、经营三大体系为重点,按照细化内容、分工负责、突出典型、打造亮点的原则,推进粮食绿色高产高效创建等十大主题示范。在283个国家现代农业示范区,每个主题打造一批发展先进、创新活跃、富有活力的典型样板,探索可复制、可推广的经验和模式,示范引领中国特色农业现代化建设。

根据监测数据,到2017年,已有江苏东台市、上海市、北京市等120个示范区率先基本实现农业现代化,成为引领农业现代化建设的“领头羊”;示范区农作物耕种收综合机械化率达79.4%,比上年提高2.1个百分点,比全国平均水平高13%;示范区农民人均可支配收入达到14925元,比全国平均水平高20.7%。

表 9-4 第三批国家现代农业示范区名单

北京市国家现代农业示范区	山东省青岛市国家现代农业示范区
天津市国家现代农业示范区	山东省枣庄市国家现代农业示范区
河北省石家庄市国家现代农业示范区	山东省滨州市滨城区国家现代农业示范区
河北省昌黎县国家现代农业示范区	山东省博兴县国家现代农业示范区
河北省张家口市塞北管理区国家现代农业示范区	山东省招远市国家现代农业示范区
河北省围场县国家现代农业示范区	河南省淅川县国家现代农业示范区
河北省永清县国家现代农业示范区	河南省叶县国家现代农业示范区
河北省唐山市曹妃甸区国家现代农业示范区	河南省温县国家现代农业示范区
河北省威县国家现代农业示范区	河南省漯河市国家现代农业示范区
山西省长治市国家现代农业示范区	河南省新郑市国家现代农业示范区
山西省定襄县国家现代农业示范区	河南省安阳县国家现代农业示范区
山西省高平市国家现代农业示范区	河南省新乡县国家现代农业示范区
山西省曲沃县国家现代农业示范区	河南省鹤壁市国家现代农业示范区
山西省晋中市国家现代农业示范区	湖北省仙桃市国家现代农业示范区
内蒙古自治区巴彦淖尔市临河区国家现代农业示范区	湖北省孝感市孝南区国家现代农业示范区
内蒙古自治区阿荣旗国家现代农业示范区	湖北省天门市国家现代农业示范区
内蒙古自治区达拉特旗国家现代农业示范区	湖北省潜江市国家现代农业示范区
内蒙古自治区土默特左旗国家现代农业示范区	湖北省随县国家现代农业示范区
内蒙古自治区包头市九原区国家现代农业示范区	湖北省武汉市国家现代农业示范区

(续表)

辽宁省北镇市国家现代农业示范区	湖北省襄阳市国家现代农业示范区
辽宁省东港市国家现代农业示范区	湖北省鄂州市梁子湖区国家现代农业示范区
辽宁省昌图县国家现代农业示范区	湖南省株洲县国家现代农业示范区
辽宁省铁岭县国家现代农业示范区	湖南省衡南县国家现代农业示范区
辽宁省绥中县国家现代农业示范区	湖南省洞口县国家现代农业示范区
辽宁省辽阳市国家现代农业示范区	湖南省临武县国家现代农业示范区
辽宁省大连市国家现代农业示范区	湖南省涟源市国家现代农业示范区
辽宁省凌源市国家现代农业示范区	湖南省靖州县国家现代农业示范区
吉林省梅河口市国家现代农业示范区	湖南省湘潭市国家现代农业示范区
吉林省洮南市国家现代农业示范区	湖南省益阳市国家现代农业示范区
吉林省梨树县国家现代农业示范区	湖南省桃源县国家现代农业示范区
吉林省东辽县国家现代农业示范区	广东省梅州市梅县区国家现代农业示范区
吉林省抚松县国家现代农业示范区	广东省惠州市惠城区国家现代农业示范区
黑龙江省大庆市国家现代农业示范区	广东省汕头市澄海区国家现代农业示范区
黑龙江省克山县国家现代农业示范区	广东省佛山市顺德区国家现代农业示范区
黑龙江省密山市国家现代农业示范区	山东省泰安市岱岳区国家现代农业示范区
黑龙江省逊克县国家现代农业示范区	广东省廉江市国家现代农业示范区
黑龙江省萝北县国家现代农业示范区	广东省徐闻县国家现代农业示范区
黑龙江省铁力县国家现代农业示范区	广西壮族自治区贵港市港北区国家现代农业示范区
黑龙江省绥化市国家现代农业示范区	广西壮族自治区全州县国家现代农业示范区
黑龙江省桦川县国家现代农业示范区	广西壮族自治区横县国家现代农业示范区
上海市国家现代农业示范区	广西壮族自治区武鸣县国家现代农业示范区

## 转型的动力

——中国农业供给侧结构性改革

(续表)

江苏省常州市国家现代农业示范区	海南省屯昌县国家现代农业示范区
江苏省句容市国家现代农业示范区	海南省南田农场国家现代农业示范区
江苏省连云港市赣榆区国家现代农业示范区	海南省琼海市国家现代农业示范区
江苏省南京市国家现代农业示范区	重庆市忠县国家现代农业示范区
江苏省洪泽县国家现代农业示范区	重庆市江津区国家现代农业示范区
江苏省扬州市江都区国家现代农业示范区	四川省江油市国家现代农业示范区
江苏省苏州市吴江区国家现代农业示范区	四川省蓬溪县国家现代农业示范区
江苏省南通市国家现代农业示范区	四川省大竹县国家现代农业示范区
浙江省宁波市国家现代农业示范区	四川省安岳县国家现代农业示范区
浙江省乐清市国家现代农业示范区	四川省红原县国家现代农业示范区
浙江省嘉兴市秀洲区国家现代农业示范区	四川省犍为县国家现代农业示范区
浙江省衢州市衢江区国家现代农业示范区	四川省泸州市国家现代农业示范区
浙江省遂昌县国家现代农业示范区	贵州省兴义市国家现代农业示范区
安徽省六安市金安区国家现代农业示范区	贵州省龙里县国家现代农业示范区
安徽省当涂县国家现代农业示范区	贵州省金沙县国家现代农业示范区
安徽省全椒县国家现代农业示范区	云南省红河州国家现代农业示范区
安徽省黄山市黄山区国家现代农业示范区	云南省石林县国家现代农业示范区
安徽省太和县国家现代农业示范区	云南省保山市隆阳区国家现代农业示范区
安徽省郎溪县国家现代农业示范区	云南省新平县国家现代农业示范区
安徽省桐城市国家现代农业示范区	西藏自治区乃东县国家现代农业示范区
福建省建瓯市国家现代农业示范区	陕西省宝鸡市陈仓区国家现代农业示范区
福建省福安市国家现代农业示范区	陕西省西咸新区泾河新城(泾阳)国家现代农业示范区
福建省安溪县国家现代农业示范区	陕西省平利县国家现代农业示范区
福建省尤溪县国家现代农业示范区	甘肃省武威市凉州区国家现代农业示范区

(续表)

福建省漳州市国家现代农业示范区	甘肃省敦煌市国家现代农业示范区
江西省贵溪市国家现代农业示范区	青海省海晏县国家现代农业示范区
江西省万年县国家现代农业示范区	青海省门源县国家现代农业示范区
江西省信丰县国家现代农业示范区	宁夏回族自治区吴忠市利通区国家现代农业示范区
江西省芦溪县国家现代农业示范区	宁夏回族自治区中卫市沙坡头区国家现代农业示范区
江西省乐平市国家现代农业示范区	新疆维吾尔自治区玛纳斯县国家现代农业示范区
山东省章丘市国家现代农业示范区	新疆维吾尔自治区博乐市国家现代农业示范区
山东省金乡县国家现代农业示范区	新疆维吾尔自治区克拉玛依市克拉玛依区国家现代农业示范区
山东省聊城市国家现代农业示范区	新疆生产建设兵团第三师图木舒克市国家现代农业示范区
山东省莒县国家现代农业示范区	新疆生产建设兵团第八师石河子垦区国家现代农业示范区
山东省淄博市临淄区国家现代农业示范区	新疆生产建设兵团第六师国家现代农业示范区
山东省巨野县国家现代农业示范区	沈阳军区讷嫩片区农副业基地国家现代农业示范区
山东省潍坊市国家现代农业示范区	沈阳军区绥北片区农副业基地国家现代农业示范区
山东省德州市国家现代农业示范区	—

### 三、科技创业孵化器

科技企业孵化器，是以促进科技成果转化、培养高新技术企业和企业家为宗旨的科技创业服务载体，是国家创新体系的重要组成部分，是创新创业人才培养的基地，是区域创新体系的重要内容。孵化器是以科技型创业企业为服务对象，通过开展创业培训、辅导、咨询，提供研发、试制、经营的场地和共享设施，以及政策、法律、财务、投融资、企业管理、人力资源、市场推广和加速成长等方面的服务，以降低创业风险和创业成本，提高企业的成活率和成长性，培养成功的科技企业和企业家。

自1987年中国第一家科技企业孵化器在武汉东湖成立以来，中国的孵化器建设事业从萌芽起步到蓬勃发展，逐步在全国完成布局，截至2016年年底，我国拥有3255家科技企业孵化器，4298家众创空间，全国孵化器在孵科技型中小企业13.3万家，当年解决就业212.3万人，拥有有效知识产权22.3万项，规模达到了世界第一，孵化实力强大，孵化效益显著，对推动我国经济、科技和社会发展起到巨大作用。30多年来我国一直在顶层设计上引导孵化器发展，《中华人民共和国促进科技成果转化法》等法律确立了孵化器的法律地位，《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）》和《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》明确了孵化器在国家战略中的定位，财税的税收支持政策促进了孵化器的快速发展，国家“十五”到“十三五”发展规划持续确保科技企业孵化器健康有序发展。

2010年，科技部印发了《科技企业孵化器认定和管理办法》，明确了科技孵化器的主要功能和发展目标，确定了国家级孵化器的认定标准，对孵化器申报程序、孵化器和孵化企业具备的条件、毕业企业要求等作了明确规定。按年度由省级科技部门评审推荐、科技部火炬中心确立新的国家级孵化器。党的十八大以来，随着大众创业、万众创新的蓬勃兴起，众创空间成为源于创新团队、培育初创企业的新型创业孵化器，创业孵化体系成为国家创新体系的重要组成部分。为进一步支持创业孵化器的发展，2016年财政部、国家税务总局印发了《关于科技企业孵化器税收政策的通知》（财税〔2016〕89号），明确了科技孵化器享受房产税、城镇土地使用税以及营业税、增值税优

惠政策的条件和优惠的时限，科技部开展年度国家级科技企业孵化器免税审核。

从我国发展创业孵化器的经验来看，高新区将孵化器建设作为园区内创新驱动、内生发展的基础手段，成为高新区有别于其他类型开发区的典型特征。截至2016年年底，全国所有国家高新区和省级高新区在区内孵化器总数均已达到925家，孵化规模与质量均领先于区外孵化器。我国独创的“众创空间+孵化器+加速器”全链条孵化模式，针对不同发展阶段提供差异化服务，将孵化服务覆盖创业生命周期。特别是领军企业创办的专业化众创空间和孵化平台，形成了大中小企业融合发展，研发—制造—服务协同创新的新模式。

#### 四、国家农业高新技术产业开发示范区

1997年和2015年，国务院分别批准建立杨凌、黄河三角洲农业高新技术产业示范区。在各方共同努力下，我国农业高新技术产业开发示范区建设取得明显成效。在抢占现代农业科技制高点、引领带动现代农业发展、培育新型农业经营主体等方面发挥了重要作用。

##### （一）陕西杨凌国家农业高新技术产业开发示范区

杨凌示范区以国家粮食安全和旱区农业技术需求为导向，推进农业科技创新，建设高水平农业基础研究及创新平台，示范区集聚7000多名农业科教人员，主导建立国家农业科技园区、高校新农村发展研究院两个创新战略联盟，形成了“区校一体、融合发展”的协同创新机制。

构建信息化农村科技服务体系，探索形成“大学、产业链、科技特派员、基地、培训、农高会”等六种推广模式，发挥杨凌大数据中心和农业云服务平台集成作用，发展以农业电商、农业物联网为重点的“智慧农业”“手机种菜”“电脑施肥”。持续开展农民技能培训，为全国的1.3万名农民颁发了被视为“农业科技身份证”的技术职称证书。

探索建立“政府+研发机构+新型农业经营主体”的精准化科技服务体系，鼓励技术人员与各类经营主体形成利益共同体，加速农业科技成果落地



转化。针对大学生、职业农民和返乡农民工等不同群体的创新创业需求，先后出台 20 多项扶持创新创业的政策，持续推进农业大众创业、万众创新。

探索农业建设用地新模式，积极推进农村承包地、集体建设用地、农民宅基地“三块地”改革，建成 30 家集种植养殖、产品加工、休闲体验于一体的现代农业庄园，促进一二三产业融合发展。开展农业科技推广扶贫、技术培训扶贫、产业扶贫，成立科技特派员扶贫创业联盟，建立了一批农业科技示范推广基地。坚持绿色发展理念，以治水、植绿、人与自然和谐相处为重点，运用系统化思维推进全域生态治理。

与中亚五国的合作交流，建设了中哈、中吉等 8 个国际农业科技合作园区，成立“新丝绸之路经济带农业教育科技创新联盟”。加大农业创新资源“引进来”和“走出去”步伐，同 60 多个国家和地区建立了合作交流关系，建成 13 个各类国际合作平台，积极开展农业技术援外培训。

### （二）山东黄河三角洲农业高新技术产业示范区

2015 年国务院下发《关于同意设立黄河三角洲农业高新技术产业示范区的批复》（以下简称《批复》），同意山东省人民政府设立黄河三角洲农业高新技术产业示范区，并纳入国家高新技术产业开发区序列，实行现行的国家高新技术产业开发区的政策，在盐碱地综合治理、发展现代农业、科技创新和制度创新、推进五化同步发展等方面先行先试做出示范。《批复》指出，黄河三角洲农业高新技术产业示范区要深入实施创新驱动发展战略，按照布局集中、产业集聚、用地集约、特色鲜明、规模适度、配套完善的要求，在盐碱地综合治理、探索土地经营管理新机制、发展现代农业方面走在前列，在建立现代农业新型科研平台、促进国际科技交流与合作方面做出示范，在知识产权制度改革、科技金融结合等体制机制和政策创新方面先行先试，在新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步推进和绿色发展方面当好排头兵，建立可复制、可推广的创新驱动城乡一体化发展新模式，努力成为促进农业科技进步和增强自主创新能力的载体，成为带动东部沿海地区农业经济结构调整和发展方式转变的强大引擎。

2018 年，国务院办公厅印发了《关于推进农业高新技术产业示范区建设发展的指导意见（国办发〔2018〕4 号）》，计划到 2025 年，布局建设一批国

家农业高新技术产业示范区，坚持一区一主题，依靠科技创新，着力解决制约我国农业发展的突出问题，形成可复制、可推广的模式。重点围绕培育创新主体、做强主导产业、集聚科教资源、培训职业农民、促进融合共享、推动绿色发展、强化信息服务、加强国际合作等，提高农业综合效益和竞争力，进一步完善职能，加大工作力度，示范区在推动农业农村现代化方面发挥更大作用。

## 五、国家公园建设试点

国家公园是指由国家批准设立并主导管理，边界清晰，以保护具有国家代表性的大面积自然生态系统为主要目的，实现自然资源科学保护和合理利用的特定陆地或海洋区域。国家公园是我国自然保护地的重要类型之一，属于全国主体功能区规划中的禁止开发区域，纳入全国生态保护红线区域管控范围，实行最严格的保护。除不损害生态系统的原住民生活生产设施改造和自然观光、科研、教育、旅游外，禁止其他开发建设活动。

