

参考资料

2018 年第 10 期

(总第 18 期)

国家农担公司战略研究院编

2018 年 2 月 22 日

农业部一号文件解读

1 月 18 日，农业部印发《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》（以下简称《意见》），就大力实施乡村振兴战略、加快推进农业转型升级、扎实做好 2018 年农业农村经济工作作出安排部署。总体要求是，以实施乡村振兴战略为总抓手，以推进农业供给侧结构性改革为主线，以优化农业产能和增加农民收入为目标，以保护粮食生产能力为底线，坚持质量兴农、绿色兴农、效益优先，加快转变农业生产方式，大力构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，大力发展新主体、新产业、新业态，大力推进质量变革、效率变革、动力变革，加快农业农村现代化步伐。建议农担体系重点关注以下要点：

一、关于促进多种形式适度规模经营发展

据农业部统计，截至目前，家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业等各类新型经营主体已达 290 万家。全国

农业生产托管面积 2.32 亿亩，农业社会化服务组织 22.7 万个，服务农户 3600 多万户。从土地流转来看，截至 2017 年 6 月底，全国 2.3 亿承包农户中 30%左右已全部或部分地将承包地流转出去，流转承包地面积 4.97 亿亩，占家庭承包耕地总面积的 36.5%。随着十九大精神、中央农村工作会议和 2018 年中央一号文件等决策部署的深入贯彻落实，新型经营主体和适度规模经营将迎来一个发展的黄金期。

《意见》就实施新型经营主体培育工程，促进多种形式适度规模经营发展提出了明确要求。《意见》提出，**实施新型经营主体培育工程**，培育发展示范家庭农场、合作社、龙头企业、社会化服务组织和农业产业化联合体，加快建设知识型、技能型、创新型农业经营者队伍。一方面，鼓励新型经营主体通过土地流转、互换、入股等形式，扩大经营规模；另一方面，支持各类农业社会化服务组织开展土地托管、联耕联种、代耕代种、统防统治等直接面向农户的农业生产托管，扩大服务规模。同时，《意见》强调，**统筹兼顾培育新型农业经营主体和扶持小农户**，把对新型经营主体的政策扶持力度与其带动小农户数量挂钩，鼓励将政府补贴量化到小农户、折股到合作社，引导推动龙头企业等与合作社、小农户建立紧密利益联结关系，通过保底分红、股份合作、利润返还等方式，让农民分享农业全产业链增值收益，促进小农户与现代农业发展有机衔接。

二、关于推进“三区三园”建设

“三区”是指粮食生产功能区、重要农产品生产保护区

和特色农产品优势区。“三园”是指现代农业产业园、科技园、创业园。党中央、国务院要求三年内划定粮食生产功能区 9 亿亩（其中 6 亿亩用于稻麦生产）、重要农产品生产保护区 2.38 亿亩（其中 8000 万亩与粮食生产功能区重叠），并以县为基础精准落地。**粮食生产功能区**承载了 80%的谷物用地面积、90%以上的谷物自给率，**重要农产品保护区**承载了平均 76%的大豆、油菜籽、棉花、糖蔗用地面积，油棉糖 70%的自给率；2016 年各类特色农产品（园艺产品、畜产品、水产品、林特产品）产值达到 5 万亿元，占据我国农业的“半壁江山”；2017 年，农业部、林业局认定了第一批 62 个**中国特色农产品优势区**。现代农业产业园是集“生产+科技+加工”于一体、一二三产融合、现代要素集聚的产业集群，是先进生产力进入农业的通道，是农业政策落地的承接者。目前，农业部、财政部已创建 41 个国家现代农业产业园。

“三区三园”建设，是实现农业高质量发展的重要平台和载体，是质量兴农的领头羊，也是深入实施藏粮于地、藏粮于技战略的重要平台。《意见》指出，加快推进农业产能向粮食生产功能区、重要农产品生产保护区转移集聚，加强“两区”高标准农田建设，集中打造粮食和大豆、棉花、油菜籽、糖料蔗、天然橡胶等产业，完善“两区”支持政策体系。加强特色农产品优势区建设，再创建认定一批国家级特优区，加大特优区建设政策支持力度。发挥国家现代农业产业园引领作用，推动建立国家、省、市、县建设体系，继续创建和认定一批国家现代农业产业园。发挥好国家农业创业

