

全国农村经济发展“十三五”规划

国家发展和改革委员会

二〇一六年十月

目 录

序言.....	1
第一章 规划背景.....	2
一、发展基础.....	2
二、面临形势.....	5
第二章 总体要求.....	7
一、指导思想.....	7
二、基本原则.....	7
三、发展目标.....	8
第三章 持续夯实现代农业基础 增强农产品供给保障能力.....	11
一、改善农田基础设施条件.....	11
二、强化农业科技创新和技术推广.....	12
三、提升农业机械化和信息化水平.....	13
四、提高防灾减灾能力.....	14
第四章 加快转变农业发展方式 提高农业质量效益和竞争力.....	16
一、优化农业生产结构和区域布局.....	16
二、发展资源节约和环境友好型农业.....	17
三、健全农产品质量安全保障体系.....	19
四、统筹利用国际国内两个市场两种资源.....	20
第五章 深入推进农村产业融合发展 促进农民收入持续较快增长.....	22
一、推进农业与二三产业交叉融合.....	22
二、加快构建新型农业经营体系.....	24
三、促进农民就业创业.....	25
四、深入开展精准扶贫.....	26
第六章 努力建设美丽宜居乡村 推动城乡协调发展.....	29
一、加强农村基础设施建设.....	29
二、提升农村公共服务水平.....	30
三、推进农村人居环境整治.....	30
四、加强城乡一体化管理.....	31

第七章	有效保护自然生态系统 构建生态安全屏障.....	34
	一、落实生态空间用途管制.....	34
	二、推进自然生态系统保护和修复.....	35
	三、强化重点区域综合治理.....	37
第八章	全面深化农村改革 激发农村发展活力.....	39
	一、加快农村集体产权制度改革.....	39
	二、健全农业支持保护制度.....	40
	三、建立现代农村金融制度.....	42
第九章	切实加强组织协调 强化规划实施保障.....	44
	一、加强组织领导.....	44
	二、加强规划衔接协调.....	44
	三、加强考核评价.....	44
	四、充分调动全社会积极性.....	45

序言

重农固本，是安民之基。“十二五”时期，我国农业农村发展成果丰硕，成为经济社会发展的突出亮点，为赢得全局工作主动发挥了重要作用。“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段，拉长农业这条“四化同步”的短腿，补齐农村这块全面小康的短板，努力让农业强起来、农民富起来、农村美起来，解决好“三农”问题，始终是全党工作的重中之重。要坚持强农富农惠农政策不减弱，推进农村全面小康建设不松劲，加快发展现代农业，加快促进农民增收，加快建设社会主义新农村，不断巩固和发展农业农村好势头。

根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》和《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》的有关部署，国家发展改革委同有关部门编制了《全国农村经济发展“十三五”规划》。规划紧紧围绕全面建成小康社会这个奋斗目标，从全局和战略的高度对夯实现代农业基础、转变农业发展方式、推进农村产业融合、建设美丽宜居乡村、保护自然生态系统等方面做出了具体部署，明确了发展的总体思路、原则、目标、任务和政策措施。

本规划是“十三五”时期我国农村经济发展的指导性文件。

第一章 规划背景

农业是全面建成小康社会、实现现代化的基础。“十三五”时期，我国农业农村发展环境发生重大变化，既面临诸多有利条件，又必须加快破解各种难题。

一、发展基础

“十二五”期间，中央坚持把“三农”作为全党工作重中之重，不断完善强农惠农富农政策体系，“三农”工作取得显著成绩，是我国农业农村发展的又一个黄金期。

（一）农业综合生产能力实现新跨越。2015 年，全国粮食产量达到 6.21 亿吨，实现历史性的十二连增，连续 3 年超过 6 亿吨，亩产达到 366 公斤，比“十一五”末提高 34 公斤。棉花、油料、糖料、肉类、禽蛋、水果、蔬菜、水产、天然橡胶等农产品稳定增长，市场供应充足，农产品质量安全水平不断提升。建成高标准农田 4 亿亩，农业物质技术装备水平明显提高，农业科技进步贡献率、农作物耕种收综合机械化率分别达到 56% 和 63%，农田有效灌溉面积占比超过 52%，灌溉水有效利用系数达到 0.532。

（二）农民增收实现新突破。2015 年，全国农村居民人均可支配收入达到 11422 元，增速连续 6 年高于城镇居民，城乡居民收入差距进一步缩小。“十二五”期间，农民收入来源结构日趋多元化，工资性收入对农民增收的贡献率达到 48%，成为增收的主渠道。我国现行标准下农村贫困人口从 2010 年的 1.66 亿人减少到 2015 年的 5575 万人，贫困发生率下降到 5.7%。

（三）农村基础设施和公共服务实现新提升。五年累计解决

3.04 亿农村居民和 4133 万农村学校师生的饮水安全问题，农村供水质量和水平显著提高。农村电力条件明显改善，实现农村人口全部用上电。全国农村公路总里程突破 397 万公里，西部地区 81% 的建制村实现公路通畅。改造农村危房 1794 万户。农村实现村村通电话、乡乡能上网、广播电视基本全覆盖。农村教育基础设施继续改善，农村医疗卫生服务体系进一步健全。新型农村社会养老保险与城镇居民养老保险并轨，实现制度全覆盖。

（四）生态保护与修复呈现新局面。五年累计造林 3000 万公顷，1.08 亿公顷的天然林得到有效管护，全国森林覆盖率达到 21.66%，森林蓄积量达到 151 亿立方米。草原综合植被盖度达到 54%，累计治理水土流失面积 26.55 万平方公里，全国沙化土地面积年均减少 1980 平方公里，石漠化面积年均减少 16 万公顷，近一半湿地得到保护。农业面源污染得到一定控制，农村人居环境进一步改善。

（五）农村改革取得新进展。农村土地承包经营制度改革进一步深化，全国土地承包经营权确权登记面积超过 3 亿亩。新型农业经营体系加快构建，家庭农场、合作社、龙头企业等新型农业经营主体达到 250 万家。农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地、农村集体资产股份权能改革试点稳步开展，国有林区、国有林场、集体林权、农垦改革等有序推开，农产品价格形成机制改革进一步深化，农业支持保护、农村社会保障、农村社会治理制度和城乡一体化发展的体制机制逐步完善。

专栏 1 “十二五”农村经济发展主要指标完成情况

指 标	规划目标值	2015 年实际值
农业综合生产能力		
耕地保有量（亿亩）	18.18	18.65
新增农田有效灌溉面积（万亩）	[4000]	[7800]
粮食综合生产能力（万吨）	>54000	55000
棉花总产量（万吨）	>700	560
油料总产量（万吨）	3500	3537
糖料总产量（万吨）	>14000	12500
肉类总产量（万吨）	8500	8625
转变农业发展方式		
农业科技进步贡献率（%）	>55	56
主要农作物耕种收综合机械化率（%）	60	63
灌溉水有效利用系数	0.53	0.532
农村经济结构		
畜牧业产值占农林牧渔业总产值比重（%）	36	28
农产品加工业产值与农业总产值比	2.2	2.2
农民人均纯收入（元）	>8310	9387
农村基础设施		
解决农村饮水安全问题人口（亿人）	[2.98]	[3.04]
新建和改造农村公路（万公里）	[100]	[100]
农村困难家庭危房改造（万户）	[800]	[1794]
生态保护		
森林覆盖率（%）	21.66	21.66
森林蓄积量（亿立方米）	143	151

注：1、该表规划指标来自《全国农村经济发展“十二五”规划》。

2、农民人均纯收入按 2010 年价格计算。

3、[]为五年累计数。

二、面临形势

“十三五”时期，我国农业农村发展的外部条件和内在动因正在发生深刻变化，既存在不少有利条件，也面临很多困难和挑战。

从有利条件看，**一是**中央高度重视“三农”工作，加快补齐农业农村短板已经成为全党全社会共识，我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，经济长期向好的基本面没有改变，强农惠农富农政策体系将更加完善。**二是**粮食等主要农产品供给充足，城乡居民消费结构加快升级，新一轮科技革命和产业变革正在孕育兴起，为农业转方式、调结构、拓展发展空间提供了强有力的支撑。**三是**农村改革和城乡一体化深入推进，将进一步激发农村发展活力，为促进农民增收和农村繁荣提供持续动力。**四是**全球经济一体化进程加快以及“一带一路”等战略的实施，有利于更好地统筹利用两个市场两种资源，缓解国内资源环境压力，优化国内农业结构。

从困难挑战看，**一是**农业供给侧结构性改革任务艰巨，玉米等农产品库存积压和优质化、多样化、专用化农产品供给不足并存，农业生产成本持续上升，农业生产效益低而不稳，农业基础设施建设滞后，农产品质量安全风险增多，农业面临的国际竞争压力加大。**二是**农业资源环境问题日益突出，水土资源紧张，部分地区耕地基础地力下降明显，面源污染加重，拼资源、拼消耗的生产方式难以为继，农村劳动力老龄化加速，专业型、技术型、创新型人才和青壮年劳动力缺乏，谁来种地问题逐步显现，实现农业持续发展任重道远。**三是**我国经济发展进入新常态，经济增速放缓，持续大幅增加财政“三农”投入空间有限，促进农民工外出就业和工资增长难度加大。**四是**城乡二元结构问题突出，城乡

