



国家农业信贷担保联盟有限责任公司  
STATE AGRICULTURAL CREDIT GUARANTEE ALLIANCE CO.,LTD

# 涉 农 政 策 汇 编

国家农业信贷担保联盟有限责任公司  
战略研究院编

2018年1月

# 目录

## 一、融资担保相关文件

1. 《中华人民共和国担保法》(1995年)..... 10
2. 《融资担保公司监督管理条例》(2017年)..... 26
3. 国务院关于促进融资担保行业加快发展的意见(国发〔2015〕43号)..... 37
4. 财政部 农业部 银监会印发《关于财政支持建立农业信贷担保体系的指导意见》的通知(财农〔2015〕121号)..... 43
5. 财政部 农业部 银监会印发《关于做好全国农业信贷担保工作》的通知(财农〔2017〕40号)..... 51

## 二、中央发布涉农相关文件

6. 中共中央 国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见(2017年)..... 61
7. 《中华人民共和国农村土地承包法修正案(草案)》(2017年)..... 70
8. 《中华人民共和国农民专业合作社法》(2017年)..... 83
9. 国务院关于印发推进普惠金融发展规划(2016—2020年)的通知(国发〔2015〕74号)..... 99
10. 国务院关于印发全国农业现代化规划(2016—2020年)的通知(国发〔2016〕58号)..... 113
11. 国务院关于印发全国国土规划纲要(2016—2030年)的通知(国发〔2017〕3号)..... 156
12. 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(国发〔2017〕24号) .....	219
13. 国务院关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见(国发〔2017〕54号) .....	227
14. 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》(中办发〔2014〕61号).....	236
15. 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于深化农村改革综合性实施方案》(2015年) .....	247
16. 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》(2017年) .....	265
17. 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》(2017年) .....	274
18. 国务院办公厅关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见(国办发〔2016〕22号) .....	286
19. 国务院办公厅关于创新农村基础设施投融资体制机制的指导意见(国办发〔2017〕17号) .....	293
20. 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) .....	302
21. 国务院办公厅关于加快推进农业供给侧结构性改革大力发展粮食产业经济的意见(国办发〔2017〕78号) .....	309

### 三、财税涉农相关文件

22. 财政部 国家税务总局关于金融企业涉农贷款和中小企业贷款损失准备金税前扣除有关问题的通知(财税〔2015〕3号) .	322
23. 财政部 税务总局关于中小企业融资(信用)担保机构有关准	

备金企业所得税税前扣除政策的通知(财税〔2017〕22号) ..	324
24. 财政部 税务总局关于延续支持农村金融发展有关税收政策的通知(财税〔2017〕44号) .....	326
25. 财政部 税务总局关于支持农村集体产权制度改革有关税收政策的通知(财税〔2017〕55号) .....	328
26. 财政部 税务总局关于支持小微企业融资有关税收政策的通知(财税〔2017〕77号) .....	329
27. 财政部 税务总局关于租入固定资产进项税额抵扣等增值税政策的通知(财税〔2017〕90号) .....	331
28. 财政部关于印发《财政县域金融机构涉农贷款增量奖励资金管理办法》的通知(财金〔2010〕116号) .....	336
29. 财政部关于进一步扩大财政县域金融机构涉农贷款增量奖励试点范围的通知(财金〔2014〕4号) .....	344
30. 财政部印发《中央财政农业保险保险费补贴管理办法》的通知(财金〔2016〕123号) .....	345
31. 财政部关于在粮食主产省开展农业大灾保险试点的通知(财金〔2017〕43号) .....	360
32. 财政部 农业部关于深入推进农业领域政府和社会资本合作的实施意见(财金〔2017〕50号) .....	367
33. 财政部 农业部关于印发《农业支持保护补贴资金管理办法》的通知(财农〔2016〕74号) .....	373
34. 财政部 国家林业局关于印发《林业改革发展资金管理办法》的通知(财农〔2016〕196号) .....	378
35. 财政部 国务院扶贫办关于做好2017年贫困县涉农资金整合试点工作的通知(财农〔2017〕4号) .....	390

36. 财政部 扶贫办 国家发展改革委 国家民委 农业部 林业局 关于印发《中央财政专项扶贫资金管理办法》的通知(财农〔2017〕 8号) .....	394
37. 财政部 农业部关于印发《农业生产发展资金管理办法》的通 知(财农〔2017〕41号) .....	401
38. 财政部 农业部关于修订《农业资源及生态保护补助资金管理 办法》的通知(财农〔2017〕42号) .....	408
39. 财政部 农业部 国务院扶贫办关于做好财政支农资金支持资 产收益扶贫工作的通知(财农〔2017〕52号) .....	414
40. 财政部关于印发《开展农村综合性改革试点试验实施方案》 的通知(财农〔2017〕53号) .....	420

#### 四、部委发布涉农相关文件

41. 农业部关于推进农业供给侧结构性改革的实施意见(农发 〔2017〕1号) .....	426
42. 农业部 财政部发布 2017 年度重点强农惠农政策(2017 年) .....	445
43. 农业部 财政部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) .....	452
44. 农业部 财政部关于做好 2017 年中央财政农业生产发展等项 目实施工作的通知(农财发〔2017〕11号) .....	460
45. 农业部 国家发展改革委 财政部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) .....	475
46. 农业部 国家发展改革委 财政部 国土资源部 环境保护 部 水利部关于印发《东北黑土地保护规划纲要(2017—2030年)》	

的通知(农农发〔2017〕3号) .....	486
47. 农业部关于加快东北粮食主产区现代畜牧业发展的指导意见 (农牧发〔2017〕12号) .....	496
48. 农业部关于印发《种养结合循环农业示范工程建设规划 (2017-2020)》的通知(农计发〔2017〕106号) .....	503
49. 农业部 国家发展改革委 教育部 科技部 民政部 人力资 源和社会保障部 国土资源部 中国人民银行 工商总局 国家统 计局 共青团中央 中华全国妇女联合会关于促进农村创新创业园 区(基地)建设的指导意见(农加发〔2017〕3号) .....	524
50. 农业部 国家发展改革委 财政部 国土资源部 人民银行 税 务总局关于促进农业产业化联合体发展的指导意见(农经发 〔2017〕9号) .....	529
51. 农业部关于公布2017年全国休闲农业和乡村旅游示范县(市、 区)的通知(农加发〔2017〕5号) .....	538
52. 农业部 中国农业银行关于推进金融支持农业绿色发展工作的 通知(农财发〔2017〕63号) .....	541
53. 农业部 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 国家林业局关于启动第一批国家农业可持续发展 试验示范区建设 开展农业绿色发展先行先试工作的通知(农计发 〔2017〕121号) .....	548
54. 农业部 中央农村工作领导小组办公室 国家发展改革委 财 政部 国家林业局 科技部 国土资源部 环境保护部 水利部关于 认定中国特色农产品优势区名单(第一批)的通知(农市发〔2017〕 14号) .....	556
55. 农业部办公厅关于印发《全国农业机械化安全生产“十三五”	

规划》的通知(农办机〔2017〕1号) .....	560
56. 农业部办公厅关于 2017 年农业信息化工作要点的通知(农办市〔2017〕5号) .....	574
57. 农业部办公厅关于做好 2017 年数字农业建设试点项目前期工作的通知(农办计〔2017〕1号) .....	578
58. 农业部办公厅关于深入实施主食加工业提升行动的通知(农办加〔2017〕7号) .....	588
59. 农业部办公厅关于开展 2017 年度金融支农服务创新试点的通知(农办财〔2017〕29号) .....	593
60. 农业部办公厅关于做好粮食主产省农业大灾保险试点工作有关事宜的通知(农办财〔2017〕38号) .....	600
61. 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) .....	603
62. 农业部办公厅关于做好 2017 年新型职业农民培育工作的通知(农办科〔2017〕29号) .....	608
63. 农业部办公厅关于加快农机购置补贴政策实施促进农业供给侧结构性改革的通知(农办机〔2017〕9号) .....	615
64. 农业部办公厅关于大力推进农业生产托管的指导意的通知(农办经〔2017〕19号) .....	619
65. 农业部办公厅关于开展农业特色互联网小镇建设试点的指导意见(农办市〔2017〕27号) .....	625
66. 银监会发布《关于开展投资管理型村镇银行和“多县一行”制村镇银行试点工作》的通知(银监发〔2018〕3号) .....	632
67. 银监会办公厅 国土资源部办公厅关于扩大农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款工作试点范围的通知(2017年) ....	641

68. 国家发展改革委 工业和信息化部关于促进食品工业健康发展的指导意见(发改产业〔2017〕19号) .....	644
69. 国家发展改革委 财政部 国土资源部 水利部 农业部 人民银行 国家标准委关于扎实推进高标准农田建设的意见(发改农经〔2017〕331号) .....	655
70. 国家发展改革委 财政部 农业部 国家粮食局 中国农业发展银行关于公布2017年稻谷最低收购价格的通知(发改价格〔2017〕307号) .....	662
71. 国家发展改革委 国家粮食局关于印发《粮食物流业“十三五”发展规划》的通知(发改经贸〔2017〕432号) .....	663
72. 国家发展改革委 财政部发布关于深化棉花目标价格改革的通知(发改价格〔2017〕516号) .....	687
73. 国家发展改革委印发关于深入推进农业供给侧结构性改革实施意见的通知(发改农经〔2017〕452号) .....	690
74. 国家发展改革委 财政部 水利部 农业部 国土资源部关于扎实推进农业水价综合改革的通知(发改价格〔2017〕1080号)	702
75. 国家发展改革委 工业和信息化部 财政部 国土资源部 环境保护部 住房城乡建设部 交通运输部 农业部 人民银行 林业局 旅游局 扶贫办 银监会 文物局关于印发《促进乡村旅游发展提质升级行动方案(2017年)》的通知(发改社会〔2017〕1292号)	713
76. 国家发展改革委 农业部 工业和信息化部 财政部 国土资源部 商务部 国家旅游局关于国家农村产业融合发展示范园创建工作方案的通知(发改农经〔2017〕1451号) .....	721
77. 国家发展改革委 财政部 农业部 粮食局 中国农业发展银行关于公布2018年小麦最低收购价格的通知(发改价格〔2017〕1855	



号).....	730
78. 国家发展改革委 农业部 国家林业局联合印发《特色农产品优势区建设规划纲要》.....	731
79. 国家发展改革委关于全面深化价格机制改革的意见(2017 年).....	762
80. 国家发展改革委办公厅关于进一步做好农村一二三产业融合发展试点示范工作的通知(发改办农经〔2016〕2869 号)....	773
81. 国家发展改革委办公厅关于印发《农村产业融合发展专项债券发行指引》的通知(发改办财金规〔2017〕1340 号).....	779
82. 国家粮食局关于印发《2017 年粮食流通工作要点》的通知(国粮发〔2017〕20 号).....	783
83. 国家粮食局 财政部关于印发“优质粮食工程”实施方案的通知(国粮财〔2017〕180 号).....	793
84. 国家粮食局 国家发展改革委 财政部 国家食品药品监管总局关于印发《大米竞价销售试点方案的通知》(国粮调〔2017〕190 号).....	820
85. 第三次全国农业普查主要数据公报(第一号)(2017) ...	827
86. 第三次全国农业普查主要数据公报(第二号)(2017) ...	837
87. 第三次全国农业普查主要数据公报(第三号)(2017) ...	843
88. 第三次全国农业普查主要数据公报(第四号)(2017) ...	850
89. 第三次全国农业普查主要数据公报(第五号)(2017) ...	855