新中国成立以来，特别是改革开放以来，我国的自然生态系统和自然遗产保护事业快速发展，取得了显著成绩，建立了自然保护区、风景名胜区、自然文化遗产、森林公园、地质公园等多种类型保护地，基本覆盖了我国绝大多数重要的自然生态系统和自然遗产资源。但同时，各类自然保护地建设管理还缺乏科学完整的技术规范体系，保护对象、目标和要求均未进行科学的区分标准，同一个自然保护区部门割裂、多头管理、碎片化现象还普遍存在，社会公益属性和公共管理职责不够明确，土地及相关资源产权不清晰，保护管理效能不高，盲目建设和过度开发现象时有发生。

党的十八届三中全会提出建立国家公园体制，2015年9月，中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》（中发〔2015〕25号）对建立国家公园体制提出了具体要求，强调“加强对重要生态系统的保护和利用，改革各部门分头设置自然保护区、风景名胜区、文化自然遗产、森林公园、地质公园等的体制”“保护自然生态系统和自然文化遗产原真性、完整性”。

2015年，国家发改委等13个部委联合出台《建立国家公园体制试点方案》，发改委办公厅出台了《发改委国家公园体制试点区试点实施方案大纲》，

力求解决交叉重叠、多头管理的碎片化问题，形成统一、规范、高效的管理体系和资金保障机制，确保自然资源资产产权归属更加明确，形成可复制、可推广的保护管理模式，方案提出将北京、黑龙江、吉林、浙江、福建、湖北、湖南、青海、云南作为国家公园体制建设试点，每个省市选取一个区域开展工作。目前我国有 10 个国家公园体制试点正在进行，其中包括三江源、东北虎豹、大熊猫、神农架、武夷山、钱江源、湖南南山、北京长城、香格里拉普达措以及祁连山（见表 9—5）。

表 9—5 首批国家公园体制建设试点单位

国家公园试点单位	基本情况或试点内容
三江源国家公园	三江源国家公园体制试点是我国第一个国家公园体制试点，包括长江源、黄河源、澜沧江源 3 个园区，总面积为 12.31 万平方公里，占三江源面积的 31.16%。三江源国家公园以自然修复为主，保护冰川雪山、江源河流、湖泊湿地、高寒草甸等源头地区的生态系统，维护和提升水源涵养功能
大熊猫国家公园	大熊猫国家公园体制试点区总面积达 2.7 万平方公里，涉及四川、甘肃、陕西三省，其中四川占 74%。试点区加强大熊猫栖息地廊道建设，连通相互隔离的栖息地，实现隔离种群之间的基因交流；通过建设空中廊道、地下隧道等方式，为大熊猫及其他动物通行提供方便
东北虎豹国家公园	东北虎豹国家公园体制试点选址于吉林、黑龙江两省交界的老爷岭南部区域，总面积 1.46 万平方公里。该试点区旨在有效保护和恢复东北虎豹野生种群，实现其稳定繁衍生息；有效解决东北虎豹保护与当地发展之间的矛盾，实现人与自然和谐共生
神农架国家公园	神农架位于湖北省西北部，拥有被称为“地球之肺”的亚热带森林生态系统、被称为“地球之肾”的泥炭藓湿地生态系统，是世界生物活化石聚集地和古老、珍稀、特有物种避难所，被誉为北纬 31° 的绿色奇迹。这里有珙桐、红豆杉等国家重点保护的野生植物 36 种，金丝猴、金雕等重点保护野生动物 75 种，试点区面积为 1170 平方公里

(续表)

国家公园试点单位	基本情况或试点内容
钱江源国家公园	钱江源国家公园体制试点位于浙江省开化县，这里拥有大片原始森林，生物丰度、植被覆盖、大气质量、水体质量均居全国前列，是中国特有的世界珍稀濒危物种、国家一级重点保护野生动物白颈长尾雉、黑麂的主要栖息地。试点区面积约 252 平方公里，包括古田山国家级自然保护区、钱江源国家级森林公园、钱江源省级风景名胜區以及连接自然保护区之间的生态区域，区域内涵盖 4 个乡镇
南山国家公园	试点区整合了原南山国家级风景名胜区、金童山国家级自然保护区、两江峡谷国家森林公园、白云湖国家湿地公园 4 个国家级保护地，新增非保护地但资源价值较高的地区，总面积 635.94 平方公里
武夷山国家公园	试点范围包括武夷山国家级自然保护区、武夷山国家级风景名胜区和九曲溪上游保护地带，总面积 982.59 平方公里
长城国家公园	试点区总面积 59.91 平方公里，长城总长度 27.48 公里，以八达岭—十三陵风景名胜区（延庆部分）边界为基础。试点区域的选择旨在保护人文资源的同时，带动自然资源的保护和建设，达到人文与自然资源协调发展的目标。通过整合周边各类保护地，形成统一完整的生态系统
普达措国家公园	试点区位于云南省迪庆藏族自治州香格里拉市境内，试点区域总面积为 602.1 平方公里。试点区分为严格保护区、生态保育区、游憩展示区和传统利用区，各区分界线尽可能采用山脊、河流、沟谷等自然界线
祁连山国家公园	祁连山是我国西部重要生态安全屏障，是我国生物多样性保护优先区域、世界高寒种质资源库和野生动物迁徙的重要廊道，还是雪豹、白唇鹿等珍稀野生动植物的重要栖息地和分布区。试点包括甘肃和青海两省约 5 万平方公里的范围。祁连山局部生态破坏问题十分突出，多个保护地、碎片化管理问题比较严重。试点要解决这些突出问题，推动形成人与自然和谐共生新格局

各地以生态保护为重点，探索多样化保护管理模式。吉林省对试点区承包经营活动进行严格规范，对到期的承包经营项目，一律暂停发包，对没有到期的经营项目，加强日常监管，最大限度降低人为干扰，有效改善了东北虎豹生活动空间。黑龙江省积极开展野外巡护，适时开展反盗猎及野外补饲工作，确保了东北虎豹野外种群的生存繁衍安全。四川省暂停受理大熊猫国家公园核心保护区、生态修复区内新设探矿权、开矿权等审批，积极探索已设矿业权的有序退出机制，除国家和省已规划的重大基础设施项目外，林业部门暂停受理核心保护区、生态修复区内征占用林地、林木采伐等审批。陕西省积极开展野外巡护和监测工作，大熊猫野生种群和栖息地状况持续改善。浙江省针对集体林地占比高的问题，采取置换等方式逐步降低集体土地占比。福建省将武夷山国家公园作为独立自然资源登记单元，印发《武夷山国家公园体制试点区自然资源统一确权登记实施方案》，深入开展茶山整治以来，累计拔除违规开垦茶山 5.8 万亩，完成造林面积 3.4 万亩。云南省全面启动试点区自然资源资产确权登记，已完成森林、湿地资源调查。北京市积极探索以文化遗产保护带动自然生态系统的保育和恢复，实现多头管理向统一管理、分类保护向系统保护的转变。<sup>①</sup>

我国首份国家公园地方性法规——《三江源国家公园条例（试行）》于 2017 年 8 月 1 日开始施行，不仅为推进三江源国家公园建设提供了法律依据，更为全国提供了可复制、可推广的宝贵经验。为加快构建国家公园体制，在总结试点经验的基础上，2017 年 9 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《建立国家公园体制总体方案》，方案科学界定了国家公园的内涵，明确指出要建立统一事权、分级管理体制和资金保障制度，完善自然生态系统保护制度，构建社区协调发展制度。方案明确了国家公园的建设目标，即建成统一规范高效的中国特色国家公园体制，交叉重叠、多头管理的碎片化问题得到有效解决，国家重要自然生态系统原真性、完整性得到有效保护，形成自然生态系统保护的新体制新模式，促进生态环境治理体系和治理能力现代化，保障国家生态安全，实现人与自然和谐共生。到 2020 年，建立国家公园体制

---

<sup>①</sup> 中华人民共和国中央人民政府网站。

试点基本完成，整合设立一批国家公园，分级统一的管理体制基本建立，国家公园总体布局初步形成。到 2030 年，国家公园体制更加健全，分级统一的管理体制更加完善，保护管理效能明显提高。

## 六、国家农业可持续发展试验示范区

2016 年中央一号文件提出创建农业可持续发展试验示范区。按照中央一号文件的部署和要求，2016 年 8 月，农业部联合国家发展改革委、科技部、财政部、国土资源部、环境保护部、水利部、国家林业局印发了《国家农业可持续发展试验示范区建设方案》（农计发〔2016〕88 号）。

方案明确：以农业产业、资源环境、农村社会可持续为目标，以高效利用资源、治理环境问题、保护修复生态为重点，目的是在不同类型自然生态区整体设计各产业间协调发展方案，创新一批农业可持续发展集成技术，形成一批适宜不同类型特点的农业可持续发展模式，构建一批良性运行的农业可持续发展机制，为全面推进农业可持续发展提供试验示范。

根据方案要求，农业部联合有关部门启动实施国家农业可持续发展试验示范区创建工作。经过申报评审确定，批准了 40 个国家农业可持续发展试验示范区（见表 9-6）。允许试验示范区先期进行自主探索和实践，为全面推动农业可持续发展提供经验和借鉴。

表 9-6 国家农业可持续发展试验示范区

北京市顺义区	上海市崇明区	湖北省咸宁市	贵州省遵义市凤冈县
天津市武清区	江苏省徐州市	湖北省宜昌市夷陵区	云南省玉溪市
河北省承德市围场县	江苏省泰州市	湖南省岳阳市屈原管理区	云南省曲靖市马龙县
山西省晋城市高平市	浙江省	湖南省常德市澧县	西藏自治区日喀则市仲巴县
山西省临汾市蒲县	安徽省阜阳市颍上县	广东省河源市东源县	陕西省渭南市华州区

(续表)

内蒙古自治区巴彦淖尔市杭锦后旗	福建省漳州市	广东省江门市恩平市	甘肃省张掖市高台县
辽宁省朝阳市喀左县	福建省南平市	广西壮族自治区贺州市钟山县	青海省海北州刚察县
吉林省吉林市舒兰市	江西省宜春市丰城市	海南省琼海市	宁夏回族自治区吴忠市青铜峡市
吉林省通化市通化县	山东省枣庄市	重庆市璧山区	新疆维吾尔自治区伊犁州特克斯县
黑龙江省大庆市肇源县	河南省平顶山市	四川省自贡市荣县	新疆生产建设兵团第八师石河子总场

## 七、农村改革试验区

根据 1987 年中央 5 号文件精神，中央决定建立农村改革试验区。之后，在全国范围内陆续建立了 30 多个试验区，围绕农村改革的重点领域和关键环节，推出了 20 多个试验主题和上百个试验项目。

进入 21 世纪以来，面对农村改革出现的新形势、新任务，根据 2008 年党的十七届三中全会决定精神，农业部牵头启动新形势下的农村改革试验区工作，会同联席会议成员单位组织开展了试验区和试验项目的申报审批工作。2011 年 12 月，农业部会同农村改革试验区工作联席会议成员单位，批复 24 个农村改革试验区和试验项目。2014 年，经农村改革试验区联席会议审议决定，将北京市通州区等 34 个地区列为第二批农村改革试验区，与河北省玉田县等第一批农村改革试验区分别承担 14 项农村改革试验任务。2017 年，农村改革试验区联席会议办公室先后批复北京市大兴区等 34 个试验区新增 27 项试验任务（见表 9-7）。

2016 年《农村改革试验区工作运行管理办法》（农政发〔2016〕2 号）提出，加强和改进试验区运行管理，发挥试验区探索示范、服务大局的作用。



明确了组织领导机制、申报审批程序、督察与中期评估、考核验收、任务终止与退出等管理办法和流程，规范和引导新形势下的农村改革试验区工作。

2017年，在深化农村土地制度改革、完善农业支持保护体系、建立现代农村金融制度、深化农村集体产权制度改革、健全城乡发展一体化体制机制、完善党组织领导下的乡村治理机制等六大领域拓展试验内容。截至2017年，试验区承担的改革试验任务达到50余项，覆盖农村改革的主要领域和主要方面。

自新一轮农村改革试验区工作启动以来，试验区在一些重要领域和关键环节的改革上继续取得突破，形成了一批创新性制度成果，党的十八大以来已有涉及68项试验内容的84项试验成果在68件省部级以上的政策文件制定和法律法规修订中得到相应转化。

表9-7 第一、第二批农村改革试验区试验任务列表

试验任务	承担地区
土地承包经营权流转管理试点	江苏省常州市武进区、山东省枣庄市、重庆市梁平县、四川省成都市、四川省巴中市巴州区、贵州省湄潭县、甘肃省金昌市金川区
土地承包经营权退出试点	重庆市梁平县、四川省成都市、四川省内江市市中区
深化集体林权制度改革试点	内蒙古自治区古达拉特旗、福建省沙县、福建省永春县、河南省信阳市、湖南省浏阳市、重庆市永川区、四川省成都市、四川省巴中市巴州区
改进农业补贴办法试点试验	河南省信阳市、四川省成都市
涉农建设性资金整合试验	山西省祁县、内蒙古自治区达拉特旗、河南省信阳市、重庆市永川县
扶贫开发综合改革试点	福建省屏南县、河南省信阳市、四川省巴中市巴州区、广西壮族自治区田东县
供销合作社综合改革试点	河北省曲周县、浙江省义乌市、山东省枣庄市（限滕州市）、四川省内江市市中区、甘肃省甘谷县

(续表)

试验任务	承担地区
粮食、生猪等农产品目标价格保险试点	山西祁县、江苏常州市武进区、山东省枣庄市、重庆市永川区、四川省成都市
发展新型农村合作金融组织试点	河北省玉田县、安徽省安寨县、湖南省沅陵县
农村集体产权股份合作制改革试点	内蒙古自治区阿荣旗、上海市闵行区、江苏省南京市、浙江省海盐县、山东省东平县、山东省青岛市黄岛区、重庆市梁平县
农村产权流转交易市场建设试点	北京市通州区、天津市宝坻区、辽宁省海城市、山东省枣庄市、广西壮族自治区玉林市、陕西省高陵县、宁夏回族自治区平罗县
农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点	江苏省洪泽县、安徽省定远县、四川省巴中市巴州区
农民合作社、家庭农场、村转社区等农村基层党组织建设试点	内蒙古达拉特旗、江苏省苏州市(限常熟市)、浙江省绍兴市柯桥区、四川省彭山县、河南省新乡市、四川省成都市、四川省内江市市中区
以农村社区、村民小组为单位的村民自治试点	湖北省秭归县、广东省清远市、四川省成都市

## 八、农业对外开放合作试验区和境外农业合作示范区

农业对外开放合作试验区和境外农业合作示范区建设，是加快推进“一带一路”建设和农业走出去战略，为企业走出去搭建的境外境内双平台，旨在通过试验示范，在试验区内进行财政、金融、保险、贴息、检验、检疫等政策创设，推进农业对外开放与合作的体制机制进一步优化，形成具有借鉴价值和推广意义的经验模式，进一步优化产业链，做强农产品贸易，打造具

有较强国际竞争力的企业。

2016年,《农业部关于印发〈农业对外合作“两区”建设方案〉的通知》(农外发〔2016〕3号),指出在“一带一路”沿线以及其他重点区域组织开展境外农业合作示范区建设试点,在沿海、沿江、沿边等条件成熟地区组织开展农业对外开放合作试验区建设试点,以外带内、以内促外,形成推动农业对外合作的双轮驱动和高水平双向开放格局。同时,农业部印发了《关于开展境外农业合作示范区和农业对外开放合作试验区建设试点的通知》(农外发〔2016〕4号),要求各地积极组织开展“两区”建设申报工作。境外农业合作示范区由实施企业提出申请,省级农业行政主管部门提出初审意见报农业部(每个部门限申报1个);中央企业由集团总部直接向农业部提出申请。农业对外开放合作试验区由县(区、市)政府提出申请,省级农业行政主管部门提出初审意见报农业部(每个部门限申报1个)。