资源要素平等交换和均衡配置仍存体制性障碍，农村基础设施和公共服务依然薄弱，缩小城乡差距任务繁重。

“十三五”时期我国农业农村发展机遇与挑战并存，希望与困难同在，实现农业稳定发展、农民持续增收的任务非常艰巨。必须牢固树立强烈的短板意识，坚持问题导向，不断创新工作思路，凝聚各方力量，落实新发展理念，破解发展难题，合力开拓农业农村工作新局面。

第二章 总体要求

一、指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，牢固树立并贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，紧紧围绕做强农业、富裕农民、繁荣农村，以农业供给侧结构性改革为主线，持续夯实现代农业基础，转变农业发展方式，推进农村产业融合，构建现代农业产业体系、生产体系和经营体系，推动城乡协调发展，建设美丽宜居乡村，加强山水林田湖保护和修复，提高生态安全保障能力，实现农业农村现代化与工业化、信息化、城镇化同步推进，为全面建成小康社会奠定坚实基础。

二、基本原则

（一）坚持农民主体地位。把增进农民福祉、促进人的全面发展作为“三农”工作的出发点和落脚点，充分调动亿万农民群众的积极性、主动性、创造性，保障农民平等参与、平等发展权利，实现好、维护好、发展好最广大农民的根本利益。持续加大强农惠农富农力度，让农业农村成为可以大有作为的广阔天地。

（二）坚持城乡统筹。以把国家基础设施建设和社会事业发展的重点放在农村和吸纳农业转移人口较多的城镇，补齐农业农村发展短板，实现城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农关系和城乡关系。

（三）坚持可持续发展。统筹处理好保障国家粮食安全、水安全和生态安全的关系，更加重视土地、水、森林、草原、滩涂等资源的保护和合理利用，加强山水林田湖保护和修复，走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的农业现代化道路。

（四）坚持改革创新。围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，全面深化农村改革，增强改革的系统性、整体性和协同性，破除束缚要素自由流动的体制性障碍。推动体制创新、科技创新、政策创新，使创新成为引领农业农村发展的第一动力。

（五）坚持统筹利用国际国内两个市场两种资源。既要立足国内，不断提高农业综合生产能力，确保谷物基本自给，口粮绝对安全，又要注重发挥比较优势，完善农业对外开放战略布局，推动互利共赢，共同发展。

三、发展目标

到 2020 年，现代农业建设取得明显进展，新农村建设水平显著提高，农民生活达到全面小康水平，生态环境质量总体改善，农村发展活力进一步增强。

-----农产品供给保障体系更加健全有效。农业综合生产能力进一步巩固提升，谷物基本自给，口粮绝对安全，棉油糖、肉蛋奶、蔬菜和水产品自给率保持稳定，农产品质量安全得到更有效保障。农业发展方式转变取得积极进展，可持续发展水平和竞争力明显提升，对国际市场和资源的掌控能力稳步增强。

-----农村经济发展更加繁荣协调。农村经济结构更加优化，现代农业产业体系基本构建，农产品加工和流通业快速发展，农业多种功能充分拓展，基本形成粮经饲统筹、农林牧渔结合、种

养加一体、一二三产业融合发展的格局。农村创业就业空间更加广阔，新型城镇化对农村经济的辐射带动能力进一步增强。

-----农民生活水平和质量普遍提高。农民收入持续较快增长，城乡居民收入差距继续缩小，现行标准下农村贫困人口全面脱贫。农村供水、供电、道路、通信等基础设施进一步完善，人居环境得到明显改观，农村更加美丽宜居。农村公共服务水平显著提升，逐步实现城乡基本公共服务制度并轨、标准统一。

-----生态环境质量总体改善。森林覆盖率和蓄积量继续提高，草原保护建设进一步强化，自然湿地萎缩和海洋生态功能下降趋势初步遏制。重点治理区域水土流失和土地沙化、石漠化得到有效防控。耕地草原河湖休养生息制度基本建立，农业环境突出问题治理取得阶段性成效。

-----农村经济体制更加成熟定型。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制度更加健全，新型农业经营体系基本形成，农业支持保护力度进一步加大、效能更加优化，现代农村金融保险服务规模扩大、水平全面提升，城乡经济社会发展一体化体制机制基本建立。

专栏2 “十三五”时期农村经济发展主要指标

指 标	2015 年 基期值	2020 年 目标值	年均增 速	属性
农业生产				
粮食（谷物）综合生产能力（万吨）	50000	55000	[5000]	约束性
农业科技进步贡献率（%）	56	60	[4]	预期性
耕种收综合机械化率（%）	63	70	[7]	预期性
灌溉水有效利用系数（%）	0.532	>0.55	[>0.018]	预期性
农产品质量安全例行监测总体合格率（%）	97	>97	-	预期性
农村经济发展				
畜牧业产值占农林牧渔业总产值比重（%）	28	>30	[>2]	预期性
渔业产值占农林牧渔业总产值比重（%）	10	>10	-	预期性
农产品加工业与农林牧渔业总产值比	2.2	2.4	[0.2]	预期性
多种形式土地适度规模经营占比（%）	30	40	[10]	预期性
农村民生				
农村居民人均可支配收入（元）	11422	>15649	>6.5%	预期性
农村贫困人口脱贫（万人）	-	[5575]	-	约束性
农村自来水普及率（%）	76	80	[4]	预期性
光纤网络通达的行政村比例（%）	75	98	[23]	预期性
生活垃圾得到处理的行政村比例（%）	62	90	[28]	预期性
资源环境				
耕地保有量（亿亩）	18.65	18.65	-	约束性
森林覆盖率（%）	21.66	23.04	[1.38]	约束性
森林蓄积量（亿立方米）	151	165	[14]	约束性
草原综合植被盖度（%）	54	56	[2]	约束性
新增水土流失综合治理面积（万平方公里）	-	[27]	-	预期性

注：1、粮食（谷物）即谷物，不包括豆类、薯类。

2、[]为五年累计数。

第三章 持续夯实现代农业基础 增强农产品供给保障能力

加快构建现代农业生产体系，强化现代农业发展的物质装备和技术支撑，提高土地产出率、资源利用率和农业劳动生产率，实现藏粮于地、藏粮于技，巩固和提升农业综合生产能力。

一、改善农田基础设施条件

（一）大规模推进高标准农田建设。按照集中连片、旱涝保收、稳产高产、生态友好的要求，加大投入力度，加快建设步伐，到 2020 年确保建成 8 亿亩、力争建成 10 亿亩高标准农田。优化建设布局，以粮食等大宗农产品主产区为重点，优先建设确保口粮安全的高标准农田。整合完善建设规划，统筹新增粮食产能、农业综合开发、土地整治、节水灌溉等农田建设资金，统一建设标准、统一监管考核、统一上图入库，确保建一片成一片。健全管护机制，明确管护主体，落实管护责任和管护经费，发挥长久效益。及时将高标准农田划为永久基本农田，实行特殊保护，确保建成后的高标准农田主要用于重要农产品特别是粮食生产。

（二）加强农田水利建设。加快大中型灌区续建配套和节水改造，开展大中型灌区现代化改造试点，完善灌排设施体系，提高输配水效率。完成列入规划大型灌排泵站更新改造任务，启动实施重点中型灌排泵站更新改造。在东北平原、长江流域及以南等水土资源条件较好的地区新建一批节水型、生态型灌区。加强中小型农田水利设施建设，打通农田水利“最后一公里”，因地制宜兴建“五小水利”工程。加快实施农村机井通电工程，到 2017 年底，实现平原地区机井用电全覆盖。创新小型农田水利工程建

设管理模式，鼓励农民、村组集体、农民用水合作组织、新型农业经营主体等参与农田水利工程建设、管理、经营。深化小型水利工程管理体制和产权制度改革，明确工程所有权和使用权，落实管护主体、责任和经费，促进工程良性运行。

二、强化农业科技创新和技术推广

（一）加强农业科技攻关。重点围绕生物育种、农机装备、智慧农业、生态环保等领域，组织实施农业科技创新重点专项和工程，全面提高自主创新能力。加强农业转基因生物技术研发和监管。健全农业科技创新激励机制，推进科研成果使用、处置、收益管理和科技人员股权激励改革。积极培育农业高新技术企业，强化企业在技术创新和应用的主体地位，壮大农业高新技术产业。建立和完善农业科技协同创新联盟，推动产学研、农科教紧密结合，促进农业科研院所、高等学校和企业开展联合攻关。加快农业技术转移和成果转化，发展农业技术交易市场。加强农业知识产权保护，严厉打击侵权行为。

（二）推动种业科技创新。加强种质资源普查与收集，强化保护、评价和利用。全面推进良种重大科研联合攻关，加快主要粮食作物新一轮品种更新换代，培育和推广适应机械化生产、优质高产、多抗广适新品种。实施畜禽遗传改良计划和渔业种业提升行动，加快培育优异畜禽新品种，构建现代水产良种繁育体系。发展现代种业，建成一批国家级育制种基地及区域级良种繁育基地、品种测试站、种畜禽及水产良种场。深入推进种业领域科研成果权益分配改革。大力推进育繁推一体化，加快构建以企业为主体的商业化育种体系，培育具有国际竞争力的现代种业企业。