园、科技园平台作用。

三、关于农业结构调整

《意见》以满足市场需求为导向，就调整优化种植业、畜牧业、渔业结构作出了安排部署，突出强调要提高农业供给体系的质量效益，优化生产力布局，不断提升产品质量和产业水平。

1. 种植业结构调整的重点是，控水稻、增大豆、粮改饲。巩固玉米调减成果，继续推动“镰刀弯”等非优势产区玉米调减。适当调减水稻面积，在东北地区以黑龙江寒地井灌稻为重点调减粳稻生产，在长江流域双季稻产区以湖南重金属污染区为重点压减籼稻生产。继续扩大粮豆轮作试点，增加大豆、杂粮杂豆、优质饲草料等品种，粮改饲面积扩大到 1200 万亩。重点发展优质稻米、强筋弱筋小麦、优质蛋白大豆、双低油菜、高产高糖甘蔗等大宗优质农产品。

2. 畜牧业结构调整的重点是，调生猪、提奶业。继续推进生猪规模化标准化养殖，优化生产布局，引导产能向粮食主产区、环境容量大的地区转移。推进生猪屠宰标准化创建，加强冷鲜保藏、检验检疫设施建设。持续推进民族奶业振兴，实施振兴奶业苜蓿发展行动，通过优化养殖方式、乳品结构、养加关系，打造一批优质奶源基地。继续举办中国奶业 20 强企业峰会，推进奶酪校园推广行动，提升中国奶业品牌影响力，引导扩大乳品消费。

3. 渔业结构调整的重点是，提质减量、改善养殖生态环境。加快实施绿色水产养殖行动，优化养殖区域布局，编制

发布养殖水域滩涂规划，年底基本完成禁养区、限养区、养殖区划定。压减水库、湖泊、近海网箱密度，稳定基本养殖水域。继续开展健康养殖示范创建，新认定健康养殖示范场 500 个以上、渔业健康养殖示范县 10 个以上。开展循环水养殖和零用药等养殖技术示范。大力发展休闲渔业，建设美丽渔村。

4. 农村一二三产业融合发展的重点是，农产品加工业提升、休闲农业、农村双创。实施农产品加工业提升行动，建设一批农产品精深加工示范基地，创建 100 个产值超 50 亿元的农产品加工示范园区、10 个产值超 100 亿元的国际农产品加工园区，打造一批产业融合发展先导区、示范园。大力发展休闲农业，建设一批设施完备、功能多样的休闲观光园区、康养基地、乡村民宿等，培育一批美丽休闲乡村。实施乡村就业创业促进行动，大力发展文化、科技、旅游、生态等乡村特色产业，振兴传统工艺，高标准创建 100 个农村双创示范园区（基地）。

四、关于创新完善农业支持保护制度

《意见》提出，加快建立以绿色生态为导向的农业补贴制度。推动完善玉米、大豆生产者补贴制度和主产区利益补偿机制，探索对粮食生产功能区和重要农产品生产保护区实行差异化补贴。健全全国农业信贷担保体系，2018 年底覆盖主要农业县，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的支持力度。推动制定下发加快农业保险发展的文件。深入实施农业大灾保险试点，探索开展稻谷、

小麦、玉米三大粮食作物和天然橡胶完全成本保险和收入保险试点，启动制种保险试点。推动出台优势特色农产品农业保险财政奖补政策。加快中国农垦产业基金组建运营，扩展现代种业基金投资范围。强化农业法治保障，推进土地承包、生猪屠宰、农作物病虫害防治、植物新品种保护等法律法规制修订工作，推进粮食安全保障立法。

《意见》就完善农业补贴、农业担保、农业保险等政策提出了明确要求。建议重点关注以下几点：一是健全全国农担体系，落实财政担保费率补助和以奖代补等政策，农担体系机构和业务 2018 年要覆盖主要农业县。二是农业担保与农业保险的合作，要积极关注农业大灾保险试点、主要农作物完全成本保险和收入保险试点、制种保险试点等进展情况及相关财政支持政策，探索财政支农、担保、保险协同支农新机制。三是关注现代种业基金投资范围扩展情况，以及中国农垦产业基金组建情况，探索合作的可行性。（报告执笔人：左臣明）