2017年8月,《农业部关于认定首批境外农业合作示范区和农业对外开放合作试验区的通知》(农外发〔2017〕3号)指出,经组织申报、省级初审、专家评审、现场答辩、实地(使馆)复核、网上公示等程序,决定认定10个试验区为首批农业对外开放合作试验区建设试点(见表9-8),认定10个境外园区为首批境外农业合作示范区建设试点(见表9-9)。

表9-8 首批农业对外开放合作试验区建设试点名单

序号	名称	组织实施单位
1	琼海农业对外开放合作试验区	海南省琼海市人民政府
2	热带农业对外开放合作试验区	中国热带农业科学院
3	连云港农业对外开放合作试验区	江苏省连云港市人民政府
4	吉林中新食品区农业对外开放合作试验区	吉林(中国—新加坡)食品区管理委员会
5	吉木乃农业对外开放合作试验区	新疆维吾尔自治区吉木乃县人民政府
6	饶平农业对外开放合作试验区	广东省饶平县人民政府
7	潍坊农业对外开放合作试验区	山东省潍坊市人民政府

(续表)

序号	名称	组织实施单位
8	东宁农业对外开放合作试验区	黑龙江省东宁市人民政府
9	荣成农业对外开放合作试验区	山东省荣成市人民政府
10	滨海新区农业对外开放合作试验区	天津市滨海新区人民政府

表 9-9 首批境外农业合作示范区建设试点名单

序号	项目	组织实施企业
1	塔吉克斯坦—中国农业合作示范园	新疆利华棉业股份有限公司
2	莫桑比克—中国农业技术示范中心	湖北省联丰海外农业开发集团有限责任公司
3	江苏—新阳嘎农工贸现代产业园（吉尔吉斯斯坦）	江苏海企技术工程股份有限公司
4	乌干达—中国农业合作产业园	四川友豪恒远农业开发有限公司
5	亚洲之星农业产业合作区（吉尔吉斯斯坦）	河南贵友实业集团有限公司
6	苏丹—中国农业合作开发区	山东国际经济技术合作公司
7	老挝—中国现代农业科技示范园	深圳华大基因科技有限公司
8	柬埔寨—中国热带生态农业合作示范区	海南顶益绿洲生态农业有限公司
9	斐济—中国渔业综合产业园	山东俚岛海洋科技股份有限公司
10	赞比亚农产品加工合作园区	青岛瑞昌科技产业有限公司

通知要求，省级农业行政主管部门要为境外农业合作示范区和农业对外开放合作试验区建设试点，创造良好条件和宽松环境，政策、项目和资金向“两区”倾斜，因地制宜加强指导、服务和监管。每年6月下旬和12月下旬，分别向农业部报送建设试点的年中评估报告和年度总结报告。要建立健全领导体制和工作机制，积极组织开展省级“两区”建设试点。

## 九、美丽乡村建设示范

2013年,按照《农业部办公厅关于开展“美丽乡村”创建活动的意见》(农办科〔2013〕10号)和《农业部办公厅关于组织开展“美丽乡村”创建试点申报工作的通知》(农办科〔2013〕30号)的要求,农业部启动了“美丽乡村”创建活动,确定北京市韩村河村等1100个乡村为全国“美丽乡村”创建试点乡村。2013年农业部制定了“美丽乡村”创建目标体系,进一步指导和规范“美丽乡村”创建工作。

为深入贯彻党中央、国务院部署要求,总结各地休闲农业发展和“美丽乡村”建设经验,树立一批可学习可借鉴的典型,深入推动乡村休闲旅游产业发展,2014年起,农业部组织开展中国最美休闲乡村推介活动,进而总结最美休闲乡村建设规律,厘清发展思路,明确发展目标,创新体制机制,优化发展环境,加快培育一批生态环境优、产业优势大、发展势头好、示范带动性强的最美休闲乡村。通过推介活动,推动地方政府完善服务体系,拓展服务领域,加大政策扶持力度,树立发展典型,打造知名品牌。

2015年5月27日,国家质检总局、国家标准委联合发布《美丽乡村建设指南》,该标准于2015年6月1日正式实施,为以村为单位的“美丽乡村”建设提供了基本遵循。该标准由12个章节组成,基本框架分为总则、村庄规划、村庄建设、生态环境、经济发展、公共服务、乡风文明、基层组织、长效管理等9个部分。2018年4月,农业农村部科教司对外发布中国“美丽乡村”建设十大模式,从产业发展型、生态保护型、城郊集约型、社会综治型、文化传承型、渔业开发型、草原牧场型、环境整治型、休闲旅游型、高效农业型等十个方面,解读了美丽乡村建设模式,每种模式分别代表了某一类型乡村在各自的自然资源禀赋、社会经济发展水平、产业发展特点以及民俗文化传承等条件下,建设“美丽乡村”的成功路径和有益启示,为全国的“美丽乡村”建设提供范本和借鉴。

### 专栏 9—1 中国美丽乡村十大创建模式

#### (1) 产业发展型模式。

主要在东部沿海等经济相对发达地区，其特点是产业优势和特色明显，农民专业合作社、龙头企业发展基础好，产业化水平高，初步形成“一村一品”“一乡一业”，实现了农业生产聚集、农业规模经营，农业产业链条不断延伸，产业带动效果明显。

典型：江苏省张家港市南丰镇永联村。

#### (2) 生态保护型模式。

主要是在生态优美、环境污染少的地区，其特点是自然条件优越，水资源和森林资源丰富，具有传统的田园风光和乡村特色，生态环境优势明显，把生态环境优势变为经济优势的潜力大，适宜发展生态旅游。

典型：浙江省安吉县山川乡高家堂村。

#### (3) 城郊集约型模式。

主要是在大中城市郊区，其特点是经济条件较好，公共设施和基础设施较为完善，交通便捷，农业集约化、规模化经营水平高，土地产出率高，农民收入水平相对较高，是大中城市重要的“菜篮子”基地。

典型：上海市松江区泖港镇。

#### (4) 社会综治型模式。

主要在人数较多，规模较大，居住较集中的村镇，其特点是区位条件好，经济基础强，带动作用大，基础设施相对完善。

典型：吉林省松原市扶余市弓棚子镇广发村。

#### (5) 文化传承型模式。

主要是在具有特殊人文景观，包括古村落、古建筑、古民居以及传统文化的地区，其特点是乡村文化资源丰富，具有优秀民俗文化以及非物质文化遗产，文化展示和传承的潜力大。

典型：河南省洛阳市孟津县平乐镇平乐村。

#### (6) 渔业开发型模式。

主要在沿海和水网地区的传统渔区，其特点是产业以渔业为主，通过发

展渔业促进就业，增加渔民收入，繁荣农村经济，渔业在农业产业中占主导地位。

典型：广东省广州市南沙区横沥镇冯马三村。

(7) 草原牧场型模式。

主要在我国牧区半牧区县（旗、市），占全国国土面积的40%以上。其特点是草原畜牧业是牧区经济发展的基础产业，是牧民收入的主要来源。

典型：内蒙古锡林郭勒盟西乌珠穆沁旗浩勒图高勒镇脑干哈达嘎查。

(8) 环境整治型模式。

主要在农村脏乱差问题突出的地区，其特点是农村环境基础设施建设滞后，环境污染问题，当地农民群众对环境整治的呼声高、反应强烈。

典型：广西壮族自治区恭城瑶族自治县莲花镇红岩村。

(9) 休闲旅游型模式。

主要是在适宜发展乡村旅游的地区，其特点是旅游资源丰富，住宿、餐饮、休闲娱乐设施完善齐备，交通便捷，距离城市较近，适合休闲度假，发展乡村旅游潜力大。

典型：江西省婺源县江湾镇。

(10) 高效农业型模式。

主要在我国的主产区，其特点是以发展农业作物生产为主，农田水利等农业基础设施相对完善，农产品商品化率和农业机械化水平高，人均耕地资源丰富，农作物秸秆产量大。

典型：福建省漳州市平和县三坪村。

---

## 十、农作物种业大数据信息平台

为加快种业信息化建设，提高种业依法管理行政效能，优化种业发展环境，有效支撑种植业发展方式转变，服务优化种植业结构布局 and 品质提升，突出科技引领，夯实发展基础，挖掘生产潜力，促进我国现代种业可持续健康发展，2017年，农业部种子管理局会同全国农技中心、科技发展中心、中国农科院信息所、中园软件等单位，对种子管理系统原有的14个信息数据库



进行了整合，构建了国家农作物种业大数据信息平台（以下简称“种业大数据平台”），并于2017年8月14日正式投入使用。

### （一）建设目标

通过建设和应用种业大数据平台，汇聚种子全产业链群体，激活并整合当前分散管理的各类种业信息资源，构建种业监管服务、生产经营、技术推广、科技创新支撑平台，促进宏观性、区域性、个性化、社会化种业技术推广与产业发展支撑信息服务模式的协同发展，为农业增产、农民增收提供全程信息服务。

### （二）功能定位

以种子品种全产业链为主线，涵盖种子的研发、保护、区试、审定、生产、销售、推广等环节，以大数据技术为支撑，通过数据库的衔接与整合，构建集展示、分析、服务于一体的种业大数据平台。

### （三）建设内容

一是建立国家种业大数据，集成、整合监管部门业务数据、科技创新主体、种子生产经营企业、基层生产经营网点、种植业生产经营主体和农户等信息资源，建设种业产业经济运行、农技推广服务和农业科技创新基础资源数据仓库，实现信息资源的共享利用，为国家种业的科学发展做好决策支持。

二是建立种业大数据服务的运行能力保障体系，包括计算能力、存储能力、信息获取能力和运行维护保障能力等。

三是推进种业大数据服务的目标责任机制，构建适应现代种业产业发展需求的系列专项支撑，扎实推进落实对基层种子生产经营者的监管服务能力、提升对广大用种农户和新型农业经营主体服务的覆盖率、持续性和有效性，对新型生产经营主体和农户要实现精准、及时、全程顾问式种业信息服务全覆盖。建立种业农技推广多元协同服务机制，通过信息化技术实现企业、基层网点、基层农技推广人员、新型生产经营主体和广大农户之间自发、常态互动。

四是研发一批满足大数据平台运行与服务的应用平台系统、数据挖掘与

分析系统、物联网装备系统、移动信息终端 App 应用系统，实现对种业大数据的有效更新、维护和应用。

五是探索种业大数据服务模式和社会化运维机制，在保障服务立足于国家公益的基础上，引导建立多种形式的市场化运行机制。为加速构建现代种业信息支撑，有效保障种业“稳、提、促”目标的全面实现，通过大数据，科学优化种业支撑种植业结构布局、制定种业全行业整体解决方案和不同区域、不同作物体系的全程解决方案，强化基层种业生产经营管理和种业技术推广体系的现代信息武装，整建制推进放心、合适种子和配套技术进村入户到田，有效服务产销对接和优质优价，增加农民收益。

#### （四）建设成效

截至目前，平台共收录了 1990 年以来近 3100 个国审品种信息和 25000 个省审品种信息、2001 年以来 9642 个授权保护品种信息和 20707 个品种 DUS 测试信息、8000 多个有效生产经营许可信息和近 20000 个历史生产经营许可信息、近 23 万个备案主体信息和近 180 万个备案单信息。95% 以上的玉米和水稻种子、50% 左右的蔬菜种子均实现了身份管理，部分实现了全程追溯；80% 以上的销售门店经营活动可以追溯；品种和经营信息可全面检索，服务农民的手段得到提升。

## 十一、重要农产品市场信息平台

为解决长期困扰广大农业生产经营者“找不到、看不懂、用不上”市场信息的难题，农业部打造了重点农产品市场信息平台，并于 2017 年 11 月 10 日正式上线运行。平台首次以品种为主线串起全产业链数据，打造“一网打尽”式信息发布服务平台，首次开放大量可机读的原始数据，促进数据资源的再开发、再利用，首次基于大数据技术提供了可视化工具，方便公众在线分析决策。目前平台涉及的主要品种包括稻米、小麦、玉米、大豆、棉花、油料、糖料、猪、牛、羊、禽、蛋类、水产品、蔬菜、水果等；发布的信息包括重点农产品的价格数据、生产成本数据、贸易数据，以及农产品批发价格 200 指数、市场动态、中国农业统计资料等。

## 十二、农产品质量安全追溯平台

为了提升农产品质量安全监管能力，2015年12月，印发了《国务院办公厅关于加快推进重要产品追溯体系建设的意见》，2016年6月，出台了《农业部关于加快推进农产品质量安全追溯体系建设的意见》，明确要求搭建信息化追溯平台。2017年6月，国家农产品质量安全追溯管理信息平台上线运行。该平台主要具有如下特点和功能：

(1) 全国统一平台。国家追溯平台由国家统一建设，供部、省、市、县、乡共同使用。

(2) 全程追溯。国家追溯平台能够实现农产品从生产到进入批发市场、零售市场或生产加工企业前的可追溯管理，通过与省级平台对接，获取主体内部农产品生产过程追溯信息，实现追溯管理到“田头”；通过与食药、商务等部门探索建立入市索取追溯凭证制度和系统对接模式，实现追溯管理到“餐桌”。

(3) 多业务、多用户。业务涵盖追溯、监管、监测、执法，参与用户包括农产品生产经营主体、监管机构、检测机构、执法机构、消费者等。

(4) 扫码交易。国家追溯平台采用手机专用 App 扫码交易，信息采集量少，方便快捷，减少操作时间，避免收入录入的失误。

(5) 移动办公。监管机构、检测机构和执法机构在开展工作中通过手机专用 App 实时获取农产品生产经营主体与产品信息，快捷录入检查结果，提升工作效率。

(6) 多方式、多维度查询。国家追溯平台可通过电脑 PC、手机专用 App 不同方式，实现农产品生产经营主体、各类机构、消费者等不同用户根据各自权限在不同维度的信息查询。

(7) 大数据应用。基于国家追溯平台的追溯、监管、监测和执法数据，实现数据统计分析、GIS 区域分析、风险预警、指挥调度等功能。

### 十三、新型农业经营主体信息直报平台

2016年12月召开的全国农业工作会议，农业部提出建设新型农业经营主体信息直报平台。新型农业经营主体信息直报系统被称为农民的APP，平台建设的基本理念是主体直连、开放共享，即新型农业经营主体向农业部直报信息，农业部将信息精准推送给银行、保险机构，银行、保险机构利用信息为新型农业经营主体提供直通服务。平台建设的主要目标是良性互动、互利共赢，即数据共用、资源共享、信息互通。平台的核心功能主要包括八个模块：信息直报、记账本、我的补贴、我要培训、我要贷款、我要保险、我要服务、我要买卖。

新型经营主体向农业部直报生产经营动态信息，提出信贷、保险、培训等需求，从直报系统中选择满足其需求的服务。农业部对新型经营主体实行认证管理，对申请入驻直报系统的金融机构及上线产品进行审核，向金融机构推送优质新型经营主体的需求。金融机构提供相应的信贷和保险产品，对接直报系统筛选推送的新型经营主体需求，线上线下结合提供精准服务。