# 一、融资担保相关文件

# 《中华人民共和国担保法》

(1995年6月30日第八届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议通过 1995年6月30日中华人民共和国主席令第五十号公布 自1995年10月1日起施行)

## 第一章 总 则

**第一条** 为促进资金融通和商品流通，保障债权的实现，发展社会主义市场经济，制定本法。

**第二条** 在借贷、买卖、货物运输、加工承揽等经济活动中，债权人需要以担保方式保障其债权实现的，可以依照本法规定设定担保。

本法规定的担保方式为保证、抵押、质押、留置和定金。

**第三条** 担保活动应当遵循平等、自愿、公平、诚实信用的原则。

**第四条** 第三人为债务人向债权人提供担保时，可以要求债务人提供反担保。

反担保适用本法担保的规定。

**第五条** 担保合同是主合同的从合同，主合同无效，担保合同无效。担保合同另有约定的，按照约定。

担保合同被确认无效后，债务人、担保人、债权人有过错的，应当根据其过错各自承担相应的民事责任。

## 第二章 保 证

**第六条** 本法所称保证，是指保证人和债权人约定，当债务人不履行债务时，保证人按照约定履行债务或者承担责任的行为。

**第七条** 具有代为清偿债务能力的法人、其他组织或者公民，可以作保证人。

**第八条** 国家机关不得为保证人，但经国务院批准为使用外国政府或者国际经济组织贷款进行转贷的除外。

**第九条** 学校、幼儿园、医院等以公益为目的的事业单位、社会团体不得为保证人。

**第十条** 企业法人的分支机构、职能部门不得为保证人。

企业法人的分支机构有法人书面授权的，可以在授权范围内提供保证。

**第十一条** 任何单位和个人不得强令银行等金融机构或者企业为他人提供保证；银行等金融机构或者企业对强令其为他人提供保证的行为，有权拒绝。

**第十二条** 同一债务有两个以上保证人的，保证人应当按照保证合同约定的保证份额，承担保证责任。没有约定保证份额的，保证人承担连带责任，债权人可以要求任何一个保证人承担全部保证责任，保证人都负有担保全部债权实现的义务。已经承担保证责任的保证人，有权向债务人追偿，或者要求承担连带责任的其他保证人清偿其应当承担的份额。

**第十三条** 保证人与债权人应当以书面形式订立保证合同。

**第十四条** 保证人与债权人可以就单个主合同分别订立保证合同，也可以协议在最高债权额限度内就一定期间连续发生的借款合同或者某项商品交易合同订立一个保证合同。

**第十五条** 保证合同应当包括以下内容：

- (一) 被保证的主债权种类、数额；
- (二) 债务人履行债务的期限；

- (三) 保证的方式;
- (四) 保证担保的范围;
- (五) 保证的期间;
- (六) 双方认为需要约定的其他事项。

保证合同不完全具备前款规定内容的，可以补正。

**第十六条** 保证的方式有：

- (一) 一般保证;
- (二) 连带责任保证。

**第十七条** 当事人在保证合同中约定，债务人不能履行债务时，由保证人承担保证责任的，为一般保证。

一般保证的保证人在主合同纠纷未经审判或者仲裁，并就债务人财产依法强制执行仍不能履行债务前，对债权人可以拒绝承担保证责任。

有下列情形之一的，保证人不得行使前款规定的权利：

- (一) 债务人住所变更，致使债权人要求其履行债务发生重大困难的;
- (二) 人民法院受理债务人破产案件，中止执行程序的;
- (三) 保证人以书面形式放弃前款规定的权利的。

**第十八条** 当事人在保证合同中约定保证人与债务人对债务承担连带责任的，为连带责任保证。

连带责任保证的债务人在主合同规定的债务履行期届满没有履行债务的，债权人可以要求债务人履行债务，也可以要求保证人在其保证范围内承担保证责任。

**第十九条** 当事人对保证方式没有约定或者约定不明确的，按照连带责任保证承担保证责任。

**第二十条** 一般保证和连带责任保证的保证人享有债务人的抗辩权。债务人放弃对债务的抗辩权的，保证人仍有权抗辩。

抗辩权是指债权人行使债权时，债务人根据法定事由，对抗债权人行使请求权的权利。

**第二十一条** 保证担保的范围包括主债权及利息、违约金、损害赔偿金和实现债权的费用。保证合同另有约定的，按照约定。

当事人对保证担保的范围没有约定或者约定不明确的，保证人应当对全部债务承担责任。

**第二十二条** 保证期间，债权人依法将主债权转让给第三人的，保证人在原保证担保的范围内继续承担保证责任。保证合同另有约定的，按照约定。

**第二十三条** 保证期间，债权人许可债务人转让债务的，应当取得保证人书面同意，保证人对未经其同意转让的债务，不再承担保证责任。

**第二十四条** 债权人与债务人协议变更主合同的，应当取得保证人书面同意，未经保证人书面同意的，保证人不再承担保证责任。保证合同另有约定的，按照约定。

**第二十五条** 一般保证的保证人与债权人未约定保证期间的，保证期间为主债务履行期届满之日起六个月。

在合同约定的保证期间和前款规定的保证期间，债权人未对债务人提起诉讼或者申请仲裁的，保证人免除保证责任；债权人已提起诉讼或者申请仲裁的，保证期间适用诉讼时效中断的规定。

**第二十六条** 连带责任保证的保证人与债权人未约定保证期间的，债权人有权自主债务履行期届满之日起六个月内要求保证人承担保证责任。

在合同约定的保证期间和前款规定的保证期间，债权人未要求保证人承担保证责任的，保证人免除保证责任。

**第二十七条** 保证人依照本法第十四条规定就连续发生的债权作保证，未约定保证期间的，保证人可以随时书面通知债权人终止保证合同，但保证人对于通知到债权人前所发生的债权，承担保证责任。

**第二十八条** 同一债权既有保证又有物的担保的，保证人对物的担保以外的债权承担保证责任。

债权人放弃物的担保的，保证人在债权人放弃权利的范围内免除保证责任。

**第二十九条** 企业法人的分支机构未经法人书面授权或者超出授权范围与债权人订立保证合同的，该合同无效或者超出授权范围的部分无效，债权人和企业法人有过错的，应当根据其过错各自承担相应的民事责任；债权人无过错的，由企业法人承担民事责任。

**第三十条** 有下列情形之一的，保证人不承担民事责任：

（一）主合同当事人双方串通，骗取保证人提供保证的；

（二）主合同债权人采取欺诈、胁迫等手段，使保证人在违背真实意思的情况下提供保证的。

**第三十一条** 保证人承担保证责任后，有权向债务人追偿。

**第三十二条** 人民法院受理债务人破产案件后，债权人未申报债权的，保证人可以参加破产财产分配，预先行使追偿权。

### 第三章 抵押

**第三十三条** 本法所称抵押，是指债务人或者第三人不转移

对本法第三十四条所列财产的占有，将该财产作为债权的担保。债务人不履行债务时，债权人有权依照本法规定以该财产折价或者以拍卖、变卖该财产的价款优先受偿。

前款规定的债务人或者第三人为抵押人，债权人为抵押权人，提供担保的财产为抵押物。

**第三十四条** 下列财产可以抵押：

（一）抵押人所有的房屋和其他地上定着物；

（二）抵押人所有的机器、交通运输工具和其他财产；

（三）抵押人依法有权处分的国有的土地使用权、房屋和其他地上定着物；

（四）抵押人依法有权处分的国有的机器、交通运输工具和其他财产；

（五）抵押人依法承包并经发包方同意抵押的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等荒地的土地使用权；

（六）依法可以抵押的其他财产。

抵押人可以将前款所列财产一并抵押。

**第三十五条** 抵押人所担保的债权不得超出其抵押物的价值。

财产抵押后，该财产的价值大于所担保债权的余额部分，可以再次抵押，但不得超出其余额部分。

**第三十六条** 以依法取得的国有土地上的房屋抵押的，该房屋占用范围内的国有土地使用权同时抵押。

以出让方式取得的国有土地使用权抵押的，应当将抵押时该国有土地上的房屋同时抵押。

乡（镇）、村企业的土地使用权不得单独抵押。以乡（镇）、



村企业的厂房等建筑物抵押的，其占用范围内的土地使用权同时抵押。

**第三十七条** 下列财产不得抵押：

（一）土地所有权；

（二）耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权，但本法第三十四条第（五）项、第三十六条第三款规定的除外；

（三）学校、幼儿园、医院等以公益为目的的事业单位、社会团体的教育设施、医疗卫生设施和其他社会公益设施；

（四）所有权、使用权不明或者有争议的财产；

（五）依法被查封、扣押、监管的财产；

（六）依法不得抵押的其他财产。

**第三十八条** 抵押人和抵押权人应当以书面形式订立抵押合同。

**第三十九条** 抵押合同应当包括以下内容：

（一）被担保的主债权种类、数额；

（二）债务人履行债务的期限；

（三）抵押物的名称、数量、质量、状况、所在地、所有权权属或者使用权权属；

（四）抵押担保的范围；

（五）当事人认为需要约定的其他事项。

抵押合同不完全具备前款规定内容的，可以补正。

**第四十条** 订立抵押合同时，抵押权人和抵押人在合同中不得约定在债务履行期届满抵押权人未受清偿时，抵押物的所有权转移为债权人所有。

**第四十一条** 当事人以本法第四十二条规定的财产抵押的，应当办理抵押物登记，抵押合同自登记之日起生效。

**第四十二条** 办理抵押物登记的部门如下：

（一）以无地上定着物的土地使用权抵押的，为核发土地使用权证书的土地管理部门；

（二）以城市房地产或者乡（镇）、村企业的厂房等建筑物抵押的，为县级以上地方人民政府规定的部门；

（三）以林木抵押的，为县级以上林木主管部门；

（四）以航空器、船舶、车辆抵押的，为运输工具的登记部门；

（五）以企业的设备和其他动产抵押的，为财产所在地的工商行政管理部门。

**第四十三条** 当事人以其他财产抵押的，可以自愿办理抵押物登记，抵押合同自签订之日起生效。

当事人未办理抵押物登记的，不得对抗第三人。当事人办理抵押物登记的，登记部门为抵押人所在地的公证部门。

**第四十四条** 办理抵押物登记，应当向登记部门提供下列文件或者其复印件：

（一）主合同和抵押合同；

（二）抵押物的所有权或者使用权证书。

**第四十五条** 登记部门登记的资料，应当允许查阅、抄录或者复印。

**第四十六条** 抵押担保的范围包括主债权及利息、违约金、损害赔偿金和实现抵押权的费用。抵押合同另有约定的，按照约定。

**第四十七条** 债务履行期届满，债务人不履行债务致使抵押物被人民法院依法扣押的，自扣押之日起抵押权人有权收取由抵押物分离的天然孳息以及抵押人就抵押物可以收取的法定孳息。抵押权人未将扣押抵押物的事实通知应当清偿法定孳息的义务人的，抵押权的效力不及于该孳息。