附件：农业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

附件

农业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

各省、自治区、直辖市及计划单列市农业（农牧、农村经济）、农机、畜牧、兽医、农垦、农产品加工、渔业厅（局、委、办），新疆生产建设兵团农业局：

为深入贯彻党的十九大精神，落实中央经济工作会议、中央农村工作会议和《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》决策部署，现就大力实施乡村振兴战略、加快推进农业转型升级、扎实做好 2018 年农业农村经济工作提出以下意见，请结合实际，认真抓好落实。

2017 年，各级农业部门坚决贯彻党中央、国务院决策部署，牢固树立新发展理念，坚持稳中求进总基调，扎实推进农业供给侧结构性改革，粮食总产达到 12358 亿斤，农民可支配收入达到 13432 元，巩固发展了农业农村经济好形势。党的十八大以来，粮食产能迈上新台阶，现代农业建设迈出新步伐，农业绿色发展开拓新局面，农村改革展开新布局，农民收入实现新提升，农业农村发展取得了历史性成就、发生了历史性变革，为党和国家事业全面开创新局面提供了有力支撑。这些成绩的取得，最根本的是有以习近平同志为核心的党中央的坚强领导，有习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指引。

党的十九大明确提出实施乡村振兴战略，并作为七大战

略之一写入党章。中央经济工作会议、中央农村工作会议对实施乡村振兴战略作出了全面部署，强调，要落实高质量发展的要求，坚持农业农村优先发展，坚持质量兴农、绿色兴农，加快推进农业由增产导向转向提质导向，加快推进农业农村现代化，走中国特色社会主义乡村振兴道路，让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，让农村成为安居乐业的美丽家园。各级农业部门要深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，以实施乡村振兴战略为总抓手，履职尽责抓落实，不断开创农业农村经济发展新局面。

2018年是贯彻党的十九大精神、实施乡村振兴战略的开局之年，是以农村改革为发端的改革开放40周年，是决胜全面建成小康社会、实施“十三五”规划承上启下的关键一年。做好2018年和今后一个时期农业农村经济工作的要求是：全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持稳中求进工作总基调，践行新发展理念，按照高质量发展的要求，以实施乡村振兴战略为总抓手，以推进农业供给侧结构性改革为主线，以优化农业产能和增加农民收入为目标，以保护粮食生产能力为底线，坚持质量兴农、绿色兴农、效益优先，加快转变农业生产方式，推进改革创新、科技创新、工作创新，大力构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，大力发展新主体、新产业、新业态，大力推进质量变革、效率变革、动力变革，加快农业农村现代化步伐，朝着决胜全面建成小康社会的目标继续前进。

落实这一总体要求，关键是实现工作导向的重大转变和

工作重心的重大调整。当前，我国农业进入高质量发展阶段，要按照高质量发展的要求，推动农业尽快由总量扩张向质量提升转变，唱响质量兴农、绿色兴农、品牌强农主旋律，加快推进农业转型升级。

一、坚持质量第一，推进质量兴农、品牌强农

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，提高农业绿色化、优质化、特色化、品牌化水平。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. 大力推进农业标准化。加快标准制修订，新制修订农药残留标准 1000 项、兽药残留标准 100 项、其他行业标准 200 项。加强农业标准宣传推广和使用指导，大力宣传农兽药、饲料添加剂使用规范，严格落实安全间隔期休药期规定，从源头上减少非法添加、滥用乱用现象。推进规模经营主体按标准规范生产，建立生产记录台账，并将其作为政策支持的重要条件，通过 2—3 年努力，在大城市郊区、“菜篮子”主产区基本实现农业生产标准化、可追溯。

2. 加强农产品质量安全执法监管。严格投入品使用监管，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。

3. 实施品牌提升行动。将品牌打造与粮食生产功能区、重要农产品生产保护区、特色农产品优势区建设，绿色、有机等产品认证紧密结合，打造一批国家级农产品区域公用品牌、全国知名企业品牌、大宗农产品品牌和特色农产品品牌，保护地理标志农产品。实施产业兴村强县行动，推进一村一品、一县一业发展。强化品牌质量管控，建立农业品牌目录制度，实行动态管理。办好中国国际农产品交易会、中国国际茶叶博览会等展会。开展绿色食品进超市、进社区、进学校活动。建立健全品牌创建激励保护机制，鼓励媒体宣传推介优质品牌。