# 第十章 加强农村基础设施和公共服务

提升农村基础设施和公共服务水平，是改善农业生产条件和农民生活条件的必然要求。由于历史欠账较多，农村基础设施和公务服务重建设轻管护、重硬件轻软件等问题依然突出。推进农业供给侧结构性改革，要坚持人人尽责、人人享有，按照抓重点、补短板、强弱项的要求，加强农村基础设施建设和提升农村公共服务水平。

## 一、农村水利设施建设

### （一）农田水利建设

#### 1. 农村水利工程建设现状及特点

##### （1）农田水利建设投入持续增加。

2011—2016年，当年完成水利建设投资从3086.0亿元攀升至6099.6亿元，增加了3013.6亿元，增长了97.7%。以2016年为例，建筑工程完成投资4422.0亿元，同比增长6.5%；安装工程完成投资254.5亿元，同比增长11.2%；机电设备及工器具购置完成投资172.8亿元，同比减少13.0%；其他完成投资（包括移民征地补偿等）1250.3亿元，同比增长43.1%。

除了落实中央财政资金外，地方鼓励和吸引社会资本投入水利建设也开展了很多实践。例如：辽宁、江西、湖北、重庆等地发行债券筹集水利资金；广东、广西和宁夏的一些水利企业上市融资；内蒙古提出非政府资金投入水利基础设施建设，享受西部大开发和发展非公有制经济、自治区发展民营经济的各项优惠政策；安徽鼓励企业投入资金用于城镇段中小河流治理，并给予政策优惠。

表 10-1 当年完成水利建设投资变化情况 (2011—2016 年)

年份	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
投资额 (亿元)	3086.0	3964.2	3757.6	4083.1	5452.2	6099.6

资料来源:《2016 年全国水利发展统计公报》。

### (2) 农田水利设施总量继续增多。

近年来,由于国家财政投入的增加和鼓励社会资本投资水利建设,我国农田水利设施总量增加较快。到 2016 年年底,全国已建成各类水库 98460 座、水库总库容 8967 亿立方米、堤防长度 29.9 万公里、水闸 105283 座、农村水电装机容量 7791 万千瓦,分别比 2011 年增加了 9855 座、1766 亿立方米、-0.1 万公里、60977 座、1578.7 万千瓦,分别增加了 11.1%、24.5%、-0.3%、137.6%、25.4% (见表 10-2)。

表 10-2 我国农田水利设施总量变化情况 (2011—2016 年)

指标名称	单位	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
水库	座	88605	97543	97721	97735	97988	98460
水库总库容	亿立方米	7201	8255	8298	8394	8581	8967
堤防长度	万公里	30.0	27.2	27.7	28.4	29.14	29.9
水闸	座	44306	97256	98192	98686	103964	105283
农村水电装机容量	万千瓦	6212.3	6568.6	7118.6	7322.1	7583	7791

资料来源:《2016 年全国水利发展统计公报》。

### (3) 农田灌溉和除涝面积不断扩大。

从表 10-3 可知,到 2016 年年底,全国灌溉面积为 73177 千公顷,其中耕地灌溉面积 67141 千公顷,节水灌溉面积 32847 千公顷,除涝面积 23067 千公顷,水土流失治理面积 120.4 万平方公里,分别比 2011 年增加了 8.0%、8.9%、12.6%、6.2%、9.8%。

从万亩以上灌区数量及其耕地灌溉面积来看,万亩以上灌区数量从 2011 年的 5824 处增加到 2016 年的 7806 处,其中 30 万亩以上灌区数量从 348 处增

加到 458 处；万亩以上灌区耕地灌溉面积从 2011 年的 29748 千公顷增加到 2016 年的 33045 千公顷，其中 30 万亩以上灌区耕地灌溉面积从 15786 千公顷增加到 17765 千公顷（见表 10-4）。

表 10-3 我国农田灌溉、除涝及水土流失治理面积变化情况（2011—2016 年）

指标名称	单位	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
灌溉面积	千公顷	67743	67780	69481	70652	72061	73177
耕地灌溉面积	千公顷	61682	62491	63473	64540	65873	67141
其中：本年新增	千公顷	2130	2151	1552	1648	1798	1561
节水灌溉面积	千公顷	29179	31217	27109	29019	31060	32847
除涝面积	千公顷	21722	21857	21943	22369	22713	23067
水土流失治理面积	万平方公里	109.7	103.0	106.9	111.6	115.5	120.4

资料来源：《2016 年全国水利发展统计公报》。

表 10-4 我国灌区及灌区耕地灌溉面积变化情况（2011—2016 年）

指标名称	单位	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
万亩以上灌区	处	5824	7756	7709	7709	7773	7806
其中：30 万亩以上	处	348	456	456	456	456	458
比例（30 万亩以上）	%	5.98	5.88	5.92	5.92	5.87	5.87
万亩以上灌区耕地灌溉面积	千公顷	29748	30087	30216	30256	32302	33045
其中：30 万亩以上	千公顷	15786	11260	11252	11251	17686	17765
比例（30 万亩以上）	%	53.07	37.42	37.24	37.19	54.75	53.76

资料来源：《2016 年全国水利发展统计公报》。

#### （4）防洪抗旱减灾能力明显提升。

农田水利建设的重要作用在于增强农业抵御自然灾害的能力。2016 年全国农作物受灾面积 9443 千公顷，成灾面积 5063 千公顷，远低于最近十年中



2010 年峰值时的水平（见表 10—5）。

表 10—5 全国洪涝灾情统计（2007—2016 年）

年份	受灾面积（千公顷）	成灾面积（千公顷）	直接经济损失（亿元）
2007 年	12548.92	5969.02	1123.30
2008 年	8867.82	4537.58	955.44
2009 年	8748.16	3795.79	845.96
2010 年	17866.69	8727.89	3745.43
2011 年	7191.50	3393.02	1301.27
2012 年	11218.09	5871.41	2675.32
2013 年	11777.53	6540.81	3155.74
2014 年	5919.43	2829.99	1573.55
2015 年	6132.00	3054.00	1661.00
2016 年	9443.00	5063.00	3643.00

资料来源：《2016 年全国水利发展统计公报》。

## 2. 农村水利工程建设中的主要问题

（1）农田水利设施基础差，“最后一公里”问题突出。我国的农田水利设施建设大多修建于 20 世纪 50 至 70 年代，普遍存在标准低、不配套、老化失修、效益衰减等问题。全国约 40% 的大型灌区、50%~60% 的中小型灌区、50% 的小型农田水利设施不配套，大型灌排泵站设备完好率不足 60%。许多农田因水利设施年久失修或根本就没有建设相应灌排水设施而沦为“望天田”，据水利部数据，近半数的耕地是“望天田”，缺少基本灌溉条件。近年来小型农田水利建设虽然引起了重视和获得了相应的资金投入，但因疏于建后监管，流于形式的“面子工程”又涌现而出。遍布田间的沟渠、塘坝、井灌、闸站等，被称为水利建设的“最后一公里”。然而正是这“最后一公里”的问题非常突出，例如村里的排灌站破损严重，水泵被盗，电力供应被中断，甚至有些排灌站废弃或退化为杂物仓库。末级沟渠设计不合理，渠系水位过低而不能自动流入农田，部分渠道因塌陷而中断流水，或梗阻，或跑冒，或通而不畅，直接影响农业的稳定发展。总体而言，不少地方投入资金

建设“最后一公里”的渠系，但渠系发挥不出应有的排灌功能，部分渠道甚至还阻碍农田排水，是“花钱起反效果”的典型。

(2) 财政资金投入有限，缺乏有效的投入保障机制。农田水利建设的资金投入通常都是政府支付。但由于我国农村经济发展缓慢，各级财政压力较大，村级资金匮乏，与农业关系最为密切的小型农田水利设施建设投入不足。同时，由于农村贫困地区较多，很难保障每个地区的每一处农田水利工程都有足够的资金去建设，致使部分地区有建设规划却无实际建设工程。有些地区因财政压力巨大，挪用挤占水利建设资金的现象偶有发生，财政下发资金跟实际建设所需资金存在一定的差距，需要依靠农民自筹，这也容易挫伤农民参与兴修水利的积极性，甚至可能导致一些在建工程项目遭到搁置。尽管国家已出台鼓励社会资本投资水利建设的政策，但中小型农田水利工程的经济效益较低，投资回收期较长，很难发挥出吸引社会资本的作用。

(3) 农田水利建设工程设计不合理，配套设施不到位。农田水利建设是一项系统工程，需要在建设之前进行严密论证，但水利建设的技术人员在工程建设中存在盲目借鉴其他水利工程的设计方法方案，在设计阶段缺少认真细致的实地考察和测量，造成工程的设计方案跟建设地的实际情况不符，大大降低了水利工程的利用效率。一些地区因没有考虑建设地的气候、降雨条件和耕作习惯，盲目上马水利项目，造成水利的设计不能满足农田浇灌的需要。有些工程建设没有根据农田的数量和农业需水量进行设计，项目建成后出现设施利用率低，造成国家资源浪费，或是设施超负荷工作而缩短使用年限。此外，选择小型农田水利工程建设较多的是山地地区，因地形复杂、交通不便、经济发展慢、资金投入有限等原因，水利工程建设存在局限性，往往在完成主流工程后，无力完成相应的配套设施。

(4) 农田水利“重建设、轻管护”，建后管护薄弱。农田水利建设中“重建设、轻管护”的现象比较普遍，部分小型水利设施产权不清晰，待项目竣工并移交后，设备和设施损毁却得不到及时和有效的修复，建后管护责任和措施不到位。我国的水利工程设计和监理工作是由县（区）级以上单位负责的，基层水利人员容易产生惰性，使得自身的专业能力停步不前甚至还会下降。在一些比较偏远的地区，农田水利管理单位基本上形同虚设。农田水利设施的使用者是广大农民，但由于缺乏完善的农田水利管理制度，也缺少专

门的管理人员，各地区对农田水利设施的监管普遍不严格。一些地区虽然制定了农田水利管理制度，但因管理方式落后，且管理职位大多由当地农民担任，而这些农民又缺乏系统的管理培训知识，致使有人管护却不到位，大大降低了农田水利设施的利用效率和设施使用寿命。

### 3. 加强农村水利工程建设政策措施

农田水利建设是加快推进现代农业发展的重要保障。尽管近年来我国的农田水利建设取得了很大成就，但存在的问题依旧突出，只有及时采取有效措施，进一步完善相关政策，才能彻底扭转农田水利建设滞后于现代农业发展需要的局面。为此，我们建议下一步应着力做好以下几项工作：

(1) 继续加大对农田水利的投资，拓展投资渠道。从国家层面制定监管办法，促使各地政府真真切切地贯彻落实“从土地出让收益中提取10%用于农田水利建设”，确保农田水利建设资金有稳定的财政来源。加大各级财政对农田水利建设的投入力度。在加强骨干工程建设的同时，进一步加大对小型农用水利建设的投入。加强农田水利的技术投资，增加对农田水利工程建设的科研投资。进一步加强对农村偏远地区、贫困地区的农田水利建设投资力度。着重关注小型农田水利建设“最后一公里”的问题，认真调查每一笔资金的使用效率，做到有据可查，要确保每一个项目都发挥出应有的效益。政府为社会资本投资农田水利建设搭建公平竞争的平台，对农田水利工程所需用水的开发与使用价格进行详细的规定，对工程造价和经济社会效益进行合理预估，通过部分产权制度改革引入商业模式，吸引更多的社会资金投入农田水利基本建设，同时引导金融机构支持服务农田水利建设。

(2) 提升农田水利设计水平，完善配套设施建设。一是对农田水利工程人员进行岗前职业培训和后续深造提升，同时加强工程人员的专业能力监测，清除不具备从业资格或完全不深入现场考察的人员，保障农田水利工程设计队伍的质量，提升农田水利工程设计质量。二是严格审核农田水利工程的设计方案，严密论证评估，及时修改，确保工程建设符合实际需要。三是设立工程在建监管机构，密切监测工程建设进度和建设材料质量。四是对建设完成的农田水利工程进行评估，同时加大财力支撑，保障后续配套设施。

(3) 建立健全农田水利设施监督管护机制。一是要逐步建立健全农村水利基础设施长效管护机制，设立工程问责制，做到“建设一处，落实一处”。

二是建立完善的农田水利管理制度，积极引导农村组建用水管护组织，加大对农民组建用水组织的财政资金扶持力度，发挥农民管护农田水利设施的积极性。三是将农田水利建设“最后一公里”渠系的监管维护纳入县乡政府主要领导的绩效考核，促使主要领导高度重视维护农田水利末级渠系，改变“重建设、轻管护”的思想观念。

### （二）人畜饮水安全工程

农村饮水安全，是指农村居民能够及时、方便地获得足量、洁净、负担得起的生活饮用水。农村饮水安全包括水质、水量、用水方便程度和供水保证率4项评价指标。

农村饮水安全工程建设涉及人民群众的切身利益，中国政府高度重视解决农村饮水安全问题，国家编制了专项规划，以各级财政投入为主，引导用水户广泛参与，工作取得显著成效。

到2015年年底，全国农村集中式供水人口受益比例从2004年年底的38%提高到80%以上。2016年农村地区有53.6%的户所在自然村饮用水经过集中净化处理。农村饮水安全工程建设可有效降低疾病传播风险，提高农民健康水平，解放农村劳动力，改善农村环境卫生，提高供水保障率，维护社会和谐稳定。据测算，实施农村饮水安全工程后，全国户均每年可节省53个挑水工日，其中，42%用于外出打工，86%的农民增加了收入。

从当前农村饮水安全状况看，还存在着覆盖面不够等突出问题。据农业部农村经济研究中心调查，2013年126个有效调查县中还有33.5%的农户没有实现饮水安全，还有113个县未实现全部农户饮水安全。

要继续实施农村饮水安全巩固提升工程，抓好巩固提升工程建设、供水水源保护、水质检测监测、建后管理维护等方面工作，切实提高农村饮水安全保障水平。到2020年，我国农村自来水普及率力争达到80%以上，集中供水率达到85%以上，水质达标率和供水保障程度大幅提高。农村饮水安全巩固提升工程建设资金以地方政府为主负责落实，中央财政重点对贫困地区等予以适当补助，并与各地规划任务完成情况等挂钩。

按照上述要求，2016年1月，国家发改委、水利部、财政部、卫生计生委、环境保护部、住房和城乡建设部等6部委联合下发了《关于做好“十三

五”期间农村饮水安全巩固提升及规划编制工作的通知》，明确提出了“十三五”期间农村饮水安全巩固提升工程规划及实施的三个重点：一是切实维护好、巩固好已建工程成果；二是坚持“先建机制、后建工程”，因地制宜加强供水工程建设与改造，科学规划、精准施策，优先解决贫困地区等区域农村供水基本保障问题；三是进一步强化水源保护和水质保障。2017年7月，水利部、国家发展改革委、财政部、国家卫生计生委、环境保护部、住房城乡建设部等6部委联合印发了《农村饮水安全巩固提升工作考核办法》，进一步明确了农村饮水安全巩固提升工程的考核办法。

## 二、农村电力建设

### （一）电网改造

#### 1. 农村电网改造的发展现状

农村电网是农村重要的基础设施，对促进农业农村发展、改善农民生产生活条件具有不可替代的作用。我国自“十二五”时期实施农村电网改造升级工程以来，农村电网结构大幅改善，电力供应能力明显提升，管理体制基本理顺，同网同价基本实现，彻底解决了无电住宅用电问题。

#### 2. 农村电网改造的主要问题

受自然环境条件、历史遗留问题等各种因素制约，城乡电力服务差距较为明显，农村地区电力保障能力与日益增长的用电需求不相适应，贫困地区以及偏远少数民族地区电网建设相对滞后，农村电网整体水平与全面建成小康社会目标仍有差距。