前款孳息应当先充抵收取孳息的费用。

**第四十八条** 抵押人将已出租的财产抵押的，应当书面告知承租人，原租赁合同继续有效。

**第四十九条** 抵押期间，抵押人转让已办理登记的抵押物的，应当通知抵押权人并告知受让人转让物已经抵押的情况；抵押人未通知抵押权人或者未告知受让人的，转让行为无效。

转让抵押物的价款明显低于其价值的，抵押权人可以要求抵押人提供相应的担保；抵押人不提供的，不得转让抵押物。

抵押人转让抵押物所得的价款，应当向抵押权人提前清偿所担保的债权或者向与抵押权人约定的第三人提存。超过债权数额的部分，归抵押人所有，不足部分由债务人清偿。

**第五十条** 抵押权不得与债权分离而单独转让或者作为其他债权的担保。

**第五十一条** 抵押人的行为足以使抵押物价值减少的，抵押权人有权要求抵押人停止其行为。抵押物价值减少时，抵押权人有权要求抵押人恢复抵押物的价值，或者提供与减少的价值相当的担保。

抵押人对抵押物价值减少无过错的，抵押权人只能在抵押人因损害而得到的赔偿范围内要求提供担保。抵押物价值未减少的部分，仍作为债权的担保。

**第五十二条** 抵押权与其担保的债权同时存在，债权消灭的，抵押权也消灭。

**第五十三条** 债务履行期届满抵押权人未受清偿的，可以与抵押人协议以抵押物折价或者以拍卖、变卖该抵押物所得的价款受偿；协议不成的，抵押权人可以向人民法院提起诉讼。

抵押物折价或者拍卖、变卖后，其价款超过债权数额的部分归抵押人所有，不足部分由债务人清偿。

**第五十四条** 同一财产向两个以上债权人抵押的，拍卖、变卖抵押物所得的价款按照以下规定清偿：

（一）抵押合同以登记生效的，按照抵押物登记的先后顺序清偿；顺序相同的，按照债权比例清偿；

（二）抵押合同自签订之日起生效的，该抵押物已登记的，按照本条第（一）项规定清偿；未登记的，按照合同生效时间的先后顺序清偿，顺序相同的，按照债权比例清偿。抵押物已登记的先于未登记的受偿。

**第五十五条** 城市房地产抵押合同签订后，土地上新增的房屋不属于抵押物。需要拍卖该抵押的房地产时，可以依法将该土地上新增的房屋与抵押物一同拍卖，但对拍卖新增房屋所得，抵押权人无权优先受偿。

依照本法规定以承包的荒地的土地使用权抵押的，或者以乡（镇）、村企业的厂房等建筑物占用范围内的土地使用权抵押的，在实现抵押权后，未经法定程序不得改变土地集体所有和土地用途。

**第五十六条** 拍卖划拨的国有土地使用权所得的价款，在依法缴纳相当于应缴纳的土地使用权出让金的款额后，抵押权人有

优先受偿权。

**第五十七条** 为债务人抵押担保的第三人，在抵押权人实现抵押权后，有权向债务人追偿。

**第五十八条** 抵押权因抵押物灭失而消灭。因灭失所得的赔偿金，应当作为抵押财产。

**第五十九条** 本法所称最高额抵押，是指抵押人与抵押权人协议，在最高债权额限度内，以抵押物对一定期间内连续发生的债权作担保。

**第六十条** 借款合同可以附最高额抵押合同。

债权人与债务人就某项商品在一定期间内连续发生交易而签订的合同，可以附最高额抵押合同。

**第六十一条** 最高额抵押的主合同债权不得转让。

**第六十二条** 最高额抵押除适用本节规定外，适用本章其他规定。

## 第四章 质 押

**第六十三条** 本法所称动产质押，是指债务人或者第三人将其动产移交债权人占有，将该动产作为债权的担保。债务人不履行债务时，债权人有权依照本法规定以该动产折价或者以拍卖、变卖该动产的价款优先受偿。

前款规定的债务人或者第三人为出质人，债权人为质权人，移交的动产为质物。

**第六十四条** 出质人和质权人应当以书面形式订立质押合同。

质押合同自质物移交于质权人占有时生效。

**第六十五条** 质押合同应当包括以下内容：

- (一) 被担保的主债权种类、数额；
- (二) 债务人履行债务的期限；
- (三) 质物的名称、数量、质量、状况；
- (四) 质押担保的范围；
- (五) 质物移交的时间；
- (六) 当事人认为需要约定的其他事项。

质押合同不完全具备前款规定内容的，可以补正。

**第六十六条** 出质人和质权人在合同中不得约定在债务履行期届满质权人未受清偿时，质物的所有权转移为质权人所有。

**第六十七条** 质押担保的范围包括主债权及利息、违约金、损害赔偿金、质物保管费用和实现质权的费用。质押合同另有约定的，按照约定。

**第六十八条** 质权人有权收取质物所生的孳息。质押合同另有约定的，按照约定。

前款孳息应当先充抵收取孳息的费用。

**第六十九条** 质权人负有妥善保管质物的义务。因保管不善致使质物灭失或者毁损的，质权人应当承担民事责任。

质权人不能妥善保管质物可能致使其灭失或者毁损的，出质人可以要求质权人将质物提存，或者要求提前清偿债权而返还质物。

**第七十条** 质物有损坏或者价值明显减少的可能，足以危害质权人权利的，质权人可以要求出质人提供相应的担保。出质人不提供的，质权人可以拍卖或者变卖质物，并与出质人协议将拍卖或者变卖所得的价款用于提前清偿所担保的债权或者向与出质

人约定的第三人提存。

**第七十一条** 债务履行期届满债务人履行债务的，或者出质人提前清偿所担保的债权的，质权人应当返还质物。

债务履行期届满质权人未受清偿的，可以与出质人协议以质物折价，也可以依法拍卖、变卖质物。

质物折价或者拍卖、变卖后，其价款超过债权数额的部分归出质人所有，不足部分由债务人清偿。

**第七十二条** 为债务人质押担保的第三人，在质权人实现质权后，有权向债务人追偿。

**第七十三条** 质权因质物灭失而消灭。因灭失所得的赔偿金，应当作为出质财产。

**第七十四条** 质权与其担保的债权同时存在，债权消灭的，质权也消灭。

**第七十五条** 下列权利可以质押：

- (一) 汇票、支票、本票、债券、存款单、仓单、提单；
- (二) 依法可以转让的股份、股票；
- (三) 依法可以转让的商标专用权，专利权、著作权中的财产权；
- (四) 依法可以质押的其他权利。

**第七十六条** 以汇票、支票、本票、债券、存款单、仓单、提单出质的，应当在合同约定的期限内将权利凭证交付质权人。质押合同自权利凭证交付之日起生效。

**第七十七条** 以载明兑现或者提货日期的汇票、支票、本票、债券、存款单、仓单、提单出质的，汇票、支票、本票、债券、存款单、仓单、提单兑现或者提货日期先于债务履行期的，质权

人可以在债务履行期届满前兑现或者提货，并与出质人协议将兑现的价款或者提取的货物用于提前清偿所担保的债权或者向与出质人约定的第三人提存。

**第七十八条** 以依法可以转让的股票出质的，出质人与质权人应当订立书面合同，并向证券登记机构办理出质登记。质押合同自登记之日起生效。

股票出质后，不得转让，但经出质人与质权人协商同意的可以转让。出质人转让股票所得的价款应当向质权人提前清偿所担保的债权或者向与质权人约定的第三人提存。

以有限责任公司的股份出质的，适用公司法股份转让的有关规定。质押合同自股份出质记载于股东名册之日起生效。

**第七十九条** 以依法可以转让的商标专用权，专利权、著作权中的财产权出质的，出质人与质权人应当订立书面合同，并向其管理部门办理出质登记。质押合同自登记之日起生效。

**第八十条** 本法第七十九条规定的权利出质后，出质人不得转让或者许可他人使用，但经出质人与质权人协商同意的可以转让或者许可他人使用。出质人所得的转让费、许可费应当向质权人提前清偿所担保的债权或者向与质权人约定的第三人提存。

**第八十一条** 权利质押除适用本节规定外，适用本章第一节的规定。

## 第五章 留置

**第八十二条** 本法所称留置，是指依照本法第八十四条的规定，债权人按照合同约定占有债务人的动产，债务人不按照合同约定的期限履行债务的，债权人有权依照本法规定留置该财产，



以该财产折价或者以拍卖、变卖该财产的价款优先受偿。

**第八十三条** 留置担保的范围包括主债权及利息、违约金、损害赔偿金、留置物保管费用和实现留置权的费用。

**第八十四条** 因保管合同、运输合同、加工承揽合同发生的债权，债务人不履行债务的，债权人有留置权。

法律规定可以留置的其他合同，适用前款规定。

当事人可以在合同中约定不得留置的物。

**第八十五条** 留置的财产为可分物的，留置物的价值应当相当于债务的金额。

**第八十六条** 留置权人负有妥善保管留置物的义务。因保管不善致使留置物灭失或者毁损的，留置权人应当承担民事责任。

**第八十七条** 债权人与债务人应当在合同中约定，债权人留置财产后，债务人应当在不少于两个月的期限内履行债务。债权人与债务人在合同中未约定的，债权人留置债务人财产后，应当确定两个月以上的期限，通知债务人在该期限内履行债务。

债务人逾期仍不履行的，债权人可以与债务人协议以留置物折价，也可以依法拍卖、变卖留置物。

留置物折价或者拍卖、变卖后，其价款超过债权数额的部分归债务人所有，不足部分由债务人清偿。

**第八十八条** 留置权因下列原因消灭：

- (一) 债权消灭的；
- (二) 债务人另行提供担保并被债权人接受的。

## 第六章 定金

**第八十九条** 当事人可以约定一方向对方给付定金作为债权

的担保。债务人履行债务后，定金应当抵作价款或者收回。给付定金的一方不履行约定的债务的，无权要求返还定金；收受定金的一方不履行约定的债务的，应当双倍返还定金。

**第九十条** 定金应当以书面形式约定。当事人在定金合同中应当约定交付定金的期限。定金合同从实际交付定金之日起生效。

**第九十一条** 定金的数额由当事人约定，但不得超过主合同标的额的百分之二十。

## 第七章 附 则

**第九十二条** 本法所称不动产是指土地以及房屋、林木等地上定着物。

本法所称动产是指不动产以外的物。

**第九十三条** 本法所称保证合同、抵押合同、质押合同、定金合同可以是单独订立的书面合同，包括当事人之间的具有担保性质的信函、传真等，也可以是主合同中的担保条款。

**第九十四条** 抵押物、质物、留置物折价或者变卖，应当参照市场价格。

**第九十五条** 海商法等法律对担保有特别规定的，依照其规定。

**第九十六条** 本法自 1995 年 10 月 1 日起施行。

# 中华人民共和国国务院令

## 第 683 号

《融资担保公司监督管理条例》已经 2017 年 6 月 21 日国务院第 177 次常务会议通过，现予公布，自 2017 年 10 月 1 日起施行。

### 《融资担保公司监督管理条例》

#### 第一章 总 则

**第一条** 为了支持普惠金融发展，促进资金融通，规范融资担保公司的行为，防范风险，制定本条例。

**第二条** 本条例所称融资担保，是指担保人为被担保人借款、发行债券等债务融资提供担保的行为；所称融资担保公司，是指依法设立、经营融资担保业务的有限责任公司或者股份有限公司。

**第三条** 融资担保公司开展业务，应当遵守法律法规，审慎经营，诚实守信，不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益。

**第四条** 省、自治区、直辖市人民政府确定的部门（以下称监督管理部门）负责对本地区融资担保公司的监督管理。

省、自治区、直辖市人民政府负责制定促进本地区融资担保行业发展的政策措施、处置融资担保公司风险，督促监督管理部门严格履行职责。

国务院建立融资性担保业务监管部际联席会议，负责拟订融资担保公司监督管理制度，协调解决融资担保公司监督管理中的重大问题，督促指导地方人民政府对融资担保公司进行监督管理