4. 推进现代种业提挡升级。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。

5. 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。

6. 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4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为。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。

二、坚持效益优先，促进农业竞争力不断提升和农民收

入稳定增长

效益决定收入，效益决定投入，效益决定竞争力。建设现代农业，要把提升效益放在优先位置，通过降低生产成本、促进一二三产业融合发展、拓展农业功能、推进适度规模经营等多种途径提高农业效益、增加农民收入。

7. 加快推进农业机械化。推动制定出台加快农业机械化和农机装备产业转型升级的文件，推进“机器换人”。深入实施粮棉油糖等 9 大主要作物生产全程机械化推进行动，加快选育适于机械化作业、轻简化栽培的新品种，着力破解玉米、油菜机收，甘蔗机播机收，棉花机采等瓶颈制约，再创建 100 个率先基本实现全程机械化示范县，支持引导基础较好地区整市整省推进。开展果菜茶、养殖业、农产品初加工、特色优势产品等关键机械化技术试点示范，加强丘陵山区农机装备供给，推动全面机械化。优先保证粮食等主要农产品生产所需机具和畜禽粪污资源化利用等支持农业绿色发展机具的补贴需要。

8. 实施农产品加工业提升行动。加快修订发布农产品初加工目录，制定出台促进农产品精深加工的意见，推进农产品加工技术集成科研基地建设，推动科企对接、银企对接。支持合作社等新型经营主体发展保鲜、储藏、分级、包装等初加工设施，推动初加工、精深加工、主食加工和综合利用加工协调发展，鼓励企业兼并重组，淘汰落后产能，支持主产区农产品就地就近加工转化增值。加强规划和政策引导，推动农产品加工产能向主产区、“三区三园”聚集发展，推

进农村一二三产业融合发展，建设一批农产品精深加工示范基地，创建100个产值超50亿元的农产品加工示范园区、10个产值超100亿元的国际农产品加工园区，打造一批产业融合发展先导区、示范园。引导和促进农产品及加工副产物资源化循环高值梯次利用。

9. 实施休闲农业和乡村旅游精品工程。大力发展休闲农业，支持盘活闲置农房等农村闲置资产资源发展乡村旅游，加强公共服务设施建设，推进农业与旅游、文化、教育、康养、体育等深度融合，建设一批设施完备、功能多样的休闲观光园区、康养基地、乡村民宿等，推动农村厕所革命。积极推进农民体育健身事业发展。培育一批美丽休闲乡村，开展休闲农业和乡村旅游精品发布推介，鼓励各地因地制宜开展农业嘉年华、休闲农业特色村镇、农事节庆等形式多样的品牌创建和推介活动，办好第二届全国休闲农业和乡村旅游大会。开展第五批中国重要农业文化遗产发掘保护工作。

10. 大力推进农村创新创业。推动落实金融服务、财政税收、用地用电等扶持政策。实施乡村就业创业促进行动，大力发展文化、科技、旅游、生态等乡村特色产业，振兴传统工艺，高标准创建100个农村双创示范园区（基地），开展农垦特色农场创建。鼓励支持各类返乡下乡人员到农村发展分享农场、共享农庄、创意农业、特色文化产业，培育一批家庭工厂、手工作坊、乡村车间。

11. 实施新型经营主体培育工程，促进多种形式适度规模经营发展。实施新型经营主体培育工程，培育发展示范家庭

农场、合作社、龙头企业、社会化服务组织和农业产业化联合体，加快建设知识型、技能型、创新型农业经营者队伍。全面推广应用新型农业经营主体信息直报系统。鼓励新型经营主体通过土地流转、土地互换、土地入股等形式，扩大经营规模；支持各类服务组织开展土地托管、联耕联种、代耕代种、统防统治等直接面向农户的农业生产托管，扩大服务规模，集中连片推广绿色高效农业生产方式。推进农业生产托管服务标准建设，规范服务行为和服务市场。贯彻落实新修订的农民专业合作社法，开展国家农民专业合作社示范社评定。