#### 3. 加强农村电网改造的政策措施

2016年2月，国务院办公厅转发了《国家发展改革委关于“十三五”期间实施新一轮农村电网改造升级工程意见》，提出到2020年，全国农村地区基本实现稳定可靠的供电服务全覆盖，供电能力和服务水平明显提升，农村电网供电可靠率达到99.8%，综合电压合格率达到97.9%，户均配变容量不低于2千伏安，建成结构合理、技术先进、安全可靠、智能高效的现代农村电网，电能在农村家庭能源消费中的比重大幅提高。2017年中央一号文件再

次强调要实施“新一轮农村电网改造升级工程”。

(1) 稳步推进农村电网投资多元化。

在做好电力普遍服务的前提下，结合售电侧改革拓宽融资渠道，探索通过政府和社会资本合作（PPP）等模式，运用商业机制引入社会资本参与农村电网建设改造。在西部偏远地区，鼓励相关企业因地制宜建设水能、太阳能、风能、生物质能等可再生能源局域电网。

(2) 因地制宜推进农村电网建设。

开展西藏、新疆以及四川、云南、甘肃、青海四省藏区农村电网建设攻坚。继续落实各项优先支持政策，集中力量加快孤网县城的联网进程，符合条件的地区电网延伸到乡到村，到2020年实现孤网县城联网或建成可再生能源局域电网。农牧区基本实现用电全覆盖，电力在当地能源消费中的比重显著提升，促进改善农牧区生产生活条件。

加快西部及贫困地区农村电网改造升级。重点推进国家扶贫开发工作重点县、集中连片特困地区以及革命老区的农村电网改造升级，解决电压不达标、架构不合理、不通动力电等问题，提升电力普遍服务水平。结合新能源扶贫工程和微电网建设，提高农村电网接纳分布式新能源发电的能力，到2020年贫困地区供电服务水平接近本省（区、市）农村平均水平。继续实施农场、林场林区、小水电供区电网改造升级。

推进东中部地区城乡供电服务均等化进程。东中部地区以及有条件的西部地区，在完善农村电网架构、缩短供电服务半径、提高户均配变容量的基础上，逐步提高农村电网信息化、自动化、智能化水平，进一步优化电力供给结构，缩小城乡供电服务差距，不断提高农村电气化水平，为农村经济社会发展、农民生活质量改善提供更好的电力保障。<sup>①</sup>

## （二）农村电气化

### 1. 农村电气化建设的发展现状

改革开放以来，我国农村水电得到快速发展。截至2014年年底，全国共

---

<sup>①</sup> 国家发展改革委：《关于“十三五”期间实施新一轮农村电网改造升级工程的意见》，2016年2月。



建成农村水电站 4.7 万多座，装机容量 7300 多万千瓦，年发电量 2200 多亿千瓦时，装机容量和发电量约占全国水电的 24%，农村水能资源开发率达 57%。其中装机容量超过 100 万千瓦的有四川、湖南、广西、云南、贵州、浙江、福建、江西、广东、湖北、重庆、甘肃、安徽、陕西、新疆等 15 个省（区、市），装机容量在 50 万~100 万千瓦之间的有吉林、青海等 2 个省。农村水能资源开发程度较高的有广东、浙江、福建等省，达到 80% 以上。

通过开展电气化建设，农村水电供电区由点及面，由少到多，先后建成了近 800 个县级电网和 40 多个区域性电网，遍布我国 1/2 的地域、1/3 的县市，累计使 3 亿多无电人口用上了电，户通电率从 1980 年的不足 40% 提高到 2014 年的 99.9%，供电质量和可靠性大大提高。<sup>①</sup>

## 2. 农村电气化建设中的主要问题

尽管近年来我国农村水电发展取得了显著成效，但仍存在一定的问题：一是开发难度加大。由于原材料、机械设备、人口费用等大幅上涨，环境保护投入加大，导致农村水能资源开发成本提高，影响了社会投资开发农村水能资源的积极性，尤其是在贫困山区，开发农村水能资源的经济效益并不明显。二是财政投入不足。中央投入电气化建设资金占总投资的比例仅为 5.5%，许多电气化县地处经济欠发达地区，省级配套资金远远不足，国家投入资金与水电农村电气化建设的实际需求有较大差距。三是由于少数地方政府职能部门、监管部门把关不严，缺乏科学合理的开发利用规划，导致个别地方存在抢占资源、无序开发、违规建设等问题，严重影响了农村水电及电气化的健康发展。

## 3. 加强农村电气化建设的政策措施

### （1）完善农村水电建设投融资机制。

鉴于农村基础设施的公共产品（或准公共产品）属性特点，在我国经济发展进入新常态的背景下，应逐步提高各级政府对农村基础设施建设的财政投入比例，政府应成为农村基础设施建设的投入主体。打破长期以来的城乡

---

<sup>①</sup> 水利部：《水电新农村电气化县建设情况介绍》，[http://www.xinhuanet.com/politics/2015-09/14/c\\_128226518\\_2.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2015-09/14/c_128226518_2.htm)。



二元经济结构观念，将农村基础设施建设放在经济社会发展的重要位置，逐步建立财政对农村基础设施建设投入的长效机制；因地制宜，科学合理选择农村基础设施建设的财政资金支出方式（财政补贴、以奖代拨、一事一议、投资参股等），最大限度地发挥财政资金的效用，提高其使用效率。

由于我国农村地区地域辽阔，对农村基础设施的需求规模大，因此，不能完全依赖有限的财政资金，应发挥民间资本的作用，动员社会资源共同参与农村基础设施建设。如引导和鼓励其他投资主体如民间组织、集体组织、外资企业等参与农村基础设施建设，以补充政府财政资金的不足。社会各界可以通过多种方式获得工程的所有权或经营权，进行综合开发。放开市场准入政策，完善税收优惠政策，进行农村基础设施建设的市场化运作，调动社会各界投资农村基础设施建设的积极性。明晰建成后农村基础设施的产权关系，并通过制定相关制度对其进行引导、制约，为农村基础设施建设多元化提供制度保障。

### （2）科学制定农村水电建设规划。

加强农村基础设施建设，是建设社会主义新农村、实现全面建设小康社会的重要内容和必然要求。我国广大农村地域辽阔，地区差异明显，推进农村基础设施建设，应当立足地区特点，科学规划、合理布局、正确安排。如农村居民居住区公路修建、饮用水工程、垃圾处理等基础设施的建设应与本村卫生室、文化室、村部、便民超市等相结合，与村内各类农田基础设施中的道路、水路、电路等配套衔接。农村居民生活设施、公共设施与农业基础设施建设的相互结合，可有效改善农民生活质量，提高农民通往各类生产场所的便捷程度。

同时，在基础设施建设规划时，要充分考虑农村发展的不平衡性，从当地的自然条件和经济发展水平出发，广泛听取当地农民群众的意见和建议，尊重当地农民的实际需求，避免脱离农村实际和需求的“形象工程”和“政绩工程”；结合各地实际情况，合理安排不同基础设施建设的重要次序，因地制宜。如在经济欠发达的地区，应重点建设道路、饮用水工程、电力通信等改善生存型基础设施；在经济发达的地区，则应侧重于加强医疗、卫生、保健、娱乐等公益性基础设施和提高人文素质型基础设施的建设。

### 三、农村道路交通建设

#### (一) 道路建设

深入开展建好、管好、护好、运营好农村公路工作，深化农村公路管养体制改革，积极推进城乡交通运输一体化。

##### 1. 农村道路建设的发展现状

近年来，农村公路建设快速发展，路网状况得到显著改善，为农村经济发展和社会进步提供了基础保障。2017年，全国农村公路建设完成投资4731.33亿元，同比增长29.3%，新建农村公路28.97万公里。

农村公路建设逐步从规模扩张向路网优化、质量和效益并重转型，在进一步服务“三农”、惠及民生、扶贫攻坚的同时，也更加注重农村公路建设过程中的质量安全以及养护管理。截至2017年年底，全国农村公路总里程达到400.93万公里，其中县道55.07万公里，乡道115.77万公里，村道230.08万公里；全国通公路的乡（镇）占全国乡（镇）总数99.99%，其中通硬化路面的乡（镇）占全国乡（镇）总数99.39%、比上年提高0.38个百分点；通公路的建制村占全国建制村总数99.98%，其中通硬化路面的建制村占全国建制村总数98.35%、提高1.66个百分点。<sup>①</sup>

##### 2. 农村道路建设的主要问题

农村公路是连接城乡之间商品流通的纽带和桥梁，也是我国城市化进程中必不可少的重要基础设施。虽然我国农村公路建设取得很大成效，但随着农村经济的发展推进，农村公路建设仍存在问题亟待解决：村道过于狭窄，交叉路口较多，交通安全隐患增多，公路通畅程度不足；受地方政府财力、乡镇富裕程度等影响，农村公路建设资金不均衡，筹资难度较大，且有些地区农村公路建设资金存在挤占、挪用、截留问题；公路损坏较为严重，“只修不养”“重修轻养”现象十分严重，养护制度不健全，养护资金匮乏；

---

<sup>①</sup> 交通运输部：《2017年交通运输行业发展统计公报》。

受资金、技术等限制，筑路机械少，缺乏专业的施工队伍，无质量检测部门和监理单位检测、试验相关设备，致使农村公路存在诸多质量问题。

### 3. 农村道路建设的政策措施

在某种意义上，农村基础设施的管理、维护比其建设更重要，而目前我国农村基础设施“重建轻管轻护”现象严重。因此，必须采取有效措施，不断完善农村基础设施的管护体制，努力提高投资的使用效益。一是解决农村基础设施的管护经费来源问题，将其纳入项目总投资或明确其来源，对已经竣工的基础设施项目需明确产权主体，落实管护责任，建立健全管护经费保障机制。二是积极探索建立多种形式的管护体制。如对国家和集体投资的项目，明确由政府承担管护责任；对一些准公益性的项目工程，在确保其安全、有效运行的前提下，可采取市场化运作，推行公私合作合营模式或民营模式。三是发挥农民群众在基础设施管护中的积极作用。引导群众组建农村公共设施管护协会，制定并落实各项管护措施，鼓励农民自愿加入管护队伍，积极主动参与基础设施的管理和维护。四是建立有效的监管机制，确保管护责任落到实处，巩固基础设施建设成果，确保其长期发挥效益。

## （二）交通建设

便利的交通运输网络能够有效地扩大农产品销售半径、降低物流运输成本，同时为乡村旅游、农村电商等新产业新业态的发展创造条件，是农业供给侧改革的基础条件。

近年来，我国对农村交通的投资力度不断增加，2016年新增通硬化路建制村1.3万个，其中有1万个是在贫困地区；新增通客车建制村5500个，实施公路安全生命防护工程7.2万公里，改造危桥3021座。

为适应农业供给侧改革的需要，农村交通建设仍需发力。继续加大固定资产投资的力度，加强农村公路建设，大力推进乡镇、建制村通硬化路的建设，力争到2019年实现所有具备条件的建制村通硬化路，推动西部省份取消政府还贷二级公路收费，落实取消船舶登记费和船舶及船用产品设施检验费政策，深化港口经营性服务收费改革。重点支持50个城乡交通运输一体化示范县建设，建设改造400个普通国省干线公路服务区，打造一批特色突出的旅游风景道示范工程，建设一批公路水运品质工程示范项目。积极推进城乡

交通运输一体化，实现互联互通，解决“最后一公里”的问题。深入开展建好、管好、护好、运营好农村公路工作，深化农村公路管养体制改革。

## 四、农村能源建设

### （一）沼气建设工程

大力推行高效生态循环的种养模式，加快畜禽粪便集中处理，推动规模化大型沼气健康发展。

农村沼气工程，是用沼气工程技术处理人畜粪便，既能有效解决农村生活能源问题，又能获得农业生产所需的有机肥料，改善农村人居环境，具有良好的经济、生态和社会效益。自2004年起，每年中央一号文件都对发展农村沼气提出明确要求。在中央投资带动下，经过各地共同努力，我国农村沼气工程取得较快发展。截至2015年年底，全国户用沼气达到4193.3万户，受益人口达2亿人；由中央和地方投资支持建成各类型沼气工程达到110975处，其中，中小型沼气工程103898处，大型沼气工程6737处，特大型沼气工程34处，工业废弃物沼气工程306处。以秸秆为主要原料的沼气工程有458处，以畜禽粪污为主要原料的沼气工程有110517处。全国农村沼气工程总池容达到1892.58万立方米，年产沼气22.25亿立方米，供气户数达到209.18万户。

沼气工程的发展，一是增强了我国能源安全保障能力。到2015年，全国沼气年生产能力达到158亿立方米，约为全国天然气消费量的5%，每年可替代化石能源约1100万吨标准煤，对优化国家能源结构、增强国家能源安全保障能力发挥了积极作用。二是推动了农业发展方式转变。据测算，农村沼气每年可生产沼肥7100万吨，按氮素折算可减施310万吨化肥，每年可为农民增收节支近500亿元。三是促进了农村生态文明发展。目前，全国农村沼气年处理畜禽养殖粪便、秸秆、有机生活垃圾近20亿吨，年减排二氧化碳6300多万吨，对实现农村家园、田园、水源清洁，建设美丽宜居乡村、发展农村生态文明起到了积极作用。

根据农村沼气工程发展面临的新形势，2015年中央调整了投资方向，重

点用于支持规模化大型沼气和生物天然气工程试点项目建设，农村沼气发展迈出了转型升级的新步伐。2017年1月，国家发改委、农业部联合印发了《全国农村沼气发展“十三五”规划》，明确了沼气发展面临的重点任务：一是优化农村沼气发展结构，二是提升三沼产品利用水平，三是提高科技创新支撑水平，四是加强服务保障能力建设。并启动实施了规模化生物天然气工程、规模化大型沼气工程、户用沼气和中小型沼气工程、支撑服务能力建设工程等沼气工程。

### （二）发展可再生能源

能源是经济社会发展的重要物质基础。我国是世界能源生产和消费大国，但人均能源消费水平还很低。随着经济和社会的不断发展，我国能源需求将持续增长。增加能源供应、保障能源安全、保护生态环境、促进经济和社会的可持续发展，成为我国经济社会发展的一项重大战略任务。

可再生能源是我国重要的能源资源，包括水能、生物质能、风能、太阳能、地热能 and 海洋能等。为了加快可再生能源发展，促进节能减排，国家发改委于2007年组织制定了《可再生能源中长期发展规划》，此后，我国可再生能源得到快速发展。2005年，可再生能源开发利用总量（不包括传统方式利用生物质能）约1.66亿吨标准煤，约为2005年全国一次能源消费总量的7.5%；而到2015年年底，全国水电装机为3.2亿千瓦，风电、光伏并网装机分别为1.29亿千瓦、4318万千瓦，太阳能热利用面积超过4.0亿平方米，应用规模都位居全球首位。全部可再生能源发电量1.38万亿千瓦时，约占全社会用电量的25%，其中非水可再生能源发电量占5%。生物质能继续向多元化发展，各类生物质能年利用量约3500万吨标准煤。

2016年年底，国家发改委出台《可再生能源发展“十三五”规划》，明确了“十三五”时期可再生能源发展的主要任务：一是要积极稳妥发展水电，包括积极推进大型水电基地建设，转变观念优化控制中小流域开发，加快抽水蓄能发展，积极完善水电运行管理机制，推动水电开发扶贫工作；二是要全面协调推进风电开发，包括加快开发中东部和南方地区风电，有序建设“三北”大型风电基地，积极稳妥推进海上风电开发，切实提高风电消纳能力；三是要推动太阳能多元化利用，包括全面推进分布式光伏和“光伏+”