和风险处置。融资性担保业务监管部际联席会议由国务院银行业监督管理机构牵头，国务院有关部门参加。

**第五条** 国家推动建立政府性融资担保体系，发展政府支持的融资担保公司，建立政府、银行业金融机构、融资担保公司合作机制，扩大为小微企业和农业、农村、农民提供融资担保业务的规模并保持较低的费率水平。

各级人民政府财政部门通过资本金投入、建立风险分担机制等方式，对主要为小微企业和农业、农村、农民服务的融资担保公司提供财政支持，具体办法由国务院财政部门制定。

## 第二章 设立、变更和终止

**第六条** 设立融资担保公司，应当经监督管理部门批准。

融资担保公司的名称中应当标明融资担保字样。

未经监督管理部门批准，任何单位和个人不得经营融资担保业务，任何单位不得在名称中使用融资担保字样。国家另有规定的除外。

**第七条** 设立融资担保公司，应当符合《中华人民共和国公司法》的规定，并具备下列条件：

- (一) 股东信誉良好，最近3年无重大违法违规记录；
- (二) 注册资本不低于人民币2000万元，且为实缴货币资本；
- (三) 拟任董事、监事、高级管理人员熟悉与融资担保业务相关的法律法规，具有履行职责所需的从业经验和管理能力；
- (四) 有健全的业务规范和风险控制等内部管理制度。

省、自治区、直辖市根据本地区经济发展水平和融资担保行业发展的实际情况，可以提高前款规定的注册资本最低限额。

**第八条** 申请设立融资担保公司，应当向监督管理部门提交申请书和证明其符合本条例第七条规定条件的材料。

监督管理部门应当自受理申请之日起 30 日内作出批准或者不予批准的决定。决定批准的，颁发融资担保业务经营许可证；不予批准的，书面通知申请人并说明理由。

经批准设立的融资担保公司由监督管理部门予以公告。

**第九条** 融资担保公司合并、分立或者减少注册资本，应当经监督管理部门批准。

融资担保公司在住所地所在省、自治区、直辖市范围内设立分支机构，变更名称，变更持有 5% 以上股权的股东或者变更董事、监事、高级管理人员，应当自分支机构设立之日起或者变更相关事项之日起 30 日内向监督管理部门备案；变更后的相关事项应当符合本条例第六条第二款、第七条的规定。

**第十条** 融资担保公司跨省、自治区、直辖市设立分支机构，应当具备下列条件，并经拟设分支机构所在地监督管理部门批准：

（一）注册资本不低于人民币 10 亿元；

（二）经营融资担保业务 3 年以上，且最近 2 个会计年度连续盈利；

（三）最近 2 年无重大违法违规记录。

拟设分支机构所在地监督管理部门审批的程序和期限，适用本条例第八条的规定。

融资担保公司应当自分支机构设立之日起 30 日内，将有关情况报告公司住所地监督管理部门。

融资担保公司跨省、自治区、直辖市设立的分支机构的日常监督管理，由分支机构所在地监督管理部门负责，融资担保公司

住所地监督管理部门应当予以配合。

**第十一条** 融资担保公司解散的，应当依法成立清算组进行清算，并对未到期融资担保责任的承接作出明确安排。清算过程应当接受监督管理部门的监督。

融资担保公司解散或者被依法宣告破产的，应当将融资担保业务经营许可证交监督管理部门注销，并由监督管理部门予以公告。

### 第三章 经营规则

**第十二条** 除经营借款担保、发行债券担保等融资担保业务外，经营稳健、财务状况良好的融资担保公司还可以经营投标担保、工程履约担保、诉讼保全担保等非融资担保业务以及与担保业务有关的咨询等服务业务。

**第十三条** 融资担保公司应当按照审慎经营原则，建立健全融资担保项目评审、担保后管理、代偿责任追偿等方面的业务规范以及风险管理等内部控制制度。

政府支持的融资担保公司应当增强运用大数据等现代信息技术手段的能力，为小微企业和农业、农村、农民的融资需求服务。

**第十四条** 融资担保公司应当按照国家规定的风险权重，计量担保责任余额。

**第十五条** 融资担保公司的担保责任余额不得超过其净资产的 10 倍。

对主要为小微企业和农业、农村、农民服务的融资担保公司，前款规定的倍数上限可以提高至 15 倍。

**第十六条** 融资担保公司对同一被担保人的担保责任余额与

融资担保公司净资产的比例不得超过 10%，对同一被担保人及其关联方的担保责任余额与融资担保公司净资产的比例不得超过 15%。

**第十七条** 融资担保公司不得为其控股股东、实际控制人提供融资担保，为其他关联方提供融资担保的条件不得优于为非关联方提供同类担保的条件。

融资担保公司为关联方提供融资担保的，应当自提供担保之日起 30 日内向监督管理部门报告，并在会计报表附注中予以披露。

**第十八条** 融资担保公司应当按照国家有关规定提取相应的准备金。

**第十九条** 融资担保费率由融资担保公司与被担保人协商确定。

纳入政府推动建立的融资担保风险分担机制的融资担保公司，应当按照国家有关规定降低对小微企业和农业、农村、农民的融资担保费率。

**第二十条** 被担保人或者第三人以抵押、质押方式向融资担保公司提供反担保，依法需要办理登记的，有关登记机关应当依法予以办理。

**第二十一条** 融资担保公司有权要求被担保人提供与融资担保有关的业务活动和财务状况等信息。

融资担保公司应当向被担保人的债权人提供与融资担保有关的业务活动和财务状况等信息。

**第二十二条** 融资担保公司自有资金的运用，应当符合国家有关融资担保公司资产安全性、流动性的规定。

**第二十三条** 融资担保公司不得从事下列活动：

- (一) 吸收存款或者变相吸收存款；
- (二) 自营贷款或者受托贷款；
- (三) 受托投资。

## **第四章 监督管理**

**第二十四条** 监督管理部门应当建立健全监督管理工作制度，运用大数据等现代信息技术手段实时监测风险，加强对融资担保公司的非现场监管和现场检查，并与有关部门建立监督管理协调机制和信息共享机制。

**第二十五条** 监督管理部门应当根据融资担保公司的经营规模、主要服务对象、内部管理水平、风险状况等，对融资担保公司实施分类监督管理。

**第二十六条** 监督管理部门应当按照国家有关融资担保统计制度的要求，向本级人民政府和国务院银行业监督管理机构报送本地区融资担保公司统计数据。

**第二十七条** 监督管理部门应当分析评估本地区融资担保行业发展和监督管理情况，按年度向本级人民政府和国务院银行业监督管理机构报告，并向社会公布。

**第二十八条** 监督管理部门进行现场检查，可以采取下列措施：

- (一) 进入融资担保公司进行检查；
- (二) 询问融资担保公司的工作人员，要求其有关检查事项作出说明；
- (三) 检查融资担保公司的计算机信息管理系统；



**(四)** 查阅、复制与检查事项有关的文件、资料，对可能被转移、隐匿或者毁损的文件、资料、电子设备予以封存。

进行现场检查，应当经监督管理部门负责人批准。检查人员不得少于 2 人，并应当出示合法证件和检查通知书。

**第二十九条** 监督管理部门根据履行职责的需要，可以与融资担保公司的董事、监事、高级管理人员进行监督管理谈话，要求其就融资担保公司业务活动和风险管理的重大事项作出说明。

监督管理部门可以向被担保人的债权人通报融资担保公司的违法违规行或者风险情况。

**第三十条** 监督管理部门发现融资担保公司的经营活动可能形成重大风险的，经监督管理部门主要负责人批准，可以区别情形，采取下列措施：

- (一) 责令其暂停部分业务；
- (二) 限制其自有资金运用的规模和方式；
- (三) 责令其停止增设分支机构。

融资担保公司应当及时采取措施，消除重大风险隐患，并向监督管理部门报告有关情况。经监督管理部门验收，确认重大风险隐患已经消除的，监督管理部门应当自验收完毕之日起 3 日内解除前款规定的措施。

**第三十一条** 融资担保公司应当按照要求向监督管理部门报送经营报告、财务报告以及注册会计师出具的年度审计报告等文件和资料。

融资担保公司跨省、自治区、直辖市开展业务的，应当按季度向住所地监督管理部门和业务发生地监督管理部门报告业务开

展情况。

**第三十二条** 融资担保公司对监督管理部门依法实施的监督检查应当予以配合，不得拒绝、阻碍。

**第三十三条** 监督管理部门应当建立健全融资担保公司信用记录制度。融资担保公司信用记录纳入全国信用信息共享平台。

**第三十四条** 监督管理部门应当会同有关部门建立融资担保公司重大风险事件的预警、防范和处置机制，制定融资担保公司重大风险事件应急预案。

融资担保公司发生重大风险事件的，应当立即采取应急措施，并及时向监督管理部门报告。监督管理部门应当及时处置，并向本级人民政府、国务院银行业监督管理机构和中国人民银行报告。

**第三十五条** 监督管理部门及其工作人员对监督管理工作中知悉的商业秘密，应当予以保密。

## 第五章 法律责任

**第三十六条** 违反本条例规定，未经批准擅自设立融资担保公司或者经营融资担保业务的，由监督管理部门予以取缔或者责令停止经营，处50万元以上100万元以下的罚款，有违法所得的，没收违法所得；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

违反本条例规定，未经批准在名称中使用融资担保字样的，由监督管理部门责令限期改正；逾期不改正的，处5万元以上10万元以下的罚款，有违法所得的，没收违法所得。

**第三十七条** 融资担保公司有下列情形之一的，由监督管理部门责令限期改正，处10万元以上50万元以下的罚款，有违法所得的，没收违法所得；逾期不改正的，责令停业整顿，情节严

重的，吊销其融资担保业务经营许可证：

- (一) 未经批准合并或者分立；
- (二) 未经批准减少注册资本；
- (三) 未经批准跨省、自治区、直辖市设立分支机构。

**第三十八条** 融资担保公司变更相关事项，未按照本条例规定备案，或者变更后的相关事项不符合本条例规定的，由监督管理部门责令限期改正；逾期不改正的，处5万元以上10万元以下的罚款，情节严重的，责令停业整顿。

**第三十九条** 融资担保公司受托投资的，由监督管理部门责令限期改正，处50万元以上100万元以下的罚款，有违法所得的，没收违法所得；逾期不改正的，责令停业整顿，情节严重的，吊销其融资担保业务经营许可证。

融资担保公司吸收公众存款或者变相吸收公众存款、从事自营贷款或者受托贷款的，依照有关法律、行政法规予以处罚。

**第四十条** 融资担保公司有下列情形之一的，由监督管理部门责令限期改正；逾期不改正的，处10万元以上50万元以下的罚款，有违法所得的，没收违法所得，并可以责令停业整顿，情节严重的，吊销其融资担保业务经营许可证：

- (一) 担保责任余额与其净资产的比例不符合规定；
- (二) 为控股股东、实际控制人提供融资担保，或者为其他关联方提供融资担保的条件优于为非关联方提供同类担保的条件；
- (三) 未按照规定提取相应的准备金；
- (四) 自有资金的运用不符合国家有关融资担保公司资产安全性、流动性的规定。