（三）增强农业技术推广能力。深化县乡镇农技推广机构管

理体制改革，探索农业推广服务的多种实现形式。稳定和加强基层农技推广等公益性服务机构，进一步分离基层农技推广机构的经营性职能。鼓励农业科研院所和高等学校承担农技推广项目，集成、熟化、推广农业科技成果，引导科研教学人员深入基层开展农业技术培训和指导服务，解决农业生产一线的实际问题。推行科技特派员制度，鼓励创办领办农业科技型企业和技术合作组织。发挥农村专业技术协会在农技推广中的作用。

三、提升农业机械化和信息化水平

（一）大力推进农业机械化。推进主要粮食作物生产全程机械化，提高水稻栽植、玉米和马铃薯收获等环节机械化作业水平。突破主要经济作物生产全程机械化瓶颈，示范推广棉花机采、油菜和花生机播和机收、甘蔗机种和机收等关键环节的农机化技术。发展适合机械化作业的品种和种植模式，推广保护性耕作、秸秆还田、土地深松、精量播种、化肥深施、高效植保等技术，促进农机农艺融合。提高畜牧水产养殖业、林果蔬菜、病虫害防治、农产品初加工和农业废弃物综合利用机械化水平。发展农用航空和农田精准作业。

（二）加快农业信息化建设。深入实施“宽带中国”战略，加快信息进村入户，搭建农业信息技术服务平台，不断满足农业生产和农民生活信息需求。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，发展网络化、智能化、精细化的现代种养加模式。采用大数据、物联网、云计算等技术，建立数据智能化采集、处理、应用、服务、共享体系。发展智慧气象和农业遥感技术应用，建立健全农业信息监测预警体系，提高农业信息化水平。

四、提高防灾减灾能力

（一）完善防汛抗旱体系。加强江河治理骨干工程建设，加快规划内大江大河主要支流、独流入海和内陆河流治理，继续实施中小河流治理和山洪灾害防治，加强重点易涝区治理，加快实施病险水库水闸除险加固，提高抵御洪涝灾害的能力。加快抗旱水源工程建设，在中西部山丘区，以水窖、水池、塘坝等为重点，提高雨水集蓄能力。完善水文监测站网体系，加强防汛抗旱应急管理，编制完善主要江河防御洪水方案和洪水调度方案，完善防洪抗旱预案。

（二）强化气象为农服务。加强气象卫星、天气雷达、气象站等基础设施和服务体系建设，增强农业气象灾害监测预警、预报服务、应对准备、应急处置能力，提高预报准确度，提升预警信息发布时效性。推进人工影响天气工程建设，开展常态化人工增雨（雪）和防雹作业，科学开发利用空中云水资源。推进气象、海洋和水文信息共建共享，建立联动响应和合作机制。加强农村气象信息服务站建设，扩展气象为农服务领域。

（三）加强动植物疫病和灾害防控。加强植物病虫害防治和动物疫病防控能力建设，推进农作物病虫害联防联控、统防统治和绿色防控。加强动物疫病区域化管理，推进无规定动物疫病区 and 生物安全隔离区建设，完善重大动物疫病强制免疫和扑杀补偿政策，积极推进病死畜禽无害化处理。加强和规范兽药使用管理，提高兽医工作服务水平。强化边境、口岸及主要物流通道检验检疫能力，严防外来有害物种和疫病入侵。加强草原灾害监测和防灾设施建设，完善饲草料储备制度，提高牧区防灾减灾能力。

专栏3 农业现代化重大工程

（一）高标准农田建设 大规模改造中低产田，更新提质现有高产田，开展农田灌排设施、机耕道路、农田林网、输配电设施和土壤改良等田间工程建设。
（二）农田水利建设 完善灌区骨干工程体系，完成列入规划的434处大型灌区和重点中型灌区续建配套和节水改造任务、251处大型灌排泵站的更新改造任务，启动重点中型灌排泵站更新改造。加强小型农田水利设施建设，因地制宜实施田间配套、“五小水利”、河塘清淤整治等工程。
（三）现代种业 建设国家种质资源收集保存和研究体系。重点加强杂种优势利用、分子设计育种、细胞工程与染色体工程、高效制繁种、种子精深加工等关键技术研发。加强种子质量检测等能力建设。建设海南、甘肃、四川等国家级育制种基地和100个区域性良种繁育基地。
（四）农业机械化 突破水稻机插、油菜机播机收、棉花及甘蔗机收等瓶颈，推广大马力、高性能农机和轻便、耐用、低耗中小型耕种收及植保机械，建设500个全程机械化示范县。推广烘干机械。
（五）智慧农业 实施“互联网+”现代农业，对大田种植、畜禽养殖、渔业生产、林果生产等进行物联网改造，支持电商、物流、商贸、金融等企业参与涉农电子商务平台建设，建立农业信息监测分析预警体系。加强设施农业、设施渔业建设。
（六）动植物疫病和灾害防控体系建设 加强动植物疫病虫害监测防控体系建设，建设草原火灾、雪灾和生物灾害防护设施，改善渔船防灾避灾设施设备，提高灾害监测预警、应急处置和有效防治能力。

第四章 加快转变农业发展方式 提高农业质量效益和竞争力

加快构建现代农业产业体系，推动粮经饲统筹、农林牧渔结合、种养加一体化发展，促进农业资源永续利用，走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的农业现代化道路。

一、优化农业生产结构和区域布局

（一）促进粮经饲三元种植结构协调发展。巩固北方粳稻和南方双季稻生产，扩大优质稻种植面积。稳定冬小麦，恢复春小麦，扩大优质专用小麦生产。优化玉米结构，调减籽粒玉米，扩大青贮玉米，适当发展鲜食玉米，巩固提升玉米优势区，调减“镰刀弯”地区玉米种植面积 5000 万亩以上。恢复和增加大豆生产面积，发展高蛋白食用大豆，保持东北优势产区大豆生产能力，扩大粮豆轮作范围，力争大豆种植面积达到 1.4 亿亩。积极发展杂粮、薯类生产，推进马铃薯主食化开发。确保粮食播种面积稳定在 16.5 亿亩左右，其中谷物面积 14 亿亩，口粮品种面积稳定在 8 亿亩。支持棉花、油料、糖料优势产区建设规模化、标准化生产基地，有序消化棉花、食糖库存，合理确定自给水平。发展北方城市冬季设施蔬菜，巩固提升南菜北运、西菜东调淡季瓜菜生产能力。稳定橡胶种植，提高天然橡胶生产能力。发展苜蓿等优质牧草种植，建设现代饲草料产业体系。

（二）提升畜牧业和渔业发展水平。提高畜牧业集约化、机械化、自动化水平，推动适宜地区发展标准化规模养殖，加快建设现代畜牧业。完善农牧结合的养殖模式，稳定生猪生产，加快发展草食畜牧业，扩大优质牛羊肉生产。加强奶源基地建设，推

进品种改良，进一步提升乳制品质量，提高市场占有率。稳定发展禽肉、禽蛋生产。优化渔业产业结构，发展水产健康生态养殖。大力发展远洋渔业，提高远洋渔业设施装备水平，推进海外渔业综合服务基地建设，加强渔港建设。

（三）优化农产品生产区域布局。以资源环境承载能力为基础，充分发挥各地比较优势，因地制宜发展适宜性农业，提高农业发展与资源环境的匹配度，构建科学合理、专业化的区域生产格局。划定粮食生产功能区和重要农产品保护区，落实到具体地块，建档立册，上图入库。加强粮食等大宗农产品主产区建设，形成布局合理、数量充足、设施完善、产能提升、管护到位、生产现代化的粮食等重要农产品核心产区和供给基地。继续实施全国新增 1000 亿斤粮食生产能力规划，提升 800 个产粮大县粮食生产能力，扩大东北大豆种植，巩固新疆棉花、广西和云南甘蔗、长江流域油料等生产能力，支持中西部地区因地制宜发展特色经济作物、山地牧业、木本油料、林果业、食用菌、中医药、林下经济等。按照环境容量和粪污消纳能力，优化畜牧业养殖布局，合理控制南方水网密集地区生猪养殖，促进草原牧区草畜平衡，发展南方草山草坡特色养殖。科学规划渔业发展空间，调减内陆和近海，开拓外海，发展远洋。

二、发展资源节约和环境友好型农业

（一）切实保护耕地资源。实行最严格的耕地保护制度，严守耕地红线，确保耕地保有量不低于 18.65 亿亩。完成永久基本农田划定，优先将城镇周边和交通沿线的优质耕地、已建成的高标准农田划为永久基本农田，确保基本农田保护面积不低于 15.46 亿亩，并实现全面落地到户、上图入库。坚持耕地占补平