综合利用工程，有序推进大型光伏电站建设，因地制宜推进太阳能热发电示范工程建设，大力推广太阳能热利用的多元化发展，积极推进光伏扶贫工程；四是要加快发展生物质能，包括加快生物天然气示范和产业化发展，积极发展生物质能供热，稳步发展生物质发电，推进生物液体燃料产业化发展，完善促进生物质能发展的政策体系；五是要加快地热能开发利用，包括积极推广地热能热利用，有序推进地热发电，加大地热资源潜力勘察和评价；六是要推进海洋能发电技术示范应用；等等。

## 五、农村互联网建设

### （一）互联网设施

近年来，我国农村互联网建设不断加快。2012年，“乡乡能上网”全部实现，全国接入宽带的行政村达到87.9%，农村网民总规模达到1.56亿人，占全国网民总数的27.6%。2013年，工信部围绕“宽带中国”战略，落实促进信息消费相关举措，大力推进农村信息通信基础设施建设和农村信息化，组织三家基础电信企业深入实施通信村村通工程，全行业累计直接投资逾60亿元。全年共有1.9万个行政村开通宽带，通宽带比例从2012年年初的88%提高到91%；又有5200余个偏远农村中小学通宽带。2017年年末，电信业完成3.2万个行政村通光纤的电信普遍服务任务部署，全国农村宽带用户达到9377万户，全年净增用户1923万户，比上年增长25.8%，增速较上年提高9.3个百分点；在固定宽带接入用户中占26.9%，占比较上年提高1.8个百分点。<sup>①</sup>

从2016年开始，工信部分两批组织了对农村、边远地区十万个行政村村村通宽带工程，到2020年全面建成小康社会的时候，所有的农村都能够村村通宽带；在农村组织实施电信普遍服务试点，加快推动光纤到村，推动行政村光纤通达和升级改造。同时，在移动网络方面，持续提升4G网络覆盖的深

---

<sup>①</sup> 工业和信息化部官网：《2017年通信业统计公报》，<http://www.miit.gov.cn/n1146290/n1146402/n1146455/c6048084/content.html>，2018年2月2日。



度和广度，深化 4G 网络设施的共建共享，逐步缩小信号盲区的范围，推进 2G、3G 用户向 4G 的迁移。预计 2018 年 4G 网络全面覆盖城市和乡村，80% 以上的行政村实现光纤到村。

### （二）物联网设施

物联网是互联网的应用拓展，是新一代信息技术的重要组成部分。农业物联网，即通过各种仪器仪表实时显示或作为自动控制的参变量参与到自动控制中的物联网。其主要流程包括信息读取、信息传输、数据分析处理、终端应用等四个环节，可以为温室精准调控提供科学依据，达到增产、改善品质、调节生长周期、提高经济效益的目的。在大田种植、设施园艺、畜禽养殖、水产养殖、农产品质量安全与追溯等领域有着广泛应用前景。

2013 年年初，国务院印发《关于推进物联网有序健康发展的指导意见》，提出要实现物联网在经济社会各领域的广泛应用。2013 年 4 月，农业部办公厅印发了《农业物联网区域试验工程工作方案》，明确了实施农业物联网区域试验工程的目标思路和重点任务。2017 年中央一号文件提出“推进农业物联网试验示范和农业装备智能化”。2018 年中央一号文件再次强调“推进物联网试验示范和遥感技术应用”。

为贯彻落实中央有关文件精神，各部门积极开展农业物联网的应用示范。2011 年，国家发展改革委和财政部联合开展了首批国家物联网应用示范工程，其中黑龙江农垦大田种植物联网应用示范、北京市设施农业物联网应用示范和江苏省无锡市养殖业物联网应用示范等 3 个项目已作为首批国家物联网应用示范工程智能农业项目。2013 年，国家发展改革委和财政部启动了第二批国家物联网应用示范工程，选择了新疆生产建设兵团 105 团精准棉花种植和内蒙古大兴安岭农场大田玉米种植 2 个项目作为精准农业项目。2013 年，农业部启动了农业物联网区域试验工程，围绕天津、上海和安徽农业特色产业和重点领域，开展了天津设施农业与水产养殖物联网试验区、上海农产品质量安全监管试验区、安徽大田生产物联网试验区。2017 年，农业部进一步将农业物联网试验示范范围拓展到 10 个省。2018 年，农业农村部在持续推进农业物联网区域试验工程省份项目实施的同时，将大力开展大田种植、设施园艺、畜禽养殖、水产养殖物联网示范基地建设，推广一批节本增效农业物联



网应用模式。

### （三）互联互通

#### 1. 益农信息社

益农信息社（12316 村级信息服务站）是农业部信息进村入户工程，旨在统筹城乡均衡发展、缩小数字鸿沟，将农业信息资源服务延伸到乡村和农户，通过开展农业公益服务、便民服务、电子商务服务、培训体验服务提高农民的现代信息技术应用水平，为农民解决农业生产上的产前、产中、产后问题和日常健康生活等问题，实现普通农户不出村、新型农业经营主体不出户就可享受到便捷、经济、高效的生活信息服务。

益农信息社主要提供四种服务：一是农业公益服务。如 12316 远程专家诊疗动植物疫病、政策技术市场信息咨询类服务全部向农民免费提供。二是便民服务。开展水电气、通信、金融、保险、票务、医疗挂号、法律咨询等服务。三是电子商务。开展农产品、农资及生活用品电子商务，提供农村物流代办等服务。四是培训体验服务。开展农业新技术、新品种、新产品培训，提供信息技术和产品体验。<sup>①</sup>

2017 年中央一号文件作出“全面实施信息进村入户工程，开展整省推进示范”的部署。为深入贯彻落实中央决策部署，农业部办公厅于 2017 年 6 月下发《关于开展信息进村入户工程整省推进示范的通知》，决定 2017 年在辽宁、江苏、江西、河南、四川、吉林、黑龙江、浙江、重庆、贵州等 10 省市开展信息进村入户工程整省推进示范，内容包括加大创新力度，高标准建设益农信息社，严格选聘培训村级信息员，集聚接入农业公益性和农村社会化服务资源，不断探索“政府+运营商+服务商”模式；坚持把信息进村入户作为推进“互联网+”现代农业发展的重要抓手，加快信息基础设施建设，依托益农信息社，强化互联网与农业生产、经营、管理、服务和创业创新的深度融合。<sup>②</sup> 截至目前，农业农村部已经在 18 个省开展整省推进，成为农业

---

<sup>①</sup> 南昌市农业局：《我市积极推进益农信息社项目建设工作》，<http://nyj.nc.gov.cn/News.shtml?p5=11386192>，2015 年 12 月 17 日。

<sup>②</sup> 人民日报：《益农信息社 2020 年基本覆盖全国行政村》，2017 年 3 月 19 日。

农村信息服务的突破口，到2020年将覆盖全国80%以上的行政村。

### 2. 农民手机应用技能培训

为了贯彻落实国务院关于积极推进“互联网+”行动，切实提高农民利用现代信息技术，农业部于2015年10月下发了《关于开展农民手机应用技能培训提升信息化能力的通知》，决定在全国开展农民手机应用技能培训，提升信息化能力工作。培训工作主要突出几个重点：一是计算机基本操作及上网技能。突出信息化基础知识、信息采集处理和传播。二是运用电子商务技术的能力。三是与农民直接相关的政策法规、市场行情、农业技术、农知识假及维权、农产品质量安全监管、动植物疫病防控、农产品营销、新型农业经营主体培育、农业社会化服务等资源的利用方法。四是与网络金融、保险、教育、文化、医疗、乡村旅游相关的实用技术和网络诈骗知识等。五是各级农业部门加快信息资源的数据化和在线化进程的技术和方法。

## 六、农村人居环境整治

改善农村人居环境，建设美丽宜居乡村，是实施乡村振兴战略的一项重要任务。我国农村人居环境状况很不平衡，脏乱差问题在一些地区还比较突出，与全面建成小康社会要求和农民群众期盼还有较大差距，仍然是经济社会发展的突出短板。中央对农村人居环境的改善十分重视，2017年中央一号文件提出“深入开展农村人居环境治理和美丽宜居乡村建设”。2018年中央一号文件提出到2020年农村人居环境明显改善的目标。2018年2月，中共中央办公厅、国务院办公厅制定出台《农村人居环境整治三年行动方案》（以下简称《行动方案》），对推进农村人居环境整治作出了具体安排，明确了到2020年实现农村人居环境明显改善、村庄环境基本干净整洁有序、村民环境与健康意识普遍增强的行动目标。2018年4月，全国改善农村人居环境工作会议在浙江安吉召开，对推进农村人居环境整治、贯彻落实《行动方案》作出了具体部署。为贯彻落实中央有关精神，2018年6月，中央农办、农业农村部联合发布《关于学习推广浙江“千村示范、万村整治”经验深入推进农村人居环境整治工作的通知》，对推进农村人居环境整治工作作了进一步安排。2017年8月，住房和城乡建设部等5部门联合评选了保障基本示范村、环境

整治示范村、美丽乡村示范村等3大类295个改善农村人居环境示范村。

### （一）村庄规划管理

全面完成县域乡村建设规划编制或修编，与县乡土地利用总体规划、土地整治规划、村土地利用规划、农村社区建设规划等充分衔接，鼓励推行多规合一。推进实用性村庄规划编制实施，做到农房建设有规划管理、行政村有村庄整治安排、生产生活空间合理分离，优化村庄功能布局，实现村庄规划管理基本覆盖。推行政府组织领导、村委会发挥主体作用、技术单位指导的村庄规划编制机制。村庄规划的主要内容应纳入村规民约。加强乡村建设规划许可管理，建立健全违法用地和建设查处机制。

### （二）农村垃圾治理

统筹考虑生活垃圾和农业生产废弃物利用、处理，建立健全符合农村实际、方式多样的生活垃圾收运处置体系。通过建设垃圾集中收集点、鼓励村民自备垃圾收集容器、普及密闭运输车辆等方式，改变传统的敞开式收集方式；推动建设一批畜禽粪污原地收储、转运、固体粪便集中堆肥等设施和有有机肥加工厂；推进秸秆、地膜的回收利用；建立农资包装废弃物贮运机制，回收处置农药、化肥、农膜等农资包装物。

有条件的地区要推行适合农村特点的垃圾就地分类和资源化利用方式。选择符合农村实际和环保要求、成熟可靠的终端处理工艺，推行卫生化的填埋、焚烧、堆肥或沼气处理等方式，禁止露天焚烧垃圾，逐步取缔二次污染严重的简易填埋设施以及小型焚烧炉等。边远村庄垃圾尽量就地减量、处理，不具备处理条件的应妥善储存、定期外运处理。

开展非正规垃圾堆放点排查整治，重点整治垃圾山、垃圾围村、垃圾围坝、工业污染“上山下乡”。全面排查、摸清陈年垃圾存量、分布和污染情况，集中力量、限定时间、不留死角，尽快完成陈年垃圾清理任务；重点清理村庄路边、河边桥头、坑塘沟渠等地方堆弃的垃圾；禁止城市向农村转移堆弃垃圾，防止在村庄周边形成新的垃圾污染。

### （三）农村污水治理

建立健全农村水环境治理环境体制，将其纳入河长制、湖长制进行管理。推广适用的处理工艺和治理模式，根据农村不同区位条件、村庄人口聚集程度、污水产生规模，因地制宜采用污染治理与资源利用相结合、工程措施与生态措施相结合、集中与分散相结合的建设模式和处理工艺。加强污水治理设施建设，推动城镇污水管网向周边村庄延伸覆盖。积极推广低成本、低能耗、易维护、高效率的污水处理技术，鼓励采用生态处理工艺。加强生活污水源头减量和尾水回收利用。以房前屋后河塘沟渠为重点实施清淤疏浚，采取综合措施恢复水生态，逐步消除农村黑臭水体。

### （四）农村厕所革命

厕所是衡量文明的重要标志，改善厕所卫生状况直接关系到人民的健康和环境状况。近年来，我国农村改厕加速推进，农村卫生厕所普及率从2012年的71.7%提高到2016年的80.4%，但农村卫生厕所普及率仍有待提高，成为影响群众生活品质的“短板”。习近平总书记多次就推进“厕所革命”工作作出重要批示，要求将“厕所革命”推广到广大农村地区。根据《农村人居环境整治三年行动方案》的要求，推进厕所革命，要合理选择改厕模式，在东部地区、中西部城市近郊区以及其他环境容量较小地区村庄，加快推进户用卫生厕所建设和改造，同步实施厕所粪污治理；其他地区要按照群众接受、经济适用、维护方便、不污染公共水体的要求，普及不同水平的卫生厕所。同时，要引导农村新建住房配套建设无害化卫生厕所，人口规模较大村庄配套建设公共厕所。加强改厕与农村生活污水治理的有效衔接。鼓励各地结合实际，将厕所粪污、畜禽养殖废弃物一并处理并资源化利用。

### （五）提升村容村貌

一是加快推进农村道路建设。加快推进通村组道路、入户道路建设，基本解决村内道路泥泞、村民出行不便等问题。充分利用本地资源，因地制宜选择路面材料。二是推进公共空间和庭院环境整治。消除私搭乱建、乱堆乱放。推进村庄绿化，充分利用闲置土地组织开展植树造林、湿地恢复等活动，

建设绿色生态村庄。完善村庄公共照明设施。深入开展城乡环境卫生整洁行动，推进卫生县城、卫生乡镇等卫生创建工作。三是加强传统村落民居和历史文化名村名镇保护。大力提升农村建筑风貌，突出乡土特色和地域民族特点。开展田园建筑示范，培养乡村传统建筑名匠。加大传统村落民居和历史文化名村名镇保护力度，弘扬传统农耕文化，提升田园风光品质。实施乡村绿化行动，全面保护古树名木。

---

### 专栏 10—1 千村示范、万村整治，换来美好人居

2003年6月，浙江省委办公厅、省政府办公厅印发《关于实施“千村示范、万村整治”工程的通知》（以下简称《通知》），标志着农村人居环境建设的序幕正式拉开。按照《通知》要求，浙江省将用5年时间，对全省10000个左右的行政村进行全面整治，并把其中1000个左右的行政村建设成全面小康示范村。整治内容涉及规划、水利、供水、交通、绿化、污水治理等多个方面。在建设思路上坚持先易后难、先点后面的原则，通过试点示范，带动农村人居环境整治工作整体提升。

浙江“千万工程”经历了三个阶段：2003—2007年“示范引领”，1万多个建制村率先推进农村道路硬化、垃圾收集、卫生改厕、河沟清淤、村庄绿化；2008—2012年“整体推进”，主抓生活污水、畜禽粪便、化肥农药等面源污染整治和农房改造建设；2013年以来“深化提升”，启动农村生活污水治理攻坚、农村生活垃圾分类处理试点、历史文化村落保护利用工作。

截至2017年年底，浙江省累计约2.7万个建制村完成村庄整治建设，占浙江省建制村总数的97%；生活垃圾集中收集有效处理建制村全覆盖，11475个村实施生活垃圾分类处理，占比41%；90%的村实现生活污水有效治理，74%农户的厕所污水、厨房污水和洗涤污水得到治理。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 《浙江：“千村示范万村整治”行动造就万千“美丽乡村”》，[http://hbjswm.gov.cn/dfcz/zj/201803/t20180315\\_4621903.shtml](http://hbjswm.gov.cn/dfcz/zj/201803/t20180315_4621903.shtml)。