**第四十一条** 融资担保公司未按照要求向监督管理部门报送经营报告、财务报告、年度审计报告等文件、资料或者业务开展情况，或者未报告其发生的重大风险事件的，由监督管理部门责令限期改正，处5万元以上20万元以下的罚款；逾期不改正的，责令停业整顿，情节严重的，吊销其融资担保业务经营许可证。

**第四十二条** 融资担保公司有下列情形之一的，由监督管理部门责令限期改正，处20万元以上50万元以下的罚款；逾期不改正的，责令停业整顿，情节严重的，吊销其融资担保业务经营许可证；构成违反治安管理行为的，依照《中华人民共和国治安管理处罚法》予以处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）拒绝、阻碍监督管理部门依法实施监督检查；

（二）向监督管理部门提供虚假的经营报告、财务报告、年度审计报告等文件、资料；

（三）拒绝执行监督管理部门依照本条例第三十条第一款规定采取的措施。

**第四十三条** 依照本条例规定对融资担保公司处以罚款的，根据具体情形，可以同时对其负有直接责任的董事、监事、高级管理人员处5万元以下的罚款。

融资担保公司违反本条例规定，情节严重的，监督管理部门对负有直接责任的董事、监事、高级管理人员，可以禁止其在一定期限内担任或者终身禁止其担任融资担保公司的董事、监事、高级管理人员。

**第四十四条** 监督管理部门的工作人员在融资担保公司监督管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第六章 附 则

**第四十五条** 融资担保行业组织依照法律法规和章程的规定，发挥服务、协调和行业自律作用，引导融资担保公司依法经营，公平竞争。

**第四十六条** 政府性基金或者政府部门为促进就业创业等直接设立运营机构开展融资担保业务，按照国家有关规定执行。

农村互助式融资担保组织开展担保业务、林业经营主体间开展林权收储担保业务，不适用本条例。

**第四十七条** 融资再担保公司的管理办法，由国务院银行业监督管理机构会同国务院有关部门另行制定，报国务院批准。

**第四十八条** 本条例施行前设立的融资担保公司，不符合本条例规定条件的，应当在监督管理部门规定的期限内达到本条例规定的条件；逾期仍不符合规定条件的，不得开展新的融资担保业务。

**第四十九条** 本条例自 2017 年 10 月 1 日起施行。

# 国务院关于促进融资担保行业加快发展的意见

## 国发〔2015〕43号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

融资担保是破解小微企业和“三农”融资难融资贵问题的重要手段和关键环节，对于稳增长、调结构、惠民生具有重要作用。为主动适应融资担保行业改革转型要求，促进行业加快发展，更好地服务经济社会发展大局，现提出以下意见：

### 一、总体要求

**（一）指导思想。**全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，认真落实党中央、国务院决策部署，以缓解小微企业和“三农”融资难融资贵为导向，以大力发展政府支持的融资担保和再担保机构为基础，以有针对性地加大对融资担保业的政策扶持力度为抓手，加快发展主要为小微企业和“三农”服务的新型融资担保行业，促进大众创业、万众创新。

**（二）基本原则。**一是坚持政策扶持与市场主导相结合。对于服务小微企业和“三农”等普惠领域、关系经济社会发展大局的融资担保业务，尊重其准公共产品属性，政府给予大力扶持；对于其他融资担保业务，鼓励其按照市场规律积极创新发展，发挥市场在资源配置中的决定性作用。二是坚持发展与规范并重。加快行业法治建设，推进科学监管，促进融资担保机构合规经营，在严守风险底线的同时为发展预留空间；坚持发展导向，以规范促发展，把握好规范经营与创新发展的平衡。

**（三）发展目标。**推进融资担保机构“减量增质”、做精做强，培育一批有较强实力和影响力的融资担保机构，基本形成数

量适中、结构合理、竞争有序、稳健运行的机构体系；省级再担保机构三年内基本实现全覆盖，研究设立国家融资担保基金，完善银担合作模式，建立健全融资担保业务风险分散机制；小微企业和“三农”融资担保业务较快增长、融资担保费率保持较低水平，小微企业和“三农”融资担保在保户数占比五年内达到不低于60%的目标；出台《融资担保公司管理条例》及配套细则，基本形成适合行业特点的监管制度体系；持续加大政策扶持力度，形成以小微企业和“三农”融资担保业务为导向的政策扶持体系。

## 二、发挥政府支持作用，提高融资担保机构服务能力

**（四）大力发展政府支持的融资担保机构。**以省级、地市级为重点，科学布局，通过新设、控股、参股等方式，发展一批政府出资为主、主业突出、经营规范、实力较强、信誉较好、影响力较大的政府性融资担保机构，作为服务小微企业和“三农”的主力军，支撑行业发展；支持专注服务小微企业和“三农”、有实力的融资担保机构开展兼并重组，发挥资本、人才、风险管理、业务经验、品牌等方面的优势，做精做强，引领行业发展；以开展小微企业和“三农”融资担保业务为标准，加大扶持力度，支持融资担保机构扩大业务规模。

**（五）加强融资担保机构自身能力建设。**融资担保机构是行业发展的基础和关键，要加强自身能力建设，按照信用中介的内在要求，经营好信用、管理好风险、承担好责任，提升实力和信誉，做精风险管理；坚守融资担保主业，发展普惠金融，适应互联网金融等新型金融业态发展趋势，大胆创新，积极探索，为小微企业和“三农”提供丰富产品和优质服务，促进大众创业、万众创新；发挥“接地气”优势和“放大器”作用，为客户提供增

值服务，提升客户价值，形成独特核心竞争力。

### 三、发挥政府主导作用，推进再担保体系建设

**（六）加快再担保机构发展。**研究设立国家融资担保基金，推进政府主导的省级再担保机构基本实现全覆盖，构建国家融资担保基金、省级再担保机构、辖内融资担保机构的三层组织体系，有效分散融资担保机构风险，发挥再担保“稳定器”作用。

**（七）完善再担保机制。**发挥政府政策导向作用，研究论证国家融资担保基金通过股权投资、技术支持等方式，支持省级再担保机构发展。各省（区、市）人民政府要按照政府主导、专业管理、市场运作的原则，推动省级再担保机构以股权投资和再担保业务为纽带，构建统一的融资担保体系；完善再担保机制，提升辖内融资担保机构的管理水平和抗风险能力，统一管理要求和服务标准，扩大小微企业和“三农”融资担保业务规模。

**（八）改进完善对政府性融资担保和省级再担保机构的考核机制。**对政府性融资担保机构，地方各级人民政府要结合当地实际降低或取消盈利要求，重点考核小微企业和“三农”融资担保业务规模、服务情况；对省级再担保机构，坚持保本微利经营原则，不以盈利为目的，在可持续经营前提下，着力降低融资担保和再担保业务收费标准。

### 四、政银担三方共同参与，构建可持续银担商业合作模式

**（九）建立政银担三方共同参与的合作模式。**各省（区、市）人民政府要发挥作用，加大投入，积极探索适合本地区实际的政银担合作机制，鼓励有条件的地方设立政府性担保基金，实现小微企业和“三农”融资担保风险在政府、银行业金融机构和融资担保机构之间的合理分担；推动以省级再担保机构为平台与银行



业金融机构开展合作，对银行业金融机构担保贷款发生的风险进行合理补偿，推动建立可持续银担商业合作模式。

**(十) 完善银担合作政策。**银行业金融机构要根据政策导向，按照商业可持续、风险可防控原则，主动对接，简化手续，积极扩大、深化银担合作；在与省级再担保机构达成的合作框架下，对合作的融资担保机构，按照市场化原则，提供风险分担、不收或少收保证金、提高放大倍数、控制贷款利率上浮幅度等优惠条件；改进绩效考核和风险问责机制，提高对小微企业和“三农”融资担保贷款的风险容忍度。对银行业金融机构不承担风险或者只承担部分风险的小微企业和“三农”融资担保贷款，可以适当下调风险权重。

**(十一) 优化银担合作环境。**中国融资担保业协会、中国银行业协会要在有关部门指导下，加快开展融资担保机构信用记录工作；银行业金融机构、再担保机构要根据信用记录，对合作的融资担保机构进行差异化管理，提高风险控制水平；银行业金融机构、再担保机构、融资担保机构要充分利用企业信用信息公示系统，促进银担合作稳健发展。

## **五、有效履行监管职责，守住风险底线**

**(十二) 加快监管法治建设。**融资性担保业务监管部际联席会议要加强制度建设，推动《融资担保公司管理条例》尽快出台，完善融资担保监管法规体系；加大监管指导和监督力度，切实维护监管法规政策的统一性、权威性，确保有法必依、执法必严、违法必究；加强行业基础设施建设，建立统一的行业信息报送和监测系统，加强对重点地区和领域风险的监测和预警；对监管部门履职情况进行评价，指导地方人民政府及时妥善处置风险事件；

对失信、违法的融资担保机构建立部门动态联合惩戒机制。

**（十三）明晰地方监管责任。**各省（区、市）人民政府作为监管责任主体，要重视监管工作，加强人力、物力、财力等监管资源配备；处理好发展与监管的关系，一手抓发展，一手抓监管，两手都要硬。地方监管部门要创新监管机制和手段，积极探索实施分类监管，推进监管信息化建设，加强部门间信息互联共享和监管协同，提高监管有效性；对于辖内融资担保重大风险事件，要及时上报，妥善处置，坚决守住不发生区域性系统性风险的底线。

**（十四）加强行业自律和人才建设。**中国融资担保业协会要加强行业自律建设，积极承担部分行业管理职能，在行业统计、机构信用记录管理、行业人才培养和文化建设等方面发挥重要作用，为行业监管提供有效补充；制订科学合理的人才培养、储备和使用的战略规划，研究制定从业人员管理制度，提高人员素质，推进队伍建设。

## 六、加强协作，共同支持融资担保行业发展

**（十五）落实财税支持政策。**落实好融资担保机构免征营业税和准备金税前扣除等相关政策。综合运用资本投入、代偿补偿等方式，加大对主要服务小微企业和“三农”的融资担保机构的财政支持力度。

**（十六）营造支持发展的良好环境。**进一步研究完善相关企业会计准则，保证融资担保行业会计信息质量；健全融资担保机构信用记录，并纳入国家统一的信用信息共享交换平台；规范、有序地将融资担保机构接入金融信用信息基础数据库，加强信用管理；依法为融资担保机构进行抵（质）押登记，并为其债权保

护和追偿提供必要协助，维护融资担保机构合法权益。各省（区、市）人民政府要继续开展对非融资担保公司的清理规范，加强管理，建立长效机制。

各地区、各有关部门要充分认识促进融资担保行业加快发展的重要意义，加强协调，形成合力。各有关部门要根据本意见要求，按照职责分工，抓紧制定相关配套措施，确保各项政策措施落实到位。各省（区、市）人民政府要制定促进本地区融资担保行业发展的具体方案并尽快组织实施。

**财政部 农业部 银监会印发《关于财政支持建立农业信贷担保体系的指导意见》的通知**  
**财农〔2015〕121号**

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、农业（农牧、农村经济）厅（局、委、办）、银监局：

为贯彻落实党的十八届三中全会和近年来中央 1 号文件精神，经国务院批准，财政部、农业部联合印发了《关于调整完善农业三项补贴政策的指导意见》（财农〔2015〕31号），明确提出，支持粮食适度规模经营资金重点要支持建立完善农业信贷担保体系。为了积极稳妥地推动财政支持建立农业信贷担保体系工作，财政部、农业部、银监会研究制定了《关于财政支持建立农业信贷担保体系的指导意见》，现印发给你们，请遵照执行。