衡数量与质量并重，全面推进建设占用耕地耕作层土壤剥离再利用。采取深耕深松、保护性耕作、秸秆还田、种植绿肥、增施有机肥等土壤改良方式，增加土壤有机质，提升土壤肥力，全国耕地质量平均提高 0.5 个等级（别）以上。加强农业环境突出问题治理。加大东北黑土地保护力度，减缓黑土层流失。防治耕地重金属污染和有机污染，实施农用地分类管理。推进受污染耕地安全利用。在重金属污染区、地下水漏斗区、生态严重退化地区，开展耕地轮作休耕制度试点。推进用地养地相结合，逐步建立合理的耕地轮作体系和休耕制度。

（二）发展高效节水农业。加快实施田间高效节水灌溉工程，推进工程节水，推广品种节水、农艺节水、管理节水等技术，发展水肥一体化。发展雨养农业，在半干旱、半湿润偏旱区建设农田集雨等设施，推广地膜覆盖，扩大优质耐旱品种面积，严格限制高耗水农作物种植。稳步推进农业水价综合改革，建立健全合理反映供水成本、有利于节水和农田水利体制机制创新、与投融资体制相适应的农业水价形成机制。完善农业水权制度，构建交易平台，加快建立可持续的农业用水精准补贴和节水奖励机制，保障农民在水权转让中的合法权益。发展高效节水灌溉面积 1 亿亩，农田灌溉水有效利用系数达到 0.55 以上。

（三）全面加强农业面源污染防控。改进施肥结构和施肥方式，普及测土配方施肥，大力推动使用缓释、水溶、有机、生物肥料，提高化肥利用效率，实现主要农作物化肥用量零增长。妥善解决镉、汞、砷、铬等重金属及抗生素、激素残留问题。推广高效低毒低残留农药、生物农药和先进施药机械，提高科学用药和绿色防控水平，实现农药使用总量零增长。综合治理地膜污染，

推进地膜和农药包装废弃物回收利用。综合治理畜禽养殖污染，完善废弃物收集和处理设施，大力推进畜禽粪污资源化利用，努力实现生态消纳或达标排放，推行病死畜禽无害化处理。推动秸秆收储运输市场化运作和秸秆肥料化、饲料化、基料化、燃料化、原料化应用。

三、健全农产品质量安全保障体系

（一）全面推行农业标准化生产。加快完善农兽药残留限量、产地环境质量、投入品安全使用、种养殖规范、产品分等分级、包装标识等生产规范和标准体系，到 2020 年基本实现农兽药残留标准与国际食品法典同步。开展标准化生产创建活动，创建一批果菜茶标准园、畜禽标准化示范场、水产健康养殖场。落实生产者责任，努力实现农产品生产设施、过程和产品标准化，加强农产品冷链物流体系建设。大力发展无公害农产品、绿色农产品、有机农产品和地理标志农产品，打造一批知名公共品牌、产品品牌、企业品牌，以品牌化带动标准化、推进产业化。

（二）强化农产品质量安全监管。全面建成农产品质量安全检验检测体系，构建全程覆盖、运转高效的农产品质量安全监管格局，建立健全农产品质量安全追溯体系以及产地准出、市场准入和风险评估制度。加强产地安全监测管理，严格管控农业投入品。在农产品收购、储存、运输环节，推进产地准出和市场准入管理，建立健全进货查验、质量追溯和召回等制度。建立全程可追溯、互联共享的农产品安全追溯管理信息平台，健全风险监测评估和检验检测体系。以优质农产品品牌为引领，强化农产品生产、加工、流通企业诚信意识和安全责任，建立更为严格的监管责任制和责任追究制度，严厉打击农产品质量安全违法行为。

四、统筹利用国际国内两个市场两种资源

（一）完善农业对外合作格局。统筹考虑全球农业资源条件、农产品供求格局和投资环境等因素，优化农业对外合作区域布局，深化与周边及非洲、拉美、中东欧等区域的农业合作，加强与北美、西欧、大洋洲等区域的农业合作，着力抓好与“一带一路”沿线国家和地区的农业合作。支持边境地区建设绿色有机果蔬生产出口基地。加强与相关国际组织的合作与对话，积极参与国际规则 and 标准制定。加强农业科技和人才的国际合作与交流。

（二）健全农产品贸易调控机制。加强对国际农产品市场信息收集、监测和分析，建立健全农业对外开放信息发布制度和预警机制。适度进口国内紧缺农产品，把握好农产品进口的规模、节奏和时机。优化重要农产品进口全球布局，推进重要农产品进口来源多元化，建立长期稳定的进口渠道。建立健全产业损害风险监测评估、产业安全保障、贸易救济和产业损害补偿机制。加强农产品进出口检验检疫和监管，打击农产品走私。

（三）积极推动农业走出去。充分发挥农业产业化龙头企业、农垦企业的优势，培育一批具有国际竞争力和品牌知名度的跨国粮商、流通商和农业企业集团。支持企业在境外建设农产品生产、加工、储运基地，打造全球农业全产业链。加强与国际农业企业的联合，促进农机装备、农兽药、化肥等领域的产能合作。择优扶持条件成熟、示范带动作用强的境外农业合作园区。发展跨境农业电子商务，打造优势农产品出口交易平台，巩固果蔬、茶叶、水产等传统出口优势，扩大特色和高附加值农产品出口。

（四）提高农业利用外资质量。优化农业领域外商投资环境，引导外资重点投向畜禽和水产品加工、农机装备制造、农业生态

环境保护等领域。健全外资准入和安全管理制度，逐步推行“准入前国民待遇+负面清单”管理模式。争取和用好国际金融组织优惠贷款赠款和政府间合作项目支持，围绕我国农业重大发展战略和重大工程项目，重点投向中西部、东北等老工业基地和革命老区。

专栏 4 农业可持续发展重大工程

（一）养殖场标准化改造 推进畜禽规模养殖场（小区）和水产养殖场进行标准化改造，改善养殖条件，发展健康生态养殖。
（二）耕地保护与质量提升 因地制宜采取“养、退、休、轮、调”综合措施，推进工程、农艺、农机措施相结合，将水土流失严重的坡耕地、严重沙化耕地和重金属污染严重的耕地及时退出耕种，对土壤污染严重、生态环境脆弱、自然资源匮乏等不宜连续耕种的农田实行定期休耕。逐步建立科学合理的粮豆轮作、粮经轮作、粮饲轮作等耕地轮作制度。
（三）区域规模化高效节水灌溉 发展低压管道输水灌溉、喷灌和微灌，突出抓好粮食主产区、生态环境脆弱区、水资源开发过度区等重点地区高效节水灌溉工程建设。
（四）化肥农药使用量零增长行动 推广精准施肥施药技术和高效施肥施药机械，推广有机肥替代化肥、高效低毒低残留及生物农药替代高毒高残留农药等技术，推进测土配方施肥和病虫害统防统治，种植绿肥，提高化肥、农药利用率。
（五）农业废弃物资源化利用 在规模化养殖重点区域和种植业优势产区，支持畜禽粪污和秸秆收集、储存、转运、处理以及综合利用等设施项目建设，加快建设大型农村沼气工程，生产沼渣沼液等高效有机肥。在农膜覆盖量大和农药使用量大的地区，建设废旧地膜、农药包装废弃物回收、处理和再利用设施和网点。
（六）农产品质量安全 发展无公害农产品、绿色食品、有机农产品和地理标志农产品。加强疫病虫害监测预警和绿色防控，建立农产品质量安全监管追溯信息系统，实现各类追溯平台互联互通和监管信息共享。实施兽用抗菌药治理行动，农兽药残留量指标基本与国际食品法典标准接轨。

第五章 深入推进农村产业融合发展 促进农民收入持续较快增长

深度挖掘农业多种功能，加快构建现代农业经营体系，完善农民创业就业环境，培育壮大农村新产业新业态新模式，推动一二三产业融合发展，多渠道促进农民增收。

一、推进农业与二三产业交叉融合

（一）促进农产品加工业转型升级。继续实施农产品产地初加工补助政策，引导农产品加工企业向产区延伸，建设一批布局合理、优质稳定的规模化、标准化的农产品加工原料生产基地，降低农产品产后损失，提高商品化率和入市品级。支持粮食主产区发展粮食深加工，实施主食加工提升行动，提高经济作物和菜篮子产品精深加工水平。扎实推动农产品及加工副产物综合利用。发展一批集高效设施农业、农产品加工服务业、农业科技示范、农业休闲观光于一体的各类现代农业示范园区和加工园区，强化区内基础设施和公共平台建设，引导企业向园区集聚。

（二）加强农产品市场体系建设。优化农产品市场结构和布局，创新农产品流通方式。完善农产品市场骨干网络，推动农产品批发市场或物流中心升级改造，加快打造一批具有国内外影响力的农产品集散中心、物流加工配送中心和国际农产品展销中心，发挥价格形成中心的作用。积极发展便民菜店、社区直通车等多元零售业态，推动公益性农产品市场建设。完善农产品期货市场。加强粮食等重要农产品仓储物流设施建设，健全跨区域农产品冷链物流体系。完善农村电子商务服务体系，形成线上线下融合、农产品进城和农资、消费品下乡的双向流通格局。大力推