12. 促进小农户与现代农业发展有机衔接。统筹兼顾培育新型农业经营主体和扶持小农户，研究创设支持小农户发展的政策。把对新型经营主体的政策扶持力度与其带动小农户数量挂钩，鼓励将政府补贴量化到小农户、折股到合作社，支持合作社通过统一服务带动小农户应用先进品种技术，引导推动龙头企业等与合作社、小农户建立紧密利益联结关系，通过保底分红、股份合作、利润返还等方式，实现农民分享农业全产业链增值收益，大力提升生产性服务业对小农户的服务覆盖率。发展多样化的联合与合作，提升小农户组织化程度，扶持小农户发展生态农业、设施农业、体验农业、定制农业，改善小农户生产设施条件，提升小农户抗风险能力。

13. 切实抓好农业产业扶贫。加强规划指导、技术服务、经验推广，引导贫困地区确立、发展好主导产业。推动各类支农措施向“三区三州”等深度贫困地区倾斜，重点支持西藏及四省藏区建设高原特色农产品基地，大力发展青稞、牦

牛、藏羊等特色产业；支持南疆地区发展节水农业、设施农业；支持四川凉山、云南怒江、甘肃临夏发展蔬菜、水果、中药材等产业，以及休闲农业和乡村旅游。落实定点扶贫帮扶责任，持续打造环京津农业扶贫“百村示范”，统筹推进大兴安岭南麓片区扶贫、援疆、援藏及支持革命老区、民族地区、边境地区等工作，开展好对口支援。深入实施定点扶贫和联系地区产业发展带头人轮训计划。

三、坚持绿色导向，提高农业可持续发展水平

大力推行农业绿色生产方式，开展农业绿色发展行动，发展资源节约型、环境友好型农业，实现投入品减量化、生产清洁化、废弃物资源化、产业模式生态化，逐步把农业资源环境压力降下来，把农业面源污染加重的趋势缓下来。

14. 持续推进农业投入品减量。深入实施化肥、农药使用量零增长行动，加快高效缓释肥料、水溶肥料、低毒低残留农药推广运用。选择 100 个果菜茶生产大县大市开展有机肥替代化肥试点，集中连片、整体推进，积极探索有机肥大面积推广使用的有效途径。选择 150 个县开展果菜茶病虫全程绿色防控试点，推广绿色防控技术，力争主要农作物病虫绿色防控覆盖率提高 2 个百分点左右。组织开展兽用抗菌药减量使用示范创建。通过政府购买服务等形式，支持新型经营主体、社会化服务组织、国有农场开展化肥统配统施、病虫统防统治等服务。

15. 加快推进农业废弃物资源化利用。开展畜牧业绿色发展示范县和现代化示范牧场创建活动，合理布局畜禽养殖，

推进种养结合、农牧循环发展。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。推动落实沼气发电上网、生物天然气并网政策，推进沼渣沼液有机肥利用，打通种养循环通道。以东北、华北地区为重点，在 150 个县开展秸秆综合利用试点，推广“秸秆农用十大模式”和秸秆打捆直燃集中供热等技术。以西北、西南地区为重点开展农膜回收，建设 100 个地膜治理示范县，加快推进加厚地膜推广应用，对生产和使用不符合标准的地膜，政策上不予支持。

16. 加强农业资源保护。大力实施耕地质量保护与提升行动，将优质的黑土耕地划为永久基本农田，选择一批重点县开展黑土地保护整建制推进试点。强化土壤污染管控和修复，开展耕地土壤环境质量类别划分试点，划定农产品禁止生产区，继续实施湖南重金属污染耕地修复治理试点。轮作休耕试点规模扩大到 2400 万亩。深松深耕整地面积达到 1.5 亿亩以上。深入开展大美草原守护行动，组织实施新一轮草原资源清查，落实和完善草原生态保护补助奖励政策，推进退牧还草、退耕还林还草等重大生态工程建设，严厉打击破坏草原的违法行为。以华北西北地区为重点，推广节水小麦品种和水肥一体化等高效节水技术。做好第二次全国农业污染源普查，建立完善耕地等重要农业资源台账制度。

17. 大力开展以长江为重点的水生生物保护行动。科学划定江河湖海禁捕、限捕区域。长江流域水生生物保护区实行全面禁捕，实施中华鲟、长江江豚拯救行动计划，实施珍稀濒危物种关键栖息地生态修复工程，修复水域生态环境。完