附件：关于财政支持建立农业信贷担保体系的指导意见

抄送：各省、自治区、直辖市、计划单列市人民政府，各省、自治区、直辖市融资性担保机构监管部门，新疆生产建设兵团财务局、农业局，财政部驻各省、自治区、直辖市、计划单列市财政监察专员办事处。

附件：

**《关于财政支持建立农业信贷担保体系的指导意见》**

现代农业需要现代金融的支撑。建立由财政支持的农业信贷担保体系，既是引导推动金融资本投入农业，解决农业“融资难”、

“融资贵”问题的重要手段，也是新常态下创新财政支农机制，放大财政支农政策效应，提高财政支农资金使用效益的重要举措，不仅有利于加快转变农业发展方式，促进现代农业发展，而且对于稳增长、促改革、调结构、惠民生也具有积极意义。党中央、国务院高度重视建立由政府支持的农业信贷担保体系，化解农业农村发展“融资难”、“融资贵”问题。近期，经国务院同意，财政部、农业部联合印发了《关于调整完善农业三项补贴政策的指导意见》（财农〔2015〕31号），明确将支持建立完善农业信贷担保体系作为促进粮食生产和农业适度规模经营的重点内容。为积极稳妥地推进财政支持建立农业信贷担保体系相关工作，现提出以下意见：

## **一、财政支持建立农业信贷担保体系的指导思想和目标原则**

**（一）指导思想。**认真贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，按照党中央、国务院统一部署，发挥好资源配置中市场决定性作用和政府引导作用，创新财政和金融协同支农机制，建立健全政策性农业信贷担保体系，促进农业适度规模经营和转变农业发展方式，加快农业现代化建设。

**（二）主要目标。**以建立健全省（自治区、直辖市、计划单列市，以下简称省）级农业信贷担保体系为重点，逐步建成覆盖粮食主产区及主要农业大县的农业信贷担保网络，推动形成覆盖全国的政策性农业信贷担保体系，为农业尤其是粮食适度规模经营的新型经营主体提供信贷担保服务，切实解决农业发展中的“融资难”、“融资贵”问题，支持新型经营主体做大做强，促进粮食稳定发展和现代农业建设。

**（三）基本原则。**财政支持建立农业信贷担保体系坚持以下

原则：

地方先行。以省级为主，鼓励各地积极稳妥地建立健全农业信贷担保机构和分支机构，逐步形成省级以及省以下农业信贷担保体系。

中央支持。中央财政利用粮食适度规模经营资金对地方建立农业信贷担保体系提供资金支持，并在政策上给予指导，适时组建全国性的农业信贷担保机构。

专注农业。财政出资建立的农业信贷担保机构坚持政策性、专业性和独立性，必须专注于支持粮食生产经营和现代农业发展，对从事粮食生产和农业适度规模经营的新型经营主体的农业信贷担保余额不得低于总担保规模的 70%。

市场运作。政策性农业信贷担保机构以可持续发展为运营目标，依法依规建立健全公司法人治理结构，组建专业化经营管理团队，实行市场化运作，承担市场经营的相应风险。

银担共赢。建立农业信贷担保机构和合作银行合理的风险分担机制和利益分享机制。通过政策支持，降低银行农业贷款成本和风险，在政策要求范围内放大农业信贷担保倍数，实现银担合作共赢、财政金融协同支持农业发展的良好局面。

## 二、建立健全全国农业信贷担保体系

### **（四）建立健全覆盖全国的政策性农业信贷担保体系框架。**

力争用 3 年时间建立健全具有中国特色、覆盖全国的农业信贷担保体系框架。主要包括全国性的农业信贷担保机构（暂名：全国农业信贷担保联盟）、省级农业信贷担保机构和市、县（市、区，以下简称市县）农业信贷担保机构。

### **（五）加快建立省级农业信贷担保机构。力争用 2 年时间建**

立健全省级农业信贷担保机构。2015年，各省要把中央财政安排的支持粮食适度规模经营资金投入重点和工作重点优先放在支持建立省级农业信贷担保机构，特别是粮食主产省和农业大省要在建立省级农业信贷担保机构方面实现突破，初步建立省级农业信贷担保机构。省级农业信贷担保机构也可以在市、县设立分支机构开展农业信贷担保业务。2016年，省级农业信贷担保机构要建成并正式开始运营。省级农业信贷担保机构由省级财政部门、农业部门会同有关部门组建并独立运营。暂时不具备条件成立独立运营农业信贷担保机构的地方，可以采取有效方式提供农业信贷担保服务作为过渡形式。过渡期不得超过2年。

**（六）适时筹建全国农业信贷担保联盟。**在省级农业信贷担保机构建立健全的基础上，适时组建全国农业信贷担保联盟，重点为省级及省以下农业信贷担保机构提供政策和业务指导、行为规范和风险救助、再担保、人员培训和信贷政策对接等服务。

**（七）稳妥建立市县农业信贷担保机构。**有条件的市县可以建立市县级农业信贷担保机构，省级财政可以安排一定资金给予适当支持。省级担保机构要为省内市县农业信贷担保机构提供担保业务设计、业务指导、政策对接和监督管理等服务。

### 三、财政支持建立农业信贷担保体系的政策措施

**（八）农业信贷担保机构的资本金注入。**省级财政部门要利用中央财政支持粮食适度规模经营补贴资金，对省级、市县农业信贷担保机构进行资本金注入。除地方发起方投入资本金外，中央财政可以利用粮食适度规模经营资金对全国农业信贷担保联盟给予一定资本金注入支持。鼓励省级财政安排本级财政资金作为资本金注入省级农业信贷担保机构。允许银行机构等战略合作伙

伴适当参股，但非财政性资金占农业信贷担保机构资本股份不得超过 20%。

**（九）建立农业信贷担保经营风险补助机制。**省级财政要会同有关部门明确对农业信贷担保机构经营风险的补助条件和补助标准，主要包括担保费补助和代偿补助等，鼓励农业信贷担保机构做大农业信贷担保业务，稳定经营预期，降低农业贷款者资金成本。担保费补助主要弥补农业信贷担保的业务费用，代偿补助主要弥补农业信贷担保的代偿风险。要明确农业信贷担保机构的市场主体责任，对担保费补助和代偿补助实行上限控制。

**（十）建立农业信贷担保系统风险救助制度。**中央财政和省级财政利用粮食适度规模经营资金支持建立农业信贷担保体系的风险准备金等救助制度，应对农业产业系统性风险导致政策性农业信贷担保机构出现资本流动性危机，建立农业信贷担保机构救助机制，帮助及时化解风险。

**（十一）明确农业信贷担保体系客户和业务定位。**农业信贷担保服务应优先满足从事粮食适度规模经营各类新型经营主体的需要，对其开展粮食生产经营的信贷提供担保服务，包括基础设施、扩大和改进生产、引进新技术、市场开拓与品牌建设、土地长期租赁、流动资金等方面。农业信贷担保可以逐步向农业其他领域拓展，并向与农业直接相关的二三产业延伸，促进农村一二三产业融合发展。省级财政部门、农业部门要会同有关部门，根据当地实际确定纳入支持的新型经营主体和业务范围。

**（十二）支持扩大信贷担保机构的杠杆倍数。**发挥政策性农业信贷担保机构的信用优势，完善农业信贷担保机构的征信评级，支持在政策要求范围内适当放大担保倍数，增强服务农业能力。



农业信贷担保体系战略合作银行要合理扩大分支机构业务授权，建立符合农业业务特点的决策审批流程，提高贷款审批和发放效率。

**（十三）建立银担合作共赢机制。**建立财政部门、农业部门、银监部门、战略合作银行的协商沟通制度，明确各自的责任、权利和义务，形成长期协同支农机制。农业信贷担保业务政策设计要明确合理的担保费率、贷款期限和代偿比例等，建立合理的风险分担机制。农业信贷担保机构和战略合作银行要加强协调，创新更多适合新型经营主体的担保和贷款产品、服务方式。

**（十四）加强农业信贷担保机构经营风险管理。**要增强政策性农业信贷担保机构的经营风险防范意识，对单笔和相关联信贷主体的信贷担保额度要有适当的上限控制。要根据农业生产经营特点，逐步建立和强化对借款者的信用甄别与约束机制。逐步建立和完善全国共享的农业信贷担保信用信息、业务信息、风险信息数据库，搭建服务农业发展的信用信息数据库、服务网和信贷对接平台。普及和强化金融法制意识，提升新型经营主体信用意识和信用水平。探索完善失信处罚制度，加大金融监管执法力度。农业信贷担保机构代偿率达到一定程度时，融资性担保机构监管部门要及时发出预警，要求农业信贷担保机构强化业务风险评估和管控，审慎开展新业务。

**（十五）落实现有相关税收优惠政策。**符合条件的农业信贷担保机构从农业中小企业担保或再担保业务取得的收入，执行现行中小企业信用担保机构免征营业税政策。符合条件的农业信贷担保机构的所得税税前扣除政策，按照《财政部、国家税务总局关于中小企业信用担保机构有关准备金企业所得税税前扣除政策

的通知》（财税〔2012〕25号）有关规定执行。

**（十六）完善对农业信贷担保机构的考核机制。**政策性农业信贷担保机构在可持续经营的前提下，着力降低信贷担保业务收费标准，结合实际降低或弱化赢利考核要求，重点考核其农业信贷担保业务规模、项目个数、为农服务、风险控制等情况，建立持续性和政策性并重的业务绩效考核评价指标体系。

**（十七）加强农业信贷担保人才队伍建设。**省级农业信贷担保机构要重视引进专业管理人才和高层次金融人才，市县信贷担保机构要积极引进和大力培养既懂金融又懂农业的农业信贷担保专业人才。农业信贷担保机构要加大业务人员培训力度，尽快建立一支作风扎实、专业素质高、严守职业操守的专业人才队伍。

#### **四、着力做好财政支持农业信贷担保体系的组建工作**

**（十八）切实加强组织领导。**建立财政支持的农业信贷担保体系要按照经国务院同意的财农〔2015〕31号文件要求，在省级人民政府统一领导下进行。省级财政部门、农业部门要会同融资性担保机构监管部门等有关部门高度重视农业信贷担保机构的组建和运营工作，组织专门力量负责省级农业信贷担保机构的组建工作，加强对农业信贷担保机构的指导和监督，并对市县工作给予指导。财政部、农业部、银监会将会同有关部门适时制定农业信贷担保业务运营及监督管理指南，指导各地农业信贷担保工作的开展。

**（十九）明确职责任务分工。**财政部门负责制定对农业信贷担保机构的财政支持政策和资金管理办法，会同农业部门、银监部门研究确定农业信贷担保业务范围界定、农业信贷担保的资格认定条件，梳理农业信贷担保公司设立的流程和组织结构，做好

公司筹备设立的前期工作。农业部门会同财政部门提供农业信贷担保项目的设计指导与推介，在担保机构申请财政经营风险费用补助时确认担保业务是否属于支持范围；对于农业信贷担保支持的项目，农业部门在其后续发展中给予积极的支持和辅导，降低贷款的风险。银监部门负责农业信贷担保业务推动与指导。省级人民政府和融资性担保机构监管部门要加强对农业信贷担保机构的日常监管。