## 七、农村社会事业和管理服务

### （一）社会事业

#### 1. 农村教育事业

##### （1）农村教育事业发展现状。

一是城乡义务教育均衡发展。2012年9月，国务院颁布的《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》（国发〔2012〕48号），提出了义务教育均衡发展的阶段性指标，明确了深入推进义务教育均衡发展的具体政策措施，主要包括均衡配置办学资源、推进义务教育学校标准化建设、均衡配置教师资源、保障特殊群体平等接受义务教育、全面提高义务教育质量等。同时明确规定了“中央财政加大对中西部地区的义务教育投入，省级政府加大对农村地区、贫困地区以及薄弱环节和重点领域的支持力度”。2012年9月，教育部与四川、西藏、青海、甘肃四省区在北京签署义务教育均衡发展备忘录。至此，教育部与全国31个省（区、市）和新疆生产建设兵团全部签署了义务教育均衡发展备忘录，中央与地方协同推进义务教育均衡发展的机制基本形成。2013年5月，全国县域义务教育均衡发展督导评估认定正式启动。截至2016年年底，全国实现义务教育发展基本均衡的县累计达到1824个，占全国总数的62.4%。

二是农村义务教育学生资助力度不断加大。针对农村义务教育阶段的贫困学生，国家继续实施“两免一补”政策（免杂费、免书本费、逐步补助寄宿生生活费），并逐步提高了补助标准。2014年，全国约1.1亿名农村义务教育阶段学生全部享受免杂费和免费教科书政策，小学一年级新生免费获得正版学生字典，中西部地区约1240万名家庭经济困难寄宿生继续获得生活费补助。实施农村义务教育学生营养改善计划。自2011年以来，全国共有29个省（京、津、鲁单独开展了学生供餐项目）1590个县实施了营养改善计划，改善了学生营养状况，对试点地区发展起到了有效带动作用。着力提高农村适龄残疾儿童义务教育水平。2012年1月3日，国务院办公厅《印发农村残疾人扶贫开发纲要（2011—2020年）的通知》（国办发〔2012〕1号）；2017



年5月1日,新修订的《中华人民共和国残疾人教育条例》开始实施,从制度上保障了农村适龄残疾儿童接受义务教育的权利。提高农村义务教育学生公用经费标准。从2016年春季学期开始,统一城乡义务教育学校生均公用经费基准定额,确定中西部地区普通小学每生每年600元、普通初中每生每年800元,东部地区普通小学每生每年650元、普通初中每生每年850元。

三是农村办学条件加快改善。农村义务教育薄弱学校改造计划继续实施,信息化建设、教学和生活设施等学校改造项目得到规范和加强。农村义务教育学校布局不断调整优化,提高教育质量和方便孩子们就近上学的关系得到平衡。推进农村义务教育学校标准化建设,建立中小学校舍安全保障长效机制。

四是农村教育师资水平得到提高。加大农村教师培训支持力度。积极探索农村教师远程网络培训的有效模式,加强音体美、科学、综合实践等农村紧缺薄弱学科课程教师和民族地区双语教师培训。引导促进教师资源在地区、城乡之间平衡,实施农村义务教育阶段学校教师特殊岗位计划,实施城镇教师到农村任教服务和定期交流制度,城乡教师资源差距进一步缩小,有效缓解了中西部农村地区教师数量不足的突出问题。对连片特困地区农村教师给予生活补助。从2013年起,中央财政对实施乡村教师生活费补助政策的连片特困地区给予综合性奖补,这一政策对于进一步提高农村教师生活待遇、加强农村教师队伍建设、促进义务教育均衡发展有着重要意义。

#### (2) 农村教育事业面临的主要问题。

一是农村基础教育经费投入依然不足。虽然农村义务教育投入保持增长,但农村基础教育经费投入依然不足,农村基础教育发展资金短缺的现状仍未改变。而且,与城镇中小学义务教育生均经费投入相比,在绝对数额上仍有一定差距。

二是经费保障的政策设计还不够完善。目前,我国农村义务教育经费保障的政策设计尚未完善。首先,按照东、中、西部三大区域的划分方式,来确立中央与省级政府对农村义务教育经费的承担比例的设计不甚合理。这种划分方式未充分考虑三大区域内部各省级政府财政保障能力的差异,可能会导致部分经济水平较低省份的财政负担过重,难以保障各项经费真正全面落实。其次,省级及以下政府的负担责任与方式有待完善,地方政府对农村义



务教育投入的努力程度有待提高。例如：在中央、省和县（市）的财政分担体制下，目前仍有不少县因财力不足而难以完成省级规定的投入比例。又如：由于有了中央财政的转移支付，导致某些原本经济水平比较低的、财政能力比较弱的地区的政府投入努力程度反而削弱。

三是农村办学条件与国家标准还有差距。城乡间小学和初中的办学条件差异仍然存在，农村学校办学条件的达标情况不容乐观。尽管近些年来，农村中小学校生均校舍面积增长幅度很大，且明显高于城市，但是农村学校生均校舍面积与国家标准还有差距。

四是城乡师资水平差距较大。近年来，国家创新农村教师补充机制，不断完善农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划，实施城镇教师到农村任教服务和定期交流制度，缓解了中西部农村地区教师数量不足的突出问题，但城乡师资水平差距依然较大。

### （3）发展农村教育事业的政策建议。

一是继续加大资金支持力度。随着国家财力的不断增加，应继续调整财政对教育尤其是农村教育的经费投入比例和增幅，督促各地落实法定增长，落实新增财政经费来源渠道，督促各地不得降低教育支出占财政支出的比例，确保财政性教育经费占国内生产总值比例不降低，以适应农村教育事业发展的需要。

二是调整完善现有政策设计。首先要重新划分财政投入区域标准。可以根据各省近三年来的经济发展水平和财政收入情况，按财政投入能力的高、中、低来重新划分区域，并结合各区域教育发展水平和办学条件，设定中央与地方各项经费投入比例，以保障各项经费的全面落实。其次要合理确定各级政府责任。明确省级政府的统筹责任，合理设计省以下各级政府在各项经费上的投入比例，并按照省级政府确定的经费项目和分担比例落实分担责任，同时加大对财力比较薄弱的县区农村义务教育的转移支付力度，保证这些县区的义务教育经费充足到位。

三是继续提高农村学校办学条件。继续组织实施农村义务教育薄弱学校改造计划和农村初中校舍改造工程，全面改善农村义务教育薄弱学校基本办学条件。深化农村义务教育学校布局调整。督促各地出台规范农村义务教育学校布局调整的配套政策，做好农村义务教育学校布局规划的制订和报备工

作，因地制宜办好乡村小学和必要的教学点。

四是继续提高农村教育师资水平。要继续充实农村教师队伍，提高农村教师整体素质，要出台优惠政策，如：建立农村山区教师特殊岗位津贴制度；建立农村中小学教师培训制度，降低和减免培训费用；适当提高农村中小学中、高级教师职务岗位的比例，适当降低评聘标准等。

## 2. 农村劳动力就业

### (1) 健全农业劳动力转移就业体制机制。

一是实施职业技能提升计划。加大职业培训力度。制定农民工培训综合计划，对农村转移就业劳动者开展就业技能培训，对农村未升学初高中毕业生开展劳动预备制培训，对在岗农民工开展岗位技能提升培训，对具备中级以上职业技能的农民工开展高技能人才培训，将农民工纳入终身职业培训体系。将国家通用语言纳入对少数民族农民工培训的内容。强化资金投入。加大培训资金投入，合理确定培训补贴标准，落实职业技能鉴定补贴政策。完善培训模式。改进培训补贴方式，重点开展订单式培训、定向培训、企业定岗培训，面向市场确定培训职业（工种），形成培训机构平等竞争、农民工自主参加培训、政府购买服务的机制。鼓励企业组织农民工进行培训，符合相关规定的，对企业给予培训补贴。鼓励大中型企业联合技工院校、职业院校，建设一批农民工实训基地。

二是消除农业劳动力转移就业的壁垒和障碍。深化户籍制度改革，促进有条件、有意愿、在城镇有稳定就业和住所的农业转移人口在城镇有序落户，依法平等享受城镇公共服务。改善农民工住房条件。在城市工业园区、开发区等务工人员相对比较集中的城区区域，政府或者大型用工企业通过建设公租房来解决农民工的住房问题，在人员相对不是很集中的城市区域，通过长期租赁或购买住房作为公租房房源，用于安排进城农民工的住房问题，对家庭困难的农民工还给予租金补贴。

三是加强农民工权益保护。强化农民工的法律援助和服务。各级工会组织应通过购买法律服务、法律援助志愿者服务、建立农民工维权函告制度等多种形式，为农民工提供免费、方便、快捷的法律援助等。着力解决身患职业病等农民工群体面临的突出问题。深入开展安全生产大检查，在煤矿、水泥生产、石材加工、石棉矿采选等职业病危害严重的行业领域开展专项治理，

通过电视、报刊等多种形式，宣传普及安全生产和职业卫生知识。

### (2) 促进回（返）乡创业。

落实各项优惠政策，深化行政审批制度改革、登记制度改革，推广有针对性的创业辅导、政策咨询、集中办理证照等服务，简化市场准入门槛，为创业人员提供便利。采取财政贴息、融资担保、扩大抵押物范围等综合措施，努力解决返乡下乡人员创业创新融资难问题。加快将现有财政政策措施向返乡下乡人员创业创新拓展，将符合条件的返乡下乡人员创业创新项目纳入强农惠农富农政策范围。通过调整存量土地资源，落实返乡下乡人员用地政策。针对返乡下乡创业人员，开展创新创业培训，有针对性地确定培训项目和培训方式，支持各类主体建立创业创新实训基地。保障返乡下乡人员及其子女能够参加各项社会保险，对其中的就业困难人员和创业失败人员，要建立社会求助机制。

### (3) 加强就业服务平台建设与劳动力市场环境建设。

鼓励各地建立返乡下乡创业园、创业孵化基地、创客服务平台，开设开放式服务窗口，提供一站式服务。按照政府搭建平台、平台聚集资源、资源服务创业的思路，依托现有开发区、农业产业园等各类园区以及专业市场、农民合作社、农业规模种养基地等，整合创建一批具有区域特色的返乡下乡人员创业创新园区（基地），建立开放式服务窗口，形成合力。现代农业示范区要发挥辐射带动和示范作用，成为返乡下乡人员创业创新的重要载体。支持高等院校、大型企业采取众创空间、创新工厂等模式，创建一批重点面向初创期“种子培育”的孵化园（基地），有条件的地方可对返乡下乡人员到孵化园（基地）创业给予租金补贴。

## 3. 农村社会保障

### (1) 农村社会保障事业的发展现状。

一是城乡统筹制度建设取得突破性进展。2012年覆盖城乡居民的社会养老保障体系基本建立，2014年新农保和城镇居民养老保险整合统一为城乡居民基本养老保险制度，实现城乡居民在这两项基本制度上的平等和管理资源上的共享。在医疗保险制度上，新农合支付方式改革取得重要进展，新农合跨省就医费用核查和结报工作得到发展，城乡居民基本医疗保险加快整合，城乡居民大病保险制度全面实施，2015年年底，大病保险覆盖所有城乡居

民医保参保人，支付比例达到50%以上。基本医疗保险制度已基本覆盖城乡全体居民。社会救助制度体系加快构建，临时救助制度全面建立，城乡最低生活保障制度加快统筹，北京、上海等多地相继调整城乡居民最低生活保障标准，并实现了城乡低保标准的“并轨”。政策衔接上，新农保与农村低保制度、五保制度的配套，医疗救助与基本医疗保险的衔接均取得积极进展。社会力量参与社会救助的机制得到进一步完善。

二是农村社会保障覆盖范围不断扩大。各项农村社会保险覆盖面均有所扩大，开创性地从制度上实现了基本养老和基本医疗保障对城乡居民的全覆盖。基本养老保险实现制度全覆盖。截至2017年年底，全国参加基本养老保险人员达91548万人，其中参加城镇职工基本养老保险人员40293万人，城乡居民基本养老保险参保人员51255万人。全民医保基本实现。截至2017年年底，全国参加基本医疗保险人员达117681万人，其中，参加职工基本医疗保险人员30323万人，参加城乡居民基本医疗保险人员87359万人。城乡最低生活保障实现应保尽保。社会救助和社会福利有效惠及困难群众。截至2016年年底，全国共有城市低保对象855.3万户、1480.2万人，农村低保对象2635.3万户、4586.5万人。以非公有制经济组织从业人员、灵活就业人员、农民工和被征地农民为重点扩面效果显现。截至2017年年底，参加城镇职工基本养老保险的农民工为6202万人，参加基本医疗保险的农民工为6225万人，参加失业保险的农民工为4897万人，同比分别增加了262万人、1399万人、238万人。

三是农村社会保障标准和水平稳步提高。随着经济发展水平的提高和国家财政实力的增强，我国不断加大社会保障财政投入，社会保障待遇水平明显提升。养老金水平逐年提高。国务院决定，从2014年7月1日起将基础养老金标准从每人每月55元提高至70元；2018年5月，人力资源和社会保障部、财政部联合发布通知，决定自2018年1月1日起，全国城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准提高至每人每月88元。全国城乡居民基本养老金平均水平超过120元。基本医疗保险的保障水平显著提升。社会救助水平适度提高。城乡低保投入持续增加。2016年全国城市、农村低保平均标准分别为每人494.6元/月、每人3744.0元/年，同比分别增长9.6%、17.8%。农村五保供养水平不断提升。农村特困人员救助供养力度加大。2016年，在全

国农村特困人员救助供养人数同比减少 3.9% 的情况下，全年各级财政支出农村特困人员救助供养资金反而增加了 9.0%，达到 228.9 亿元。城乡医疗救助稳步推进，临时救助力度加大，困难群众基本生活切实改善。

四是农村社会保险管理服务水平不断提升。各级政府和社保经办机构大力推进管理服务规范化、专业化、信息化，严格实施收支两条线管理，逐步完善基金预决算制度，不断加大基金监督力度，社保管理和服务水平有了明显提高。近 5 年共安排 104 亿元专项资金，支持中西部地区建设县级服务中心和乡镇服务站，推动了基层就业和社保服务设施建设。实施了金保工程，加快了建设社保信息系统，目前已发行社保卡 6.8 亿张。部分地区已经进行了一些有益的探索，将社保服务加快延伸到基层，把社保服务站作为民生工程，方便农民办理手续。

### (2) 农村社保事业面临的主要问题。

一是覆盖面还有欠缺，公平性不足。农村社保与城镇相比，在覆盖面和待遇水平方面仍存在一定差距。部分非公经济组织员工、城镇灵活就业人员、农民工以及部分农村居民等还没有参加基本养老保险。还有部分群体没有参加基本医疗保险制度，建筑业等高风险行业农民工参加工伤保险的比例比较低，这些人员还不能充分享受到社保权益。社会救助制度覆盖面还不够，特别是失能、半失能老人护理和事实无人抚养儿童的基本生活保障问题比较突出。待遇差别仍然较大。由于我国社保体系建设采取先城后乡、分人群渐次推进的方式，城乡居民基本养老、基本医疗保险起步晚，待遇水平仍不高。由于各地财政承受能力和基金结余分布不均，且统筹层次仍偏低，社保互济功能发挥不够，导致地区之间待遇差别较大，城乡间、地区间、不同群体间社保待遇差距仍然较大，不均衡发展的问题客观存在。

二是城乡统筹仍不完善，适应流动性不够。在我国加速城镇化进程中，人口大规模流动的特点突出，2017 年中国农民工总量达到 2.87 亿人，其中相当一部分为跨地区流动就业，而现行社保管理体制和方式对这一特征的适应性不足。跨地区流动就业的农民工参保地和就业地分离情况比较普遍，加之缴费年限长、转移接续困难，外出农民工参加养老保险、医疗保险的比例低于全国平均水平。养老保险关系跨地区、跨制度转移接续还存在不及时、