善海洋伏季休渔制度，启动实施黄河禁渔期制度。全面实施海洋渔业资源总量管理制度，进一步压减内陆水域捕捞，加快捕捞渔民减船转产，实现捕捞产量负增长。持续开展“绝户网”清理整治和涉渔“三无”船舶取缔行动，严厉打击电鱼行为。推进现代化海洋牧场建设，合理规划空间布局，新创建国家级海洋牧场示范区 20 个以上。加快实施国家海洋渔业生物种质资源库、3000 吨级渔业资源调查船等重大工程。

四、坚持市场导向，着力调整优化农业结构

以满足市场需求为导向，以提高农业供给体系的质量效益为主攻方向，深入推进结构调整，优化生产力布局，不断提升产品质量和产业水平，使农业供需关系在更高水平上实现新的平衡。

18. 巩固粮食综合生产能力。深入实施藏粮于地、藏粮于技战略；严守耕地红线，严格落实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调剂政策，加强补充耕地质量验收，防止占优补劣，以次充好；充分调动农民务农种粮和地方政府重农抓粮的积极性，确保国家粮食安全，把中国人的饭碗牢牢端在自己手中。划定 9 亿亩粮食生产功能区，全面落实永久基本农田特殊保护制度，继续推进高标准农田建设，确保粮食面积稳定、产能稳定，做到结构调整和粮食生产“两手抓两手硬”。

19. 以控水稻、增大豆、粮改饲为重点推进种植业结构调整。巩固玉米调减成果，继续推动“镰刀弯”等非优势产区玉米调减。适当调减水稻面积，在东北地区以黑龙江寒地井

灌稻为重点调减粳稻生产，在长江流域双季稻产区以湖南重金属污染区为重点压减籼稻生产。继续扩大粮豆轮作试点，增加大豆、杂粮杂豆、优质饲草料等品种，粮改饲面积扩大到 1200 万亩。重点发展优质稻米、强筋弱筋小麦、优质蛋白大豆、双低油菜、高产高糖甘蔗等大宗优质农产品。

20. 以调生猪、提奶业为重点推进畜牧业结构调整。继续推进生猪规模化标准化养殖，优化生产布局，引导产能向粮食主产区、环境容量大的地区转移。推进生猪屠宰标准化创建，加强冷鲜保藏、检验检疫设施建设。持续推进民族奶业振兴，实施振兴奶业苜蓿发展行动，通过优化养殖方式、乳品结构、养加关系，打造一批优质奶源基地。继续举办中国奶业 20 强企业峰会，推进奶酪校园推广行动，提升中国奶业品牌影响力，引导扩大乳品消费。加强畜禽规模养殖场直连直报平台建设，推广应用畜牧业生产经营单位代码。

21. 以提质减量、改善养殖生态环境为重点推进渔业结构调整。加快实施绿色水产养殖行动，优化养殖区域布局，编制发布养殖水域滩涂规划，年底基本完成禁养区、限养区、养殖区划定。压减水库、湖泊、近海网箱密度，稳定基本养殖水域。继续开展健康养殖示范创建，新认定健康养殖示范场 500 个以上、渔业健康养殖示范县 10 个以上。在内陆推广池塘、工厂化、大水面生态养殖、稻渔综合种养、盐碱水养殖，在近海推广贝藻间养、立体生态养殖，在深远海推广深水网箱、大型智能平台养殖。开展循环水养殖和零用药等养殖技术示范。开展水产苗种产地检疫试点，强化水生动物疫

病防控。大力发展休闲渔业，建设美丽渔村。加强现代渔港和渔港经济区建设，强化渔业安全生产监管，提高远洋渔业发展质量。

22. 加快推进产业向“三区三园”集聚。加快推进农业产能向粮食生产功能区、重要农产品生产保护区转移集聚，加强“两区”高标准农田建设，集中打造粮食和大豆、棉花、油菜籽、糖料蔗、天然橡胶等产业，完善“两区”支持政策体系。加强特色农产品优势区建设，再创建认定一批国家级特优区，加大特优区建设政策支持力度。发挥国家现代农业产业园引领作用，推动建立国家、省、市、县建设体系，继续创建和认定一批国家现代农业产业园，加强业务指导、绩效考核、总结宣传。发挥好国家农业创业园、科技园平台作用。