**（二十）抓紧制定实施方案。**省级财政部门、农业部门要会同融资性担保机构监管部门等有关部门及时与财政部、农业部、银监会沟通，抓紧制定切实可行的实施方案，细化具体政策措施并抓好落实。各地要在2015年9月底之前将实施方案报财政部、农业部、银监会备案。

组建全国农业信贷担保联盟工作由财政部、农业部、银监会在跟踪调研的基础上，经与各地协商后提出筹建方案，并按程序报批。

**（二十一）建立考评机制。**财政部、农业部、银监会将从组织领导、制定方案、具体组建、业务运营、指导监管等方面建立考评指标体系，并开展考评工作。考评结果将进行通报，并作为下年度中央财政安排支持资金的重要依据。

**财政部 农业部 银监会印发《关于做好全  
国农业信贷担保工作》的通知**  
**财农〔2017〕40号**

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、农业（农牧、农村经济）厅（局、委、办），各银监局，国家农业信贷担保联盟有限责任公司：

为有效破解农业融资难、融资贵问题，引导推动金融资本投入农业，经国务院同意，财政部、农业部、银监会于2015年启动了全国农业信贷担保体系建设工作，2016年成立了全国农业信贷担保工作指导委员会（以下简称全国指导委员会）。按照《财政部 农业部 银监会关于印发〈财政支持建立农业信贷担保体系的指导意见〉的通知》（财农〔2015〕121号）要求，经报国务院批准，国家农业信贷担保联盟有限责任公司（以下简称国家农担公司）已经成立，各省、自治区、直辖市、计划单列市（以下简称省）也扎实推动省级农业信贷担保公司（以下简称省级农担公司）组建，稳步推进农业信贷担保业务运营，取得了积极进展。当前，全国农业信贷担保体系建设处于搭框架、构体系、建制度、明规矩的关键阶段，为加强指导、明确政策、强化要求、健全机制，现就进一步做好全国农业信贷担保工作有关问题通知如下：

**一、坚持全国农业信贷担保体系的政策性定位**

**（一）坚持体系政策性定位。**在全国范围内建立政策性支持、市场化运作、专注农业、独立运营的农业信贷担保体系，是财政撬动金融支农的一项重大机制创新，省级农担公司要紧紧围绕推进农业供给侧结构性改革、加快转变农业发展方式、促进多种形

式农业适度规模经营开展业务。在推进省级农担公司组建和运营过程中，各省要准确把握农业信贷担保专注服务农业、专注服务农业适度规模经营主体的政策性定位，确保农业信贷担保贴农、为农、惠农，不脱农。

**（二）严格界定政策性业务标准。**省级农担公司政策性业务实行“双控”标准。一是控制业务范围。服务范围限定为粮食生产、畜牧水产养殖、菜果茶等农林优势特色产业，农资、农机、农技等农业社会化服务，农田基础设施，以及与农业生产直接相关的一二三产业融合发展项目，家庭休闲农业、观光农业等农村新业态。二是控制担保额度。服务对象聚焦家庭农场、种养大户、农民合作社、农业社会化服务组织、小微农业企业等农业适度规模经营主体，以及国有农（团）场中符合条件的农业适度规模经营主体，单户在保余额控制在 10—200 万元之间，对适合大规模农业机械化作业的地区可适当放宽限额，但最高不超过 300 万元。省级农担公司符合“双控”标准的担保额不得低于总担保额的 70%。

**（三）加强政策外业务规模管控。**省级农担公司不得新开展任何非农担保业务，政策性业务范围外的农业担保业务也应谨慎开展，并优先支持辐射面广、带动力强、与农户利益联结紧密的农业产业化龙头企业，以及实施农田基础设施等提高粮食生产能力的项 目，且单个经营主体在保余额不得超过 1000 万元。特别是对跨行业、混业经营的龙头企业要加大风险识别，严格控制担保额度和业务规模。省级农担公司要对政策性业务、政策外业务实行分开核算。

## 二、明确政策性农业信贷担保业务的财政支持政策

**（一）统筹安排中央财政补助资金。**中央财政将政策性农业信贷担保业务余额、单笔担保额度、政策性担保规模占比、绩效考核等情况，作为分配农业生产发展资金中支持适度规模经营方向的测算因素。各省在中央政策要求框架内，应进一步细化具体规定和要求。省级农担公司开展的非政策性农业信贷担保业务和其他混业经营的融资性担保公司开展的农业信贷担保业务，不享受中央财政补助政策。

**（二）实施担保费用补助政策。**各省可在省级农担公司按照市场化运营成本费用确定的担保费率基础上，给予符合“双控”标准的政策性业务适当的担保费用补助。原则上对粮食适度规模经营主体的担保费率补助不超过2%，对其他符合条件的主体不超过1.5%（符合条件的扶贫项目不超过2%）。财政补助后的综合担保费率（向贷款主体收取和财政补助之和）不得超过3%。具备条件的省级农担公司如开展财务咨询、技术服务、市场对接等增值服务，在综合担保费率不超过3%的同时，要确保农业贷款主体实际承担的综合信贷成本（贷款利率、贷款主体承担的担保费率、增值服务费费率等各项之和）控制在8%以内，如基准利率调整，按据实增减数对8%予以调整。

**（三）实施担保业务奖补政策。**各省根据财力情况，可在综合考量省级农担公司政策性担保业务余额、担保资本金放大倍数、单笔担保额度、风险管控等指标基础上，结合其是否违反相关政策性要求的扣分处罚因素，制定担保业务奖补办法，对满足一定条件的省级农担公司给予一定比例的奖补。奖补资金用于建立省级农业信贷担保系统风险资金池、风险代偿或转增资本金规模等。

**（四）落实现行相关税收优惠政策。**符合条件的农业信贷担

保公司从农业中小企业信用担保或再担保业务取得的收入，按现行规定享受中小企业信用担保机构免征增值税政策。符合条件的农业信贷担保机构的所得税税前扣除政策，按照《财政部 税务总局关于中小企业融资（信用）担保机构有关准备金企业所得税税前扣除政策的通知》（财税〔2017〕22号）的有关规定执行。

### 三、扎实做好省级农业信贷担保体系建设

**（一）建立健全公司法人治理结构。**各省要加快省级农担公司组建进程，按照建立现代企业制度的要求，尽快建立健全公司法人治理结构、内设机构体系和个性化监管机制，及时研究出台与本省农业信贷担保业务相适应的担保项目自主发现方式、项目决策办理、财务资金监管、风险评价防控等制度。

**（二）确保省级农担公司的独立性。**全国农业信贷担保体系是财政支农政策体系的一部分，各省要切实加大工作力度，采取有效措施，确保省级农担公司做到法人独立、业务独立、财务独立、考核独立、管理独立，直接接受同级财政部门 and 农业部门的业务指导和绩效考核。暂时采取挂靠方式组建的省级农担公司，要制定脱钩时间表，于2017年年底完成从母公司脱钩。

**（三）加快基层服务网络建设。**为实现与农业适度规模经营主体等重点服务对象有效对接，省级农担公司要尽快将相应的机构、人员和业务下沉，原则上采取设立办事处或分公司等分支机构的方式，逐步将业务分支机构建在市县、基层，并将其作为农业信贷担保业务受理的主体，2017年年底基本建成贴近主体、覆盖全国、紧密可控、运行高效的农业信贷担保服务网络体系。

### 四、充分发挥国家农担公司的作用

**（一）明确主体职能。**国家农担公司面向省级农担公司开展

再担保业务，要按照市场化运营原则，合理确定再担保费率、再担保补偿比例等条款，确保自身经营可持续，再担保业务范围仅限省级农担公司开展的政策性担保业务。国家农担公司应根据担保体系运行实际，抓紧研究制定和完善再担保业务规则，报全国指导委员会履行相关程序后实施。中央财政对国家农担公司的支持政策另行制定。

**（二）发挥指导作用。**国家农担公司应向省级农担公司提供人才培养、政策咨询、信息体系建设与共享、业务创新指导、银担合作指引等方面的服务，并向全国指导委员会提供研究决策支撑。国家农担公司要建立全国统一的农业信贷担保数据信息系统，逐步形成信息化、大数据、实时更新、动态监管的数据系统，并根据不同层级的授权，做到开放公开。信息系统有关数据将作为中央财政测算相关补助资金的重要参考。

## **五、切实加强省级农担公司能力建设**

**（一）及时开展业务。**各省要推动省级农担公司尽快从机构组建转入实质性运营，切实发挥担保资金的杠杆作用，防止资金沉淀。要督促省级农担公司制定和细化时间表，明确工作进度，确保组建挂牌后 6 个月内开展实质性农业信贷担保业务，并逐步扩大业务规模。

**（二）加强能力建设。**省级农担公司要注重引进一批懂财政、懂金融、懂农业、懂市场、讲诚信的高层次经营管理人才，通过专题培训班、人员交流锻炼等方式加快培养一支既扎根农村、热爱农业、了解农民，又熟悉信贷担保业务的基层专业化队伍；针对当地政策性业务范围内的农业产业特点，开发一批以农业项目种养周期、经营周期和能力、性格人品特征、家庭构成与诚信记



录、日常开销特征等“软信息”为主进行风险判断的信贷担保产品，完善优化风险管理流程，尽快形成与省级农担公司治理相适应的业务发展机制，不断提高自身信贷担保能力和水平。要积极宣传农业信贷担保业务的好典型、好模式、好经验，让广大农民知晓、了解、享受到农业信贷担保服务，促进各类金融机构主动对接，形成农业信贷担保业务发展的良好氛围。

**（三）拓展业务深度。**省级农担公司要全面开展对本省农业产业发展、农业适度规模经营主体融资需求等情况的统计分析，提升发现项目的能力和水平，做好项目储备工作；要充分调动整合农业部门、龙头企业、互联网金融、产业链金融以及行业协会、联合会等组织的管理、技术和信息资源，可依托农业部新型经营主体信息直报系统，不断探索创新接地气、可复制、易推广的担保业务模式；要积极开展资产评估、财务管理、资产经营管理、市场对接等咨询服务和辅导，通过建立符合农业产业特征的信贷担保风险甄别机制、加强担保后期经营技术信息服务等途径，实现促进现代农业发展和降低担保代偿风险的双赢局面。

**（四）强化风险管控。**各省要落实全国指导委员会的要求，参照银行业风险控制标准，建立多层次的代偿风险预警机制，对代偿比例超过预警值的公司，要采取暂停新增担保业务、公司改组等措施，改善公司的风险管控能力，优化业务模式，提高公司的市场竞争力。省级农担公司应当建立符合审慎经营原则的担保评估制度、决策程序、事后追偿和处置制度、风险预警机制和突发事件应急机制，按照规范程序、灵活服务的原则，加强对担保项目的风险评估和管理，努力实现可持续经营；要基于自身市场风险判断开展担保业务，处理好业务发展与风险防范的辩证关系，

从项目初始发现、尽职调查、风险评价、担保产品匹配、担保后管理、风险化解处置等方面，加强对农业信贷担保队伍的培养、管理和监督，牢牢把握农业信贷项目主动权，防止金融风险转化为农业担保风险；要建立担保业务和风险控制统计报告制度，按季度向本级财政部门报送担保业务和代偿风险统计报告，并抄送本级农业部门和国家农担公司，各省财政部门和国家农担公司汇总后报送财政部。