不顺畅的问题，导致部分群体中断参保。异地劳务派遣人数较多，造成劳动关系和社保权益认定复杂化，农民工在流入地一旦发生职业风险或面临突发性、临时性困难，很难获得必要保障和救助。医疗保险管理体制不顺，不同部门分别管理城乡医保，造成流动人员重复参保、重复补贴与漏保现象并存。异地就医结算不便，由于各地医保报销水平不同和信息化未联通，使异地稳定居住的退休人员在常住地就医结算难以实施。

三是缴费激励性不足，可持续性不强。制度设计的财政激励不足，农村社会保障水平仍偏低，多缴多得、长缴多得的机制还不健全。城乡基本养老保险的低档次和高档次的补贴标准差距不大，农民缴纳较高档次的积极性不高。受传统养老观念、从众心理的影响，中青年农民尽早投保的激励不强，城乡基本养老保险的运行实践中参保年龄结构高、选择档次低的问题普遍存在。基础养老金水平偏低，不能适应满足老年人的生活需要，一定程度上降低了农民的参保积极性。基本养老保险正常调整机制尚未建立，养老金增长未能充分体现权利与义务对等的原则，不利于制度的良性循环和可持续发展。社会保障筹资渠道仍偏窄，社保基金保值增值机制尚不健全。目前各项社会保险缴费比例已经较高，财政投入大幅度增加，但面对老龄化高峰的迫近，养老抚养比持续增高，医疗费用上涨，给社保基金长期收支平衡带来了很大压力，亟须进一步拓宽筹资渠道。农村地区补充性社会保障推进缓慢，商业养老、健康保险发展滞后，尚未形成多层次保障体系。

四是管理碎片化，协调性欠缺。城乡医疗保险分别由不同的部门管理，制度、机制间缺乏衔接和协调，存在重复参保和政府重复补贴、机构重复建设、资源浪费等问题。社会保险费征收体制不一，征收机构由省级政府各自确定，导致社会保险管理环节脱节。社会保险的统筹层次仍不高，各地区之间无法横向调剂，不利于在更大范围分散风险，碎片化的局面依然存在。城乡低保、医疗救助与社会保险之间需要统筹安排和做好衔接。社会保障的管理体制不顺尚未根本解决。

五是信息化滞后，公共服务能力不强。随着社会保障制度覆盖人群的快速扩大，特别是向农村的延伸，基础建设薄弱、人员配备不足、能力建设滞后的问题越来越突出。基层社会保障机构在规范化、信息化、标准化等方面还存在明显不足。随着我国经济结构和就业结构日趋多样化，参保结构呈现

个体劳动者、农民工、灵活就业人员越来越多的新趋势，城乡养老、医疗保障和社会救助加快并轨的形势下，农村社会保障管理服务能力、管理体系不能适应发展的要求，特别是基层公共服务能力总体仍显不足。

### (3) 发展农村社会保障事业的政策建议。

一是健全农村社会保障体系，加快城乡社保制度整合。针对农村社会保障的发展仍显滞后、难以满足农民群众保障需求的问题，适时提高农村社会保障制度的统筹层次，力争实现相关险种由较低层次统筹向更高层次统筹过渡，统一政策标准，破解社保碎片化问题。提高待遇水平，根据经济发展和统筹基金的结余情况，适时提高各项社会保险的待遇水平，有效降低参保人员的个人经济负担。加快建立农村社会保障待遇调整机制，加大中央财政补贴力度，鼓励地方财政配套资金，实现合理动态调整。建立激励约束机制，引导农民多缴多得。进一步统筹城乡社保工作，优化转移接续制度和流程设置。建设城乡统筹发展的社会保障体系，进一步破除长期以来社会保障机制的城乡差异。健全不同保险制度间、地区间的转移衔接机制，加快完善城乡之间、地区之间和不同职业人群之间的医疗、养老保险的转移接续办法，为农民工异地流动和市民化提供便利。加强社保管理机构的管理服务能力和完善与其他部门的协调机制。确保转移接续的过程中，流程明确、办理得当，参保农民的权益不受损害。

二是探索符合农村实际的全民参保登记制度与办法，推动社会保障由制度全覆盖到人群全覆盖。开展全民参保登记，核心在于“全民”。每年对16~59周岁无保障的城乡居民进行全面调查摸底，掌握这批人员特别是40~59周岁人员参保意愿等基本情况。要全面摸清城乡居民参加社会保险的整体情况，建立健全全民参保登记的工作机制和工作台账，确保参保信息的采集、整理、传递和保存可追溯、可检验，并建立全民参保登记长效管理机制，实现动态可持续管理。利用全民参保登记的成果，继续推进社保扩面工作，重点推进农民工、非公有制经济组织从业人员、灵活就业人员的参保工作，弥补社保扩面工作的盲点盲区。充分发挥镇、村两级劳动保障服务平台作用，确保政策宣传工作。针对目标人群有重点地开展扩面工作，提升宣传效能、依法扩面、灵活联动，建立健全社保扩面、部门联动协调机制，推动全民参保。



三是加大对农村社会保障的投入力度，鼓励社会力量参与农村社保基础设施建设。农村社会保障基础设施短缺是制约农村社会保障发展的瓶颈，要在养老、卫生、救济资源上加大财政投入，提高保障水平，大力推进以改善民生为重点的社会建设。机构建设上要科学利用民间资本和慈善组织捐款，落实土地规划、金融信贷、税费优惠等扶持政策。多渠道引入社会力量发展养老机构。鼓励和支持社会力量重点发展养医结合，以收养失能、半失能、失智老年人为主，提供长期照护服务的护理型养老机构。鼓励有条件的护理型养老机构设置卫生室、护理站，或与周边医院、社区医疗卫生服务机构合作，实现资源共享。养老机构内独立设置的医疗卫生机构，可按规定申请医保定点资格，符合条件的纳入当地医保定点范围。

四是加快社会保障服务体系建设，推进基本公共服务均等化。改革转移支付制度，探索促进基本公共服务均等化的财政转移支付模式，财政投入向基层政府倾斜，向基本公共服务倾斜，着力解决城乡间基本公共服务供给不均等、区域间基本公共服务供给差异大的问题。要以为群众提供更加方便快捷、优质高效的公共服务为目标，推进农村社保服务体系建设。大力推进机构、信息等资源整合，大力推进规范化、标准化、信息化“三化”建设，提高经办能力。培养专业的农村社保经办管理人员，提高工作人员的综合素质，将农村保险的工作人员妥善安置，确保其安心工作，并定期安排相应人员进行培训，提高专业水准。鼓励优秀人才到农村服务，对在基层工作的社保经办人员给予一定的支持政策。

## （二）管理服务

### 1. 深化村民自治实践

村民自治制度是中国特色社会主义民主政治的重要组成部分，经过 30 多年的实践，取得了丰硕成果，但面对快速发展变化的农村形势，仍需不断深化。

一是坚持自治为基，加强农村群众性自治组织建设，健全和创新村党组织领导的充满活力的村民自治机制。推动村党组织书记通过选举担任村委会主任。发挥自治章程、村规民约的积极作用。全面建立健全村务监督委员会，推行村级事务阳光工程。依托村民会议、村民代表会议、村民议事会、村民

理事会、村民监事会等，形成民事民议、民事民办、民事民管的多层次基层协商格局。

二是积极发挥新乡贤作用。推动乡村治理重心下移，尽可能把资源、服务、管理下放到基层。继续开展以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点工作。加强农村社区治理创新。创新基层管理体制机制，整合优化公共服务和行政审批职责，打造“一门式办理”“一站式服务”的综合服务平台。在村庄普遍建立网上服务站点，逐步形成完善的乡村便民服务体系。

三是大力培育服务性、公益性、互助性农村社会组织，积极发展农村社会工作和志愿服务。集中清理上级对村级组织考核评比多、创建达标多、检查督查多等突出问题。维护村民委员会、农村集体经济组织、农村合作经济组织的特别法人地位和权利。

---

### 专栏 10-2 民主管理第一村——上海市嘉定区太平村

2008年，在北京举行的第八届全国村长论坛上，上海市嘉定区太平村“管理指数”名列“中国名村影响力”单项评比第一，被评为中国农村改革30周年“民主管理第一村”，其在农村基层民主政治建设的探索实践为我国村民自治提供了样板经验。

太平村位于嘉定区江桥镇西端，全村地域1.2平方公里，有8个村民小组，366户人家，常住户籍人口1265人，外来流动人员3000余人。太平村经济发展主要依托二三产业，目前有各类企业38家，主要有机械制造、服装、家电、建筑装饰等五大产业。

20世纪90年代，太平村抓住农村基层民主政治建设这条主线，以民主管理为抓手，紧紧围绕“五个让”开展村民自治工作，成为村民自治和民主管理的典范。太平村在上海全市率先建立了“新村民党支部”和“村民组党支部”，探索创新了基层党建工作的新机制、新模式，各项工作蓬勃开展。太平村还以社会管理为抓手，创新来沪人员管理机制，以“四联动、五统一”及“房屋托管制+新村民积分制”的双制管理模式，加强了来沪人员的人性化管理、服务，形成了“党风正派、民风淳朴、家庭和睦、邻里团结、干群融洽”

的和谐局面，文明举止蔚然成风，乡村社会充满活力、和谐有序。<sup>①</sup>

---

## 2. 建设法治乡村

农村是法治建设相对薄弱的领域，应加快完善农业农村法律体系，同步推进城乡法治建设，运用法治思维和法治方式管理农村事务。

(1) 健全农村产权保护法律制度。一是加强对农村集体资产所有权、农户土地承包经营权和农民财产权的保护。二是界定农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权之间的权利关系。三是加强农业知识产权法律保护。

(2) 健全农业市场规范运行法律制度。一是健全农产品市场流通法律制度。二是完善农产品市场调控制度。三是完善农产品质量和食品安全法律法规。四是完善覆盖农村各类生产经营主体方面的法律法规。

(3) 健全“三农”支持保护法律制度。研究制定规范各级政府“三农”事权的法律法规。健全农业资源环境法律法规。积极推动农村金融立法。加快扶贫开发立法。

(4) 依法保障农村改革发展。加强农村改革决策与立法的衔接。深化农业行政执法体制改革。健全涉农行政执法财政保障机制。加强对农民的法律援助和司法救助。

(5) 提高农村基层法治水平。深入开展农村法治宣传教育。健全依法维权和化解纠纷机制。依法加强农民负担监督管理。

## 3. 提升乡村德治水平

我国的农耕文明在长久流传中形成了许多隐性的行为规范，为农村居民提供了软约束，成为乡村治理的有效支撑。要从农村实际出发，善于发挥乡规民约的积极作用，把法制建设与道德建设紧密结合起来。同步推进农村自治、法治、德治建设相结合。深入挖掘乡村熟人社会蕴含的道德规范，结合时代要求进行创新，强化道德教化作用，引导农民向上向善、孝老爱亲、重

---

<sup>①</sup> 《太平村：乡村治理的典范》，中国农村网，[http://journal.crnews.net/zgcz/2018n/d2q/mcdt/93734\\_20180423022225.html](http://journal.crnews.net/zgcz/2018n/d2q/mcdt/93734_20180423022225.html)，2018年4月23日。

义守信、勤俭持家。建立道德激励约束机制，引导农民自我管理、自我教育、自我服务、自我提高，实现家庭和睦、邻里和谐、干群融洽。广泛开展好媳妇、好儿女、好公婆等评选表彰活动，开展寻找最美乡村教师、医生、村干部、家庭等活动。深入宣传道德模范、身边好人的典型事迹，弘扬真善美，传播正能量。

## 参考文献

[1] 宋洪远. 中国农村改革 40 年: 回顾与思考 [J]. 南京农业大学学报 (社会科学版), 2018 (3).

[2] 王忠海, 等. 农业供给侧结构性改革: 内涵、难点与对策 [J]. 中国农村研究, 2017 (51).

[3] 何亚萍, 蒋和平. 国家现代农业示范区发展现状及“十三五”发展建议 [J]. 世界农业, 2017 (5).

[4] 姜长云, 杜志雄. 关于推进农业供给侧结构性改革的思考 [J]. 南京农业大学学报 (社会科学版), 2017 (1).

[5] 涂圣伟. 我国农业供给结构失衡的根源与改革着力点 [J]. 经济纵横, 2016 (11).

[6] 宋洪远. 关于农业供给侧结构性改革若干问题的思考和建议 [J]. 中国农村经济, 2016 (10).

[7] 蒋辉, 张康洁. 粮食供给侧结构性改革的当前形势与政策选择 [J]. 农业经济问题, 2016 (10).

[8] 刘红岩, 朱守银. 农业供给侧结构性改革的推进方略探讨 [J]. 经济研究参考, 2016 (30).

[9] 许经勇. 农业供给侧结构性改革的深层思考 [J]. 学习论坛, 2016 (6).

[10] 高强, 张照新. 农业供给侧结构性改革与合作社创新发展 [J]. 中国延安干部学院学报, 2016 (6).

[11] 黄祖辉, 傅琳琳, 李海涛. 我国农业供给侧结构调整: 历史回顾、问题实质与改革重点 [J]. 南京农业大学学报 (社会科学版), 2016 (6).

[12] 祝卫东, 陈春良. 做好农业供给侧结构性改革这篇大文章 [J]. 农村工作通讯, 2016 (4).

[13] 胡冰川. 开放条件下的农业供给侧结构性改革: 形势、目标与策

略 [J]. 理论学刊, 2016 (4).

[14] 孔祥智. 农业供给侧结构性改革的基本内涵与政策建议 [J]. 改革, 2016 (2).

[15] 伍振军. 农业供给侧改革, 资源配置是关键 [N]. 农民日报, 2015-12-09.

[16] 杜鹰. 关于推进农业供给侧结构性改革若干问题研究 [R]. 国务院参事室重点课题成果汇编, 2018 (6).

[17] 宋洪远. 大国根基: 中国农村改革 40 年 [M]. 广州: 广东经济出版社, 2018.

[18] 宋洪远. 中国“三农”重要政策执行情况及实施机制研究 [M]. 北京: 科学出版社, 2016.

[19] 宋洪远. 中国农村经济分析和政策研究 (2013—2016) [M]. 北京: 中国农业出版社, 2016.

[20] 宋洪远. “十二五”时期农业和农村政策回顾与评价 [M]. 北京: 中国农业出版社, 2016.

[21] 宋洪远, 等. 当代中国经济转型与农村发展研究 [M]. 北京: 中国农业出版社, 2014.

# 转型期的动力

中国农业供给侧结构性改革

宋洪远◎主编

SPM

南方出版传媒  
广东经济出版社



中国是一个农业大国，农业是国民经济的基础产业，农业现代化是全面建设社会主义现代化国家的战略支撑。农业不现代化，整个国家就难以实现现代化。深入推进农业供给侧结构性改革，既为促进农业转型升级提供了动力，又为我国建设现代化经济体系增添了活力，也为世界农业发展贡献了中国智慧和方案。本书从理念到行动，从政策到实践，从探索到模式，全景式描述了中国的农业供给侧结构性改革。该书入选2019年广东省重点出版物暨“百部好书”扶持项目。



广东经济出版社  
为您呈献惟实致用的图书

责任编辑：王成刚

责任技编：许伟斌

封面设计：视觉传达  
010-51264077





# 转型的动力

中国农业供给侧结构性改革

ISBN 978-7-5454-6512-9



9 787545 465129 >

定价：68.00元