进产销对接，减少流通环节，降低农产品物流成本。

（三）开发农业多种功能。依托农村绿水青山、田园风光、乡土文化等资源，大力发展都市农业、休闲农业和乡村旅游，因地制宜发展庭院经济，围绕特色产业打造一村一品、一村一景、一村一韵的美丽村庄，有序发展以农业和森林为主题的公园。加强农村文化遗迹和传统村落、传统民居和历史文化名村名镇保护，积极发掘、保护、延续和推广农耕文化、乡土民俗文化。利用现有资源建设农业教育和社会实践基地，引导学生和社会公众参与农业科普和农事体验。推动科技、人文等元素融入农业，发展农田艺术景观、阳台农艺、农事节庆活动等创意农业。鼓励发展工厂化、立体化高科技农业，以及定制农业、会展农业、农业众筹等新型业态。

（四）促进农民共享产业融合增值收益。打造农村产业融合利益共同体，让更多农民分享农业产业链延长和价值链提升带来的红利。创新发展订单农业，引导龙头企业与农户、家庭农场、种养大户、农民合作社签订长期稳定的农产品购销合同，提供贷款担保、技术培训等服务，资助订单农户参加农业保险。鼓励大型粮油加工企业与种粮农户以供应链融资方式结成更紧密的利益共同体。鼓励发展股份合作，引导农户自愿以土地经营权等入股龙头企业和农民合作社。探索建立以农户承包土地经营权入股合作社和企业的利润分配机制，切实保障土地经营权入股部分的收益。实行国家相关扶持政策与农民分享产业融合增值收益相挂钩，强化联农带农激励机制。实施农村产业融合发展试点示范工程。

二、加快构建新型农业经营体系

（一）加快培育新型农业经营主体。扶持发展种养大户和规模适度的家庭农场，提升农户家庭经营能力和水平。深入推进示范社建设，引导和促进农民合作社规范发展。培育壮大农业产业化龙头企业，增强企业辐射带动能力，探索组建现代农业产业化联合体。鼓励和支持工商资本发展适合企业化经营的现代种养业、农产品加工流通和农业社会化服务，健全工商资本租赁农地的监管和风险防范机制。加快建立教育培训、规范管理和政策扶持“三位一体”的新型职业农民培育体系，引导各类科技人员、大中专毕业生、返乡农民工等加入职业农民队伍，造就高素质的新型农业生产经营者。进一步推进农垦改革发展，加快农垦规模化农业经营发展步伐，把农垦建成现代农业的示范带动力量。

（二）发展多种形式适度规模经营。稳定并完善农村基本经营制度，以家庭承包经营为基础，推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等多种经营方式共同发展。按照依法自愿有偿的原则，引导农民以转包、出租、互换、转让等形式流转承包土地经营权，以及通过代耕代种、联耕联种、土地托管、股份合作等方式，推动实现多种形式的适度规模经营。支持承包农户将土地经营权入股发展农业产业化经营，倡导租金保底加利润分红相结合的收益分配机制。加强经营方向的引导和监管，坚持以粮食为主，防止耕地流转后大面积“非粮化”。加强土地用途管制，严禁耕地“非农化”。

（三）完善农业社会化服务体系。健全覆盖全程、综合配套、便捷高效的农业社会化服务体系，重点支持为农户提供代耕代收、统防统治、烘干储藏等服务，发挥对农业生产经营的支撑作

用。支持多种类型的新型农业服务主体开展专业化规模化服务。实施农业社会化服务支撑工程，扩大政府购买农业公益性服务机制创新试点。通过政府购买、资助、奖励等方式，支持科研机构、行业协会、龙头企业和具有资质的经营性服务组织从事农业公益性服务。大力培育主体多元、形式多样、竞争充分的农业经营性服务组织，创新服务模式，鼓励开展农业生产全程社会化服务。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，把供销合作社打造成为与农民利益联结更紧密、服务功能更完备、市场化运作更高效的合作经济组织体系。

三、促进农民就业创业

（一）建立多层次多样化的农民工返乡创业格局。通过引导产业转移、加强对口帮扶与合作等多种方式，带动农民工返乡创业。鼓励输入地在产业升级过程中对口帮扶输出地建设承接产业园区，引导劳动密集型产业转移，大力发展相关配套产业，带动农民工等人员返乡创业。实施返乡创业培训五年行动计划，健全返乡创业服务体系，支持返乡创业园、返乡创业孵化基地、信息服务平台和实训基地建设。鼓励积累了一定资金、技术和管理经验的农民工，抓住机遇创业兴业，把小门面、小作坊升级为特色店、连锁店、品牌店，把适合的产业转移到家乡再创业、再发展。引导和鼓励电子商务交易平台渠道下沉，带动农民工等人员借力“互联网+”信息技术发展现代商业，对少数民族传统手工艺品、绿色农产品等输出地特色产品进行挖掘和升级，促进品牌化经营。加大对农村灵活就业的扶持，支持种养大户、家庭农场、农民合作社等通过“接二连三”实现产业融合。鼓励返乡人员共创农民合作社、家庭农场、农业产业化龙头企业、林场等新型农业经

营主体，发展规模种养、农产品加工、农村服务业以及农技推广、林下经济、贸易营销、农资配送、信息咨询等产业。

（二）完善农民就业创业服务体系。进一步强化县乡基层就业和社会保障服务平台、中小企业公共服务平台、农村基层综合公共服务平台、农村社区公共服务综合信息平台的建设。支持乡镇政府、农村集体经济组织与社会资本合作共建智能电商物流仓储基地，健全县、乡、村三级农村物流基础设施网络，畅通农产品进城与工业品下乡的双向流通渠道。依托现有各类合规开发园区、农业产业园，盘活闲置厂房等存量资源，支持和引导地方整合发展一批返乡创业孵化基地，引导早中期创业企业集群发展。加大对农民就业创业培训的支持力度，建设一批农民就业创业实训基地，大力促进新生代农民工职业技能提升。鼓励发展各类就业创业服务机构，为农民就业创业提供咨询指导、项目推介、职业介绍等服务。指导和督促用人单位与农民工依法签订并履行劳动合同，规范农民工劳动用工管理。保障农民工劳动报酬权益，依法将与用人单位建立稳定劳动关系的农民工纳入城镇职工基本养老保险、基本医疗保险和工伤保险，积极推动用人单位为农民工办理失业保险。改善农民工劳动条件，保障安全生产，加强职业病防治和农民工健康服务。及时将返乡创业农民工等人员纳入到社保、住房、教育、医疗等公共服务范围。

四、深入开展精准扶贫

实施精准扶贫、精准脱贫，因人因地施策，提高扶贫实效。对有劳动能力的支持发展特色产业和转移就业，对“一方水土养不起一方人”地区建档立卡贫困人口实施易地扶贫搬迁，对生态特别重要和脆弱的实行生态保护扶贫，对丧失劳动能力且无法依

靠产业扶持和就业帮助脱贫的实施兜底性保障政策，对因病致贫的提供医疗救助，提高扶贫实效。

促进贫困地区特色产业发展，鼓励贫困村、贫困户发展特色农产品及其加工业，因地制宜发展振兴传统工艺，深入实施乡村旅游扶贫工程，合理有序开发优势能源矿产资源，因地制宜发展光伏产业。实施贫困村“一村一品”产业推进行动。强化贫困地区农民合作社、龙头企业与建档立卡贫困户的利益联结机制。加大对贫困地区农产品品牌推介营销支持力度。积极组织有劳动能力的贫困群众就地转为森林、草原管护人员。针对生态敏感和脆弱地区（流域）的人口，采取加大生态补偿力度、实施生态保护修复工程等措施，提高收入水平，创造更多就业岗位。在贫困地区组织开展水电、矿产资源开发资产收益扶贫改革试点，对开发水电、矿产资源占用集体土地的，试行给原住居民集体股权方式进行补偿，探索对贫困人口实行资产收益扶持制度。推动金融扶贫，发行政策性金融债券和专项债券筹集资金，设立扶贫再贷款，引导金融机构重点支持贫困地区发展特色产业和贫困人口就业创业。面向建档立卡贫困户，发展财政贴息、免抵押免担保的扶贫小额信贷。

扩大贫困地区基础设施覆盖面，因地制宜解决通路、通水、通电、通网络等问题。全面完成建档立卡贫困户危房改造任务，确保贫困户住房安全有保障。加大贫困村基本人居环境卫生条件改善力度，消除威胁农民群众健康安全的人居卫生安全隐患。提高贫困地区基础教育质量和医疗服务水平，推进贫困地区基本公共服务均等化。改进水库移民后期扶持工作，在准确甄别水库移民中的贫困人口并建档立卡的基础上，整合后期扶持、扶贫开发等多