23. 加强农产品市场体系建设。加强国家级农产品市场体系建设，与特优区建设相结合，坚持更高标准、更具特色，成熟一个认定一个，继续认定一批专业市场，建立退出机制，确保真正发挥作用。加强市场流通条件建设，重点支持合作社等新型经营主体建设田头预冷、烘干、分拣包装、净化、物流、冷链等设施设备，加快拍卖、电子结算等新交易方式推广应用。实施农产品电子商务出村工程，鼓励大型电商集团进入农村带动新型经营主体开展网络销售。加快田头市场、专业化电子交易市场建设。健全农业市场信息发布制度。

24. 加快推进农业信息化建设。强化农业大数据应用，构建农业农村数据资源体系，建好用好重要农产品市场信息平

台等，加快推进全球农业数据调查分析系统，加快推进政务信息资源整合共享。全面实施信息进村入户工程，新增 5 个省开展整省推进示范，建成 15 万个益农信息社，强化村级信息员选聘培育。大力发展数字农业，编制中长期发展规划，开展建设试点，实施智慧农业工程，推进物联网试验示范和遥感技术应用。开展农民手机应用技能培训，继续举办培训周活动，办好全国新农人新技术创新创业博览会。

25. 大力推进农业走出去。深化与“一带一路”沿线国家和地区农产品贸易、农业投资关系。实施特色优势农产品出口提升行动，扩大茶叶、水果、蔬菜、水产品等高附加值的优势农产品出口，鼓励企业申请国际认证认可、参与国际知名展会等。实施农业走出去支撑工程，遴选 20 家实力强、信誉好的农业龙头企业重点支持，着力培育跨国农业企业集团。加强境外农业合作示范区和农业对外开放合作试验区建设，支持农机、种子、农药、化肥和农产品加工等优势产能国际合作。积极参与多边和双边主场外交活动，为全球粮食安全治理和农业贸易投资规则制定作出新贡献。

五、坚持改革创新，加快培育农业农村发展新动能

推进农业转型升级，实现高质量发展，需要不断深化农村改革，强化农业科技创新，释放改革红利，增强发展活力，提高生产效率。组织开展农村改革 40 周年纪念活动。

26. 全面完成农村承包地确权登记颁证。加快工作进度，确保 2018 年底完成确权登记颁证工作。做好确权数据收集、质量检查工作，按照成熟一批汇交一批的原则，确保 2017 年

已报告基本完成的省份的县级行政区数据完整准确入库。加快国家级确权登记数据库和农村土地承包经营权信息应用平台建设，实现平台试运行。推进确权成果应用，为适度规模经营、发放涉农补贴、土地经营权抵押贷款等提供支撑。

27. 推进农村承包地“三权分置”。保持农村土地承包关系稳定并长久不变，研究制定落实土地承包期再延长 30 年的政策，配合加快修订农村土地承包法。完善农村承包地“三权分置”制度，在依法保护集体土地所有权和农户承包权前提下，平等保护土地经营权。推动落实农村承包土地经营权可以依法向金融机构融资担保、入股发展农业产业化经营政策。加强土地经营权流转交易市场规范建设，研究建立土地经营权流转合同网签备案制度。建立健全工商企业等社会资本流转土地经营权的资格审查、项目审核和风险防范制度。加强农村土地承包调解仲裁体系建设，完善纠纷调处机制。维护进城落户农民土地承包权，引导其依法自愿有偿转让。

28. 深化农村集体产权制度改革。全面实施农村集体资产清产核资，摸清资源性资产和经营性资产家底。建立健全集体资产登记、保管、使用、处置等制度，加快农村集体资产监督管理平台建设。将农村集体产权制度改革试点扩到 300 个，选择 50 个地市开展整市试点，条件成熟的开展整省试点。加快推进集体经营性资产股份合作制改革，确认集体成员身份，在资产折股量化、股权设置管理、收益合理分配，以及股份有偿退出、抵押担保、继承等方面积极探索。发展壮大集体经济，开展农村集体经济组织登记，启动集体经济组织