个渠道资金，因村施策，因户施策，加大对贫困移民扶持力度。

专栏5 农民增收重大工程

（一）农村一二三产业融合发展

实施“百县千乡万村”农村一二三产业融合发展试点示范工程，形成一批可复制推广的融合发展模式和业态，打造一批农村产业融合领军型企业，培育一批产业融合先导区。

（二）农民工返乡创业园建设

依托输出地市、县现有开发区和农业产业园等各类园区、闲置土地、厂房、校舍、批发市场、楼宇、商业街和科研培训设施，整合发展一批农民工返乡创业园。

（三）基层创业服务能力提升行动

建设县、乡基层就业和社会保障服务设施，基本实现主要输出地县级服务设施全覆盖。依托基层就业和社会保障服务平台，整合各职能部门涉及返乡创业的服务职能，建立融资、融智、融商一体化创业服务中心。

（四）发展林业特色产业

建设油茶、核桃、枣、板栗等木本油料和木本粮食林基地，推进加工产业发展。大力发展林下经济，推进林菌、林药、林禽、林畜等林地立体复合经营。发展优质、高产、高效竹业，提高竹产业集约化经营水平。大力发展森林旅游，构建以森林公园为主体，湿地公园、自然保护区、沙漠公园、森林人家等相结合的森林旅游休闲体系，大力发展森林康养和养老产业。

（五）脱贫攻坚

支持贫困村、贫困户发展种养业和传统手工业，实施贫困村“一村一品”产业推动行动和“互联网+”产业扶贫。实施职业技能提升计划和贫困户教育培训工程，确保贫困家庭劳动力至少掌握一门致富技能。实施劳务对接工程，引导青壮年劳动力输出。实施易地扶贫搬迁，做好安置住房和配套基础设施建设，提高建档立卡搬迁人口自我发展能力，实现有业可就、稳定脱贫。

第六章 努力建设美丽宜居乡村 推动城乡协调发展

强化规划引领，完善农村基础设施，提升农村基本公共服务水平，改善农村人居环境，加快形成政府主导、多元参与、城乡一体的基础设施和基本公共服务体系。

一、加强农村基础设施建设

实施农村饮水安全巩固提升工程，综合采取改造、配套、升级、联网等方式，进一步提高城镇供水设施覆盖行政村比率、农村集中供水率、自来水普及率、供水保证率、水质达标率，加强农村饮用水水源保护和水质检测能力建设。实施新一轮农村电网改造升级工程，建设结构合理、技术先进、安全可靠、智能高效的现代农村电网，提升供电能力和服务水平，促进全国农村地区基本实现稳定可靠的供电服务全覆盖。积极发展农村清洁能源，加大生物天然气工程和大型农村沼气工程建设力度，在偏远贫困地区有序推进绿色小水电建设，因地制宜发展太阳能、小型风能、省柴节煤炉灶炕，满足农村多能互补、经济便利的用能需要。加快实现所有具备条件的乡镇和建制村通硬化路、通班车，推动一定人口规模的自然村通公路，创造条件推进城乡交通一体化。基本完成现有农村危房改造任务，继续结合农村危房改造推进建筑节能，优先完成建档立卡贫困户危房改造，统筹搞好农房抗震改造，切实保障贫困户住房安全。加强农村信息基础设施建设，推进宽带网络广泛覆盖。支持电信企业加大互联网和移动互联网建设投入，改善县乡互联网服务，建设高速畅通、覆盖城乡、质优价廉、服务便捷的宽带网络基础设施和服务体系。继续深化和扩大电子商务进农村综合示范县工作，推动信息入户。提升农

村广播电视覆盖能力和服务能力，加快推进广播电视村村通向户户通升级。创新农村基础设施投融资体制机制，探索并推行农村小型公共基础设施村民自选、自建、自管和政府监管服务相结合的民主管理新机制，建立农村基础设施管护长效机制。

二、提升农村公共服务水平

把社会事业发展的重点放在农村和接纳农业转移人口较多的城镇，加快推动城镇公共服务向农村延伸。全面改善农村义务教育薄弱学校基本办学条件，加快发展农村学前教育，完善农村学前教育服务网络。推进中等职业教育和职业技能培训全覆盖，逐步分类推进中等职业教育免除学杂费。推进基础教育数字教育资源开发与应用，扩大农村地区优质教育资源覆盖面，提高农村学校教学质量。整合城乡居民基本医疗保险制度，健全全民医保体系。全面开展城乡居民大病保险，加快推进基本医保异地就医结算。加强农村基层基本医疗、公共卫生能力和乡村医生队伍建设，发展惠及农村的远程会诊系统。拓展重大文化惠民项目服务“三农”内容，丰富农村公共文化产品和服务供给。建立健全临时救助制度，巩固完善城乡居民基本养老保险制度，逐步提高服务能力和保障水平。建立健全农村留守儿童、妇女和老人关爱服务体系。加强农村敬老院建设和改造，推进农村幸福院建设，深入推进农村社区建设试点工作，健全农村社区服务设施和服务体系，整合利用现有资源，推进农村基层综合性公共服务设施建设。

三、推进农村人居环境整治

科学编制县域乡村建设规划，探索建立驻村规划师制度，因地制宜制定村庄规划，明确农村人居环境整治的重点和时序，保持村庄整体风貌与自然环境相协调。继续实行“以奖促治”政策，

推进农村环境综合整治。推行县域统一规划、统一建设、统一运行、统一管理的城乡污水垃圾处理，实现 90% 的行政村生活垃圾得到治理。采取城镇管网延伸、集中处理和分散处理等多种形式，加快农村生活污水处理。普遍建立村庄保洁制度，深入开展城乡环境卫生整洁行动。加快推进生态清洁小流域建设，积极推进农村河道综合治理，推行“河长制”等管理机制，改善农村河流生态。推动农村家庭改厕，全面完成无害化卫生厕所改造任务。强化农村工业企业污染和固体废物排放监管，禁止工业和城市污染向农村扩散。开展农村环境保护体制机制综合改革与创新试点，鼓励社会资本参与农村环境综合整治。

四、加强城乡一体化管理

加强城乡规划、产业布局、基础设施建设、公共服务一体化管理。以主体功能区规划为基础，统筹土地、城乡、生态环境等空间性规划，合理安排市县域城镇生产生活、农业生产生活、生态保护等空间布局。统筹城乡产业发展，引导城市资金、技术、人才、管理等生产要素向农村流动。统筹城乡基础设施建设和公共服务，促进城乡基础设施互联互通、共建共享。坚持走中国特色新型城镇化道路，加快发展中小城市，有重点、有特色地发展小城镇，积极培育一批特色鲜明、产业发展、绿色生态、美丽宜居的特色小镇。有序推进城乡结合部综合整治，促进大中小城市和小城镇协调发展。推进户籍制度改革，促进有能力在城镇稳定就业和生活的 1 亿农业转移人口进城落户定居，引导 1 亿人在中西部地区就近城镇化。全面实施居住证制度，建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制。落实和完善农民工随迁子女相关政策，将符合条件的农民工纳入城镇社会保障和城镇

住房保障实施范围。健全财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制，建立财政性建设资金对城市基础设施补贴数额与城市吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制。维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，支持引导依法自愿有偿转让。

专栏6 美丽宜居乡村建设重大工程

（一）农村饮水安全巩固提升工程

在距离城镇供水管网较近的农村，通过扩容改造和管网延伸，改善农村供水条件。对部分规模较小、设施简陋的单村供水工程进行配套改造，推进联村并网集中供水。对人口相对分散区域，进行小型和分散式供水工程标准化建设。对易地扶贫搬迁农村安置点，新建或改善供水设施。完善净水工艺、配备消毒和水质检测设备。

（二）新一轮农村电网升级改造工程

加快新型小城镇、中心村电网、易地扶贫搬迁农村安置点和农业生产供电设施改造升级，稳步推进农村电网投资多元化，推进东中部地区城乡供电服务均等化，解决西部地区和贫困地区电压不达标、架构不合理、不通动力电等问题，加快藏区和新疆农村电网建设攻坚。

（三）农村清洁可再生能源工程

支持建设生物天然气工程和大型农村沼气工程，向小城镇和新农村社区集中供应高品质生物质清洁燃气，开展多余燃气高值高效利用。因地制宜发展太阳能、小型风能、农村绿色小水电、省柴节煤炉灶炕。

（四）农村公路畅通工程

全面推进通建制村硬化路建设，加强农村公路安全生命防护工程建设和危桥改造。推进较多人口聚居的易地扶贫搬迁安置点通硬化路建设。加强旅游路、资源路、产业园区路和新型村镇出口路等县乡公路改造。

（五）农村危房改造及农房抗震安居工程

改造农村危房 1600 万户左右，基本完成存量危房改造任务，统筹开展农房抗震改造。

（六）农村污水垃圾治理工程

建设农村地区污水垃圾收集处理利用设施。推行垃圾源头分类、就地减量、资源化利用。实行农村生活垃圾“户分类、村收集、镇转运、县处理”。将城镇周边村庄纳入城镇污水管网处理，在离城镇较远且人口居住较集中的村庄建设村级污水集中处理设施，在人口分散的村庄建设户用污水处理设施。

（七）宽带乡村工程

较发达地区推进光纤到行政村、宽带到自然村，欠发达地区重点解决行政村宽带覆盖。边远地区、山区以及海岛等推广应用移动、卫星等无线宽带技术。新规划建设的成片新农村、农牧民安居工程，推进光纤到楼和光纤到户建设。到 2020 年，实现约 5 万个未通宽带行政村通宽带、3000 多万农村家庭宽带升级，使宽带覆盖 98% 的行政村，并逐步实现无线宽带覆盖。

第七章 有效保护自然生态系统 构建生态安全屏障

牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，着力发挥生态系统自我修复能力，加强重点区域山水林田湖综合治理，构建生态安全屏障，努力从源头上扭转生态环境恶化趋势，防范生态风险，增强生态承载力。

一、落实生态空间用途管制

（一）划定并严守生态保护红线。发挥主体功能区作为国土空间开发保护基础制度的作用，全面落实主体功能区规划，划定生态保护红线。落实目标考核责任制，严格征占用管理，将生态保护红线落到实处。努力从源头上扭转生态环境恶化趋势，为构建绿色生态屏障、确保国土生态安全提供支撑，为实现经济社会全面协调可持续发展提供生态保障。

（二）健全资源环境有偿使用制度和生态补偿机制。建立覆盖森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区等重要区域的生态保护补偿机制。推进耕地、河湖、草原休养生息，完善以政府购买服务为主的公益林管护机制，扩大退牧还草工程实施范围，提高补助标准，稳步推进退耕还湿、沙化土地封禁保护试点，完善捕捞渔民转产转业补助政策，提高转产转业补助标准。在江河源头区、集中式饮用水水源地、重要河流敏感河段和水生态修复治理区、水产种质资源保护区、水土流失重点预防区和重点治理区，全面开展生态保护补偿，提高补偿标准。完善耕地保护补偿制度，对在地下水漏斗区、重金属污染区、生态严重退化地区实施耕地轮作休耕的农民给予资金补助。

二、推进自然生态系统保护和修复

（一）开展大规模国土绿化行动。加强重点防护林体系等林业重点工程建设，推动重要江河源头区和重要区域水源涵养林建设，开展退化防护林修复，加强森林抚育和低产低效林改造。在25度以上坡耕地、严重沙化耕地和重要水源地15-25度坡耕地开展新一轮退耕还林还草。完善天然林保护制度，全面停止天然林商业性采伐。发挥国有林区、国有林场在绿化国土中的带动作用。严禁移植天然大树进城。

（二）强化水资源管理与保护。严格落实水资源开发利用总量、用水效率和水功能区限制纳污总量“三条红线”，实行水资源消耗总量和强度双控行动，以水定产、以水定城，大力建设节水型社会。严格地下水年度用水计划管理，核定并公布地下水禁采和限采范围，实施地下水开采总量和水位双控制。加强水功能区监督管理。建立健全水权制度，积极培育水市场，充分运用市场机制合理配置水资源。严格河湖生态空间管控，加强对水源涵养区、蓄洪滞涝区、滨河滨湖带等水生态空间的保护，严禁围湖造地、围垦河道。科学确定和维持河湖生态流量和生态水位，将生态用水纳入流域水资源管理的重要内容。依法划定饮用水水源保护区，加强对周边排污口的清理和整治。

（三）进一步强化草原保护建设。依法推进基本草原划定，建立草原休养生息制度，严格执行禁牧休牧和草畜平衡制度。加大天然草原退牧还草力度，启动已垦撂荒草原治理，继续加强“三化”草原治理、草原鼠虫害治理和草原防火，推进南方重点地区草地保护建设。

（四）推动河湖、湿地生态系统恢复与治理。加强重要河湖、

国际重要湿地、国家级湿地自然保护区、国家重要湿地、国家湿地公园保护与恢复，有计划推进退耕还湿、退田还湖、退养还滩。通过合理调整区域水土资源开发规模、生态补水、湿地植被恢复、有害生物防控等措施，开展重要河湖、湿地综合治理，保障重要河湖和湿地生态用水。

（五）强化海洋生态修复。严格执行自然岸线控制指标制度，加强岸线整治修复。严格执行围填海管理制度，严控围填海造地规模。开展蓝色海湾整治行动，加强海洋保护区建设，推进海岸带、近岸海域、典型海岛、重要河口和海湾区域红树林、珊瑚礁等受损典型海洋生态系统修复。

（六）加大水生生物资源养护力度。建设一批水生生物保护区和水产种质资源保护区，实施水生生物湿地、重要鱼类栖息地及渔业经济物种保护。完善海洋渔业资源总量管理制度，发展人工鱼礁和海洋牧场，严格控制近海捕捞强度。扩大水生生物资源增殖放流规模，加大伏季休渔禁渔力度，研究适当延长休渔期，严厉打击非法捕鱼，促进渔业资源永续利用。

（七）加强生物多样性保护。强化自然保护区建设与管理，探索建立以自然生态资源保护为核心的国家公园体制。加强已建自然保护区整合，建立生态廊道，增强自然保护区间的联通性。加强极小种群、极度濒危物种和大熊猫、亚洲象、虎、豹等重要野生动植物生境和栖息地保护和恢复，以及林木种质资源保护，实施濒危野生动植物抢救性保护和修复，建设救护繁育中心和基因库。加强涉及自然保护区开发建设项目管理，强化监督检查。充分发挥自然保护区的生态环境保护宣传教育、自然科学普及平台功能，加强自然保护区科研、管理等专业人员培训。

三、强化重点区域综合治理

（一）围绕“三大战略”实施山水林田湖综合治理。坚持保护优先、自然恢复为主，因地制宜、多措并举，增强京津冀、长江经济带等重点区域生态系统稳定性。促进京津冀协同发展生态建设率先突破，加强京津冀地区营造林、“六河五湖”等重要河湖生态治理与修复，共建坝上高原生态防护区、燕山－太行山生态涵养区，着力扩大区域环境容量和生态空间。将修复长江生态环境、打造长江绿色生态廊道作为推进长江经济带发展的首要任务，强化自然湿地保护恢复及濒危野生动植物抢救性保护，大力实施长江经济带森林提升重大工程和湿地修复重大工程，着力增强全流域生态承载力和服务功能，使母亲河永葆生机活力。服务“一带一路”重大战略，积极推进国家生态安全屏障建设，加强与有关国家在生物多样性保护、防沙治沙、应对气候变化、跨界河流等领域合作，为全球生态安全做出新贡献。

（二）继续开展重点区域综合治理工程。在黄土高原、京津风沙源区、岩溶石漠化区、西藏、青海三江源、三峡库区、祁连山、川西藏区等重点区域开展综合治理，协调推进工程措施、生物措施和农艺措施，大力实施林草植被保护与恢复、退耕还林还草、退牧还草、水资源合理配置、水土流失治理、草食畜牧业和后续产业发展、易地扶贫搬迁、农村能源建设等工程，逐步遏制生态退化趋势。

专栏7 生态系统保护与修复重大工程

（一）国土绿化行动 开展大规模植树增绿活动，集中连片建设森林，加强三北、沿海、长江和珠江流域等防护林体系建设，加快国家储备林及用材林基地建设，推进退化防护林修复，建设大尺度绿色生态保护空间和连接各生态空间的绿色廊道，形成国土绿化网络。
（二）天然林资源保护 将天然林和可以培育成为天然林的未成林封育地、疏林地、灌木林地等全部划入天然林保护范围，对难以自然更新的林地通过人工造林恢复森林植被。
（三）新一轮退耕退牧还林还草 实施 25 度以上坡耕地、严重沙化耕地和重要水源地 15—25 度坡耕地退耕还林还草。扩大退牧还草范围，合理布局草原围栏和退化草原补播改良，恢复天然草原生态和生物多样性。开展毒害草、黑土滩和农牧交错带已垦草原治理。
（四）农牧交错带已垦草原治理 大力推广多年生优良牧草品种及其旱作栽培技术，在农牧交错带已垦撂荒草原区建设多年生旱作人工牧草地 1750 万亩，植被覆盖率达到 90% 以上。
（五）湿地保护与恢复 加强长江、黄河沿线等重点区域自然湿地保护，对过度利用、遭受破坏或其他原因导致功能降低、生物多样性减少的湿地，进行综合治理，适度开展湿地可持续利用示范，保障全国湿地面积不低于 8 亿亩。
（六）野生动植物保护及自然保护区建设 保护和改善大熊猫、朱鹮、虎、豹、亚洲象、兰科、农作物近缘野生植物等珍稀濒危野生动植物栖息地，扩展拯救繁育和野化放归。加强野外生存繁衍困难的极小种群和极度濒危物种拯救。强化自然保护区建设和管理。
（七）防沙治沙和水土流失综合治理 实施北方防沙带、黄土高原区、东北黑土区、西南岩溶区等重点区域水土流失综合防治，加强坡耕地综合治理、侵蚀沟整治和生态清洁小流域建设。新增水土流失治理面积 27 万平方公里。
（八）生态保护及支撑体系 建设森林防火基础设施，推广先进实用防扑火设备和技术，启动重点地区森林防火应急道路建设试点。强化林业有害生物防控。加强林木种质资源调查收集与保存利用，建设原地保存、异地保存、设施保存相结合的国家林木种质资源保护体系。
（九）水生态治理与保护 加强水生态保护，系统整治江河流域，因地制宜恢复江河湖库水系连通，推进重点区域、流域水土流失防治和水污染治理，改善水生态环境。加强地下水超采区综合治理，逐步压减地下水超采量。