登记赋码工作，探索农村集体经济新的实现形式和运行机制。

29. 加大推进农垦改革工作力度。坚持垦区集团化、农场企业化改革主线，不断完善以资本为纽带的母子公司管理体制和现代企业制度，积极组建区域性农业企业集团和专业化农业产业公司。推进办社会职能改革，将国有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，妥善解决机构、人员、资产、债务等问题，确保 2018 年底前基本完成。推进农垦土地确权，争取 2018 年底确权发证率达到 90%以上。加快推进中央直属垦区改革，制定落实直属垦区管理办法。探索建立职业经理人制度，加大农垦人才培养力度。切实发挥农垦在质量兴农中的带动引领作用。

30. 大力推进农业科技创新与体制改革。实施乡村振兴科技支撑行动，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。建立产学研融合的农业科技创新联盟，开展东北黑土地保护、南方重金属污染治理、玉米秸秆综合利用、华北地区节水、畜禽粪污资源化利用等重大问题联合攻关。强化现代农业产业技术体系建设。建设一批现代农业产业科技创新中心，支持建设一批国家农业科学观测实验站。推进科技体制改革，放活科技人员和科技成果，健全种业等领域科研人员以知识产权明晰为基础、以知识价值为导向的分配政策。深化基层农技推广体系改革，推进公益性农技推广机构与经营性服务组织融合发展，探索提供技术增值服务合理取酬机制。全面实施农技推广服务特聘计划，强化农科教协同推广。

31. 实施新型职业农民培育工程，加强农业农村人才队伍建设。全面建立职业农民制度，实施新型职业农民培育工程，每年培训 100 万人次；支持以新型职业农民为主体的农村实用人才通过弹性学制参加中高等农业职业教育；鼓励各地开展职业农民职称评定试点。探索建立农业职业技能等级认定制度，推进农业系列职称制度改革。创新培训机制，支持农民专业合作社、专业技术协会、龙头企业等主体承担培训。深入实施农业科研杰出人才计划和杰出青年农业科学家项目。加大农村实用人才带头人示范培训力度。

32. 创新完善农业支持保护制度。加快建立以绿色生态为导向的农业补贴制度。推动完善玉米、大豆生产者补贴制度和主产区利益补偿机制，探索对粮食生产功能区和重要农产品生产保护区实行差异化补贴。健全全国农业信贷担保体系，2018 年底覆盖主要农业县，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的支持力度。推动制定下发加快农业保险发展的文件。深入实施农业大灾保险试点，探索开展稻谷、小麦、玉米三大粮食作物和天然橡胶完全成本保险和收入保险试点，启动制种保险试点。推动出台优势特色农产品农业保险财政奖补政策。加快中国农垦产业基金组建运营，扩展现代种业基金投资范围。强化农业法治保障，推进土地承包、生猪屠宰、农作物病虫害防治、植物新品种保护等法律法规制修订工作，推进粮食安全保障立法。

33. 深入推进各类试验示范区建设。推动农村改革试验区向多领域综合改革转变，将城乡融合发展、乡村治理、小农

户与现代农业发展衔接等纳入改革试验内容。深入推进国家现代农业示范区建设。推进农业可持续发展试验示范区、农业绿色发展先行区建设，以优化空间布局、节约利用资源、保护产地环境、提升生态服务功能为重点，总结一批绿色发展模式和制度规范。

各级农业部门要全面贯彻落实党的十九大精神，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想中关于“三农”工作的新理念新思想新战略指导新时代农业农村经济工作。要不断提升政治素养，始终把政治建设摆在首位，牢固树立“四个意识”，严格遵守政治纪律和政治规矩，坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威，坚决服从党中央集中统一领导，坚决贯彻落实党中央国务院关于“三农”工作的决策部署。要创新工作本领，加强政策理论和业务知识学习，掌握市场经济条件下、农业转型升级背景下，指导推动工作的新本领，在制度设计、政策创新、指导服务上想办法、求突破。要持续改进工作作风，进一步巩固拓展落实中央八项规定精神成果，持续整治“四风”问题特别是形式主义、官僚主义新表现，培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍，巩固发展农业农村经济好形势，为实施乡村振兴战略、加快农业农村现代化作出新的更大贡献。

农 业 部

2018 年 1 月 18 日