第八章 全面深化农村改革 激发农村发展活力

不断完善和巩固农村基本经济制度，深化农村集体产权、农业支持保护制度、农村金融等改革，着力破除城乡一体化的体制障碍，为加快推进中国特色农业农村现代化提供制度保障。

一、加快农村集体产权制度改革

（一）深化农村土地承包经营制度改革。稳定农村土地承包关系，落实集体所有权，稳定农户承包权，放活经营权，完善“三权”分置办法。基本完成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。在有条件的地方开展农民土地承包经营权有偿退出试点。稳定完善草原承包经营制度，规范草原承包行为和管理方式。引导农村集体所有的荒山、荒沟、荒丘、荒滩使用权有序流转。

（二）稳妥推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点。缩小征地范围，规范土地征收程序，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，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。加快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。允许符合规划和用途管制的农村集体经营性建设用地与国有建设用地享有同等权利，赋予出让、租赁、入股权能，完善入市交易规则、服务监管制度和土地增值收益的合理分配机制。保障农户宅基地的用益物权和住房财产权，改革农民住宅用地取得方式，探索农民住房保障新机制，探索宅基地有偿使用制度和自愿有偿退出机制。

（三）分类推进农村集体资产管理改革。确认农村集体经济

组织成员身份、全面核实农村集体资产。重点抓好土地等资源性资产确权登记颁证工作，探索有利于提高公共服务能力的非经营性资产集体统一运营管理有效机制，将经营性资产折股量化到本集体经济组织成员，赋予农民对集体资产更多权能，发展多种形式的股份合作。健全农村集体资金、资产、资源管理监督和收益分配制度。明确集体经济组织市场主体地位。建立符合实际需求的农村产权流转交易市场，保障农村产权依法自愿公开公正有序交易。开展赋予农民对集体资产股份权能改革试点。

（四）深化林业体制改革。建立健全归属清晰、权责明确、监管有效的森林资源产权制度和监管体制。严格实行林地用途管制。实行森林分类经营，完善林木采伐管理，管好公益林、放活商品林，调动林农和社会力量发展林业的积极性。以放活经营权、落实处置权、保障收益权为重点，完善集体林权制度，引导林权规范有序流转，鼓励发展家庭林场、股份合作林场。深入推进国有林场、国有林区改革，积极推动政事企分开，创新资源管护方式，完善配套政策体系，化解金融债务，加强基础设施建设。

二、健全农业支持保护制度

（一）建立农业农村投入稳定增长机制。把农业农村作为财政支出的优先保障领域，加快建立投入稳定增长机制，持续增加财政农业农村支出，中央预算内投资继续向农业农村倾斜。优化财政支农支出结构，重点支持农民增收、农村重大改革、农业基础设施建设、农业结构调整、农业可持续发展、农村民生改善。加大对粮食主产区的投入支持力度，完善利益补偿机制。创新农业农村投融资机制，创新财政资金投入方式，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，引导金融和社会资本投向农业农村，发挥财政资金的引导和杠杆作用。加大专项建设基金对“三农”重点项目和工程的支持力度，研究设立产业投资基金。发挥规划统领作用，多层次深入推进涉农资金整合。合理划分中央与地方支农事权，明确政府间支出责任，推进各级政府支农事权规范化、法律化。

（二）完善农产品市场调控政策。坚持市场化改革取向和保护农民利益并重，采取分品种施策、渐进式推进的办法，完善农产品价格形成机制和粮食等重要农产品收储制度。在东北地区积极稳妥推进玉米收储制度改革，完善“市场化收购加补贴”机制，保持优势产区玉米种植收益基本稳定。继续执行并完善稻谷、小麦最低收购价政策，增强政策的灵活性。总结评估棉花和大豆目标价格改革试点，调整完善补贴政策。改进农产品市场调控方式，搞活市场流通，增强市场活力。稳步有序消化超量库存，合理确定中央储备规模，完善中央和地方储备管理制度，提高储备安全性和轮换吞吐有效性。

（三）改进农业补贴制度。盘活存量，用好增量，调整改进黄箱支持政策，逐步扩大绿箱支持政策实施规模和范围，提高精准性、指向性和政策效能。将种粮农民直接补贴、良种补贴、农资综合补贴合并为农业支持保护补贴，重点支持耕地地力保护和粮食产能提升。完善农机购置补贴政策。优化补贴支持方向，重点向粮食等重要农产品生产倾斜，向种粮大户、农民专业合作社、家庭农场等新型经营主体倾斜。创新管理机制，健全快捷高效的补贴资金发放办法，鼓励有条件的地方探索对农民实行直接收入补贴。探索建立国家补贴与农户责任挂钩的办法。实施粮油糖生产大县、粮食作物制种大县、生猪调出大县、牛羊养殖大县财政奖励补助政策。

三、建立现代农村金融制度

（一）健全农村金融体系。坚持商业性金融、合作性金融、政策性金融相结合，加快建立多层次、广覆盖、可持续的现代农村金融体系。鼓励国有和股份制金融机构拓展“三农”业务。完善农村信用社治理结构，开展农村信用社省联社改革试点。创新村镇银行设立模式，扩大覆盖面。坚持社员制、封闭性原则，以具备条件的农民专业合作社为依托，稳妥开展农民专业合作社内部资金互助试点。强化国家开发银行、中国农业发展银行职能定位，加大中长期“三农”信贷投放力度。引导互联网金融、移动金融在农村规范发展。

（二）推进农村金融服务创新和产品创新。推动金融资源继续向“三农”倾斜，确保农业信贷总量持续增加、涉农贷款比例不降低，健全金融机构农村存款主要用于农业农村的制度。开展信贷资产质押再贷款试点，提供更优惠的支农再贷款利率。推进农村信用体系建设，开展新型农业经营主体信用评级与授信。鼓励开展“三农”融资担保业务，建立健全农村信贷损失补偿机制。稳妥开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点，创新和完善林权抵押贷款机制。发展农村金融租赁业务，开展大型农机具融资租赁。支持涉农企业依托多层次资本市场融资，加大债券市场服务“三农”力度。开展农产品期权试点。探索开展农业投资抵押融资试点。

（三）完善农业保险制度。扩大农业保险覆盖面，增加保险品种，提高风险保障水平。积极开发适应新型农业经营主体需求的保险品种。探索开展重要农产品目标价格保险，以及收入保险、天气指数保险。加大中央、省级财政对主要粮食作物及重要农产

品保险的保费补贴力度。支持地方发展特色优势农产品保险、渔业保险、设施农业保险、农机保险。完善森林保险制度。探索建立农业补贴、涉农信贷、农产品期货和农业保险联动机制。积极探索农业保险保单质押贷款和农户信用保证保险。稳步扩大“保险+期货”试点。进一步完善农业保险大灾风险分散机制，研究建立国家农业再保险基金。

第九章 切实加强组织协调 强化规划实施保障

保障规划有效实施，必须坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，明确政府主体责任，科学制定政策和配置公共资源，加大强农惠农富农政策落实力度，广泛动员全社会力量，共同推动规划顺利实施。

一、加强组织领导

有关部门和地方要按照规划的总体部署，勇于担当、善于作为，切实加强组织领导，制定有关强农惠农富农政策实施方案，出台具体办法。对有关重大工程项目要抓紧启动，加快实施。对有关改革任务和试点工作要积极推进，加强指导，及时总结可复制、可推广的经验。要不断完善农村经济发展工作的领导体制和工作机制，切实增强部门协作，加强农村法治建设，完善农村产权保护、农产品市场规范运行、农业支持保护、农业资源环境等方面的法律法规。

二、加强规划衔接协调

有关部门编制指导行业发展的专项规划时，要加强与本规划的衔接和协调，有关专项规划提出的发展目标和发展战略要与本规划相协调，提出的重大工程和重要举措要与本规划相衔接。地方在编制本地区农业农村发展规划时，也要加强与本规划的衔接，贯彻本规划的总体部署，落实本规划的总体要求，特别是要加强约束性指标的衔接。

三、加强考核评价

加强规划实施情况动态监测，及时发现规划实施存在的问题，开展规划实施中期评估和末期评估。按照正确政绩观要求，

把粮食生产、农民增收、耕地保护、农产品质量安全和食品安全、农村环境治理等作为考核地方特别是县（市）领导班子绩效的重要内容，尽快制定指标，严格监督检查。进一步完善和落实粮食省长负责制和“菜篮子”市长负责制，完善具体工作方案。严格地方政府耕地保护责任目标履行情况的检查与考核，落实好耕地和基本农田保护领导干部离任审计制度。

四、充分调动全社会积极性

本规划提出的预期性指标和产业发展、结构调整等任务，主要依靠市场主体的自主行为实现。要充分发挥各级政府、社会各界的积极性、主动性和创造性，汇聚社会各界特别是广大农民的力量和智慧，健全规划实施情况公开机制、社会监督机制和公众评议机制，形成群策群力、共建共享的生动局面。