## 六、加强农业信贷担保工作监督考核

**（一）分级开展绩效考核。**全国指导委员会负责对国家农担公司进行考核，考核办法另行制定。省级财政部门会同农业部门、银监部门和融资性担保机构监管部门对省级农担公司进行考核，重点考核国有资产保值、业务风险和廉政风险防控、拨备覆盖率、代偿率、制度建设及执行情况、遵守财经纪律情况、人才队伍、信息系统、企业文化和优质服务等可持续指标，以及担保户数、政策性业务比重、担保业务规模、放大倍数、产品创新等政策性指标，国有资产增值率、净资产收益率等盈利性指标作为参考性指标。各省应将绩效考核的结果作为下一年度安排补助资金、确定担保公司薪酬规模及董事、监事、高管人员年度考核等的重要依据。

2017年是农业信贷担保体系建设打基础的关键一年，要将省级农担公司治理结构完善情况、制度建设情况、人才队伍建设和业务拓展情况、政策内项目比重等作为2017年考核重点，相对弱化资本金放大倍数等指标比重。

**（二）建立健全监督机制。**财政部门要切实履行好出资人的监管责任，会同有关部门加强农业信贷担保体系的监督管理制度

建设，形成农业信贷担保公司内部监督、主管部门外部监管、融资担保机构监管部门行业监管、社会力量第三方监督等多层次的监督管理制度，确保全国农业信贷担保体系依法依规和按照政策要求运行。省级农担公司要接受地方融资性担保机构监管部门的行业监管，依法合规经营。

**（三）依法查处违法违规行为。**要加强对各种违法违规行为的查处力度，省级农担公司挪用农业担保资金，瞒报农业担保风险，虚报、骗取财政补助资金的，各级财政、农业部门及其工作人员在资金分配、审核等工作中，存在违规分配资金，以及其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪行为的，按照《预算法》、《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究相关责任。涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。

## 七、完善工作机制

**（一）加强工作督导。**财政部、农业部、银监会要密切配合，逐步建立制度、技术、政策、绩效等多管齐下、相互制约、形成合力的管理机制，并对各省推进农业信贷担保体系建设工作进展情况考核（详见附表），评分结果作为中央财政分配相关资金的重要依据。各省要按照附表格式开展自查，并于每年1月31日前将上一年自查报告情况（包括附表）报送财政部、农业部。省级财政部门要会同农业等部门，加快研究出台担保费用补助、担保业务奖补、绩效考核和监督管理等相关制度办法，进一步明确农业担保公司主要支持对象、重点产业和关键环节，细化政策要求和支持政策。

**（二）细化职责分工。**省级农担公司组建与运营由省级财政部门会同农业部门共同负责。财政部门履行出资人职责，对担保

机构的担保费用补助和业务奖补资金进行核定、制定财政支持政策，会同农业部门制定对农业信贷担保机构的资金管理办法，做好资金监管、绩效考核和评估工作，建立多层次的代偿风险预警机制；农业部门充分发挥行业部门优势，推动贷款主体财务规范，提供保后技术指导服务，协助财政部门支持省级农担公司建立分支机构、开展风险评估，配合财政部门对担保机构的担保费用补助和业务奖补资金进行核定。银监会（融资性担保业务监管部际联席会议）负责融资担保监管制度的制定和完善，地方融资性担保机构监管部门负责加强对农业信贷担保机构的日常行业监管。

各省可以根据工作需要，成立由财政、农业、融资性担保机构监管等部门组成的农业信贷担保工作指导委员会，统筹负责制定细化相关政策措施，指导、协调、管理和推动做好省级农业信贷担保体系建设和运营工作，有关工作方案及措施等及时报全国指导委员会备案。

## 二、中央发布涉农相关文件

# 中共中央 国务院关于加强耕地保护和改 进占补平衡的意见

耕地是我国最为宝贵的资源，关系十几亿人吃饭大事，必须保护好，绝不能有闪失。近年来，按照党中央、国务院决策部署，各地区各有关部门积极采取措施，强化主体责任，严格落实占补平衡制度，严守耕地红线，耕地保护工作取得显著成效。当前，我国经济发展进入新常态，新型工业化、城镇化建设深入推进，耕地后备资源不断减少，实现耕地占补平衡、占优补优的难度日趋加大，激励约束机制尚不健全，耕地保护面临多重压力。为进一步加强耕地保护和改进占补平衡工作，现提出如下意见。

## 一、总体要求

**(一) 指导思想。**全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立新发展理念，按照党中央、国务院决策部署，坚守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线，坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，像保护大熊猫一样保护耕地，着力加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，着力加强耕地管控、建设、激励多措并举保护，采取更加有力措施，依法加强耕地占补平衡规范管理，落实藏粮于地、藏粮于技战略，提高粮食综合生产能力，保障国家粮食安全，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦构筑坚实的资源基础。

## (二) 基本原则

——坚持严保严管。强化耕地保护意识，强化土地用途管制，强化耕地质量保护与提升，坚决防止耕地占补平衡中补充耕地数量不到位、补充耕地质量不到位的问题，坚决防止占多补少、占优补劣、占水田补旱地的现象。已经确定的耕地红线绝不能突破，已经划定的城市周边永久基本农田绝不能随便占用。

——坚持节约优先。统筹利用存量和新增建设用地，严控增量、盘活存量、优化结构、提高效率，实行建设用地总量和强度双控，提高土地节约集约利用水平，以更少的土地投入支撑经济社会可持续发展。

——坚持统筹协调。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，强化耕地保护主体责任，健全利益调节机制，激励约束并举，完善监管考核制度，实现耕地保护与经济社会发展、生态文明建设相统筹，耕地保护责权利相统一。

——坚持改革创新。适应经济发展新常态和供给侧结构性改革要求，突出问题导向，完善永久基本农田管控体系，改进耕地占补平衡管理方式，实行占补平衡差别化管理政策，拓宽补充耕地途径和资金渠道，不断完善耕地保护和占补平衡制度，把握好经济发展与耕地保护的关系。

**(三)总体目标。**牢牢守住耕地红线，确保实有耕地数量基本稳定、质量有提升。到2020年，全国耕地保有量不少于18.65亿亩，永久基本农田保护面积不少于15.46亿亩，确保建成8亿亩、力争建成10亿亩高标准农田，稳步提高粮食综合生产能力，为确保谷物基本自给、口粮绝对安全提供资源保障。耕地保护制度和占补平衡政策体系不断完善，促进形成保护更加有力、执行更加顺畅、管理更加高效的耕地保护新格局。

## 二、严格控制建设占用耕地

**(四)加强土地规划管控和用途管制。**充分发挥土地利用总体规划的整体管控作用，从严核定新增建设用地规模，优化建设用地布局，从严控制建设占用耕地特别是优质耕地。实行新增建设用地计划安排与土地节约集约利用水平、补充耕地能力挂钩，对建设用地存量规模较大、利用粗放、补充耕地能力不足的区域，适当调减新增建设用地计划。探索建立土地用途转用许可制，强化非农建设占用耕地的转用管控。

**(五)严格永久基本农田划定和保护。**全面完成永久基本农田划定，将永久基本农田划定作为土地利用总体规划的规定内容，在规划批准前先行核定并上图入库、落地到户，并与农村土地承包经营权确权登记相结合，将永久基本农田记载到农村土地承包经营权证书上。粮食生产功能区和重要农产品生产保护区范围内的耕地要优先划入永久基本农田，实行重点保护。永久基本农田一经划定，任何单位和个人不得擅自占用或改变用途。强化永久基本农田对各类建设布局的约束，各地区各有关部门在编制城乡建设、基础设施、生态建设等相关规划，推进多规合一过程中，应当与永久基本农田布局充分衔接，原则上不得突破永久基本农田边界。一般建设项目不得占用永久基本农田，重大建设项目选址确实难以避让永久基本农田的，在可行性研究阶段，必须对占用的必要性、合理性和补划方案的可行性进行严格论证，通过国土资源部用地预审；农用地转用和土地征收依法依规报国务院批准。严禁通过擅自调整县乡土地利用总体规划，规避占用永久基本农田的审批。



**(六) 以节约集约用地缓解建设占用耕地压力。**实施建设用地总量和强度双控行动，逐级落实“十三五”时期建设用地总量和单位国内生产总值占用建设用地面积下降的目标任务。盘活利用存量建设用地，推进建设用地二级市场改革试点，促进城镇低效用地再开发，引导产能过剩行业和“僵尸企业”用地退出、转产和兼并重组。完善土地使用标准体系，规范建设项目节地评价，推广应用节地技术和节地模式，强化节约集约用地目标考核和约束，推动有条件的地区实现建设用地减量化或零增长，促进新增建设不占或尽量少占耕地。

### **三、改进耕地占补平衡管理**

**(七) 严格落实耕地占补平衡责任。**完善耕地占补平衡责任落实机制。非农建设占用耕地的，建设单位必须依法履行补充耕地义务，无法自行补充数量、质量相当耕地的，应当按规定足额缴纳耕地开垦费。地方各级政府负责组织实施土地整治，通过土地整理、复垦、开发等推进高标准农田建设，增加耕地数量、提升耕地质量，以县域自行平衡为主、省域内调剂为辅、国家适度统筹为补充，落实补充耕地任务。各省（自治区、直辖市）政府要依据土地整治新增耕地平均成本和占用耕地质量状况等，制定差别化的耕地开垦费标准。对经依法批准占用永久基本农田的，缴费标准按照当地耕地开垦费最高标准的两倍执行。

**(八) 大力实施土地整治，落实补充耕地任务。**各省（自治区、直辖市）政府负责统筹落实本地区年度补充耕地任务，确保省域内建设占用耕地及时保质保量补充到位。拓展补充耕地途径，统筹实施土地整治、高标准农田建设、城乡建设用地增减挂钩、历史遗留工矿废弃地复垦等，新增耕地经核定后可用于落实补充耕

地任务。在严格保护生态前提下，科学划定宜耕土地后备资源范围，禁止开垦严重沙化土地，禁止在 25 度以上陡坡开垦耕地，禁止违规毁林开垦耕地。鼓励地方统筹使用相关资金实施土地整治和高标准农田建设。充分发挥财政资金作用，鼓励采取政府和社会资本合作（PPP）模式、以奖代补等方式，引导农村集体经济组织、农民和新型农业经营主体等，根据土地整治规划投资或参与土地整治项目，多渠道落实补充耕地任务。

**（九）规范省域内补充耕地指标调剂管理。**县（市、区）政府无法在本行政辖区内实现耕地占补平衡的，可在市域内相邻的县（市、区）调剂补充，仍无法实现耕地占补平衡的，可在省域内资源条件相似的地区调剂补充。各省（自治区、直辖市）要规范补充耕地指标调剂管理，完善价格形成机制，综合考虑补充耕地成本、资源保护补偿和管护费用等因素，制定调剂指导价格。

**（十）探索补充耕地国家统筹。**根据各地资源环境承载状况、耕地后备资源条件、土地整治新增耕地潜力等，分类实施补充耕地国家统筹。耕地后备资源严重匮乏的直辖市，新增建设占用耕地后，新开垦耕地数量不足以补充所占耕地数量的，可向国务院申请国家统筹；资源环境条件严重约束、补充耕地能力严重不足的省份，对由于实施国家重大建设项目造成的补充耕地缺口，可向国务院申请国家统筹。经国务院批准后，有关省份按规定标准向中央财政缴纳跨省补充耕地资金，中央财政统筹安排落实国家统筹补充耕地任务所需经费，在耕地后备资源丰富省份落实补充耕地任务。跨省补充耕地资金收取标准综合考虑补充耕地成本、资源保护补偿、管护费用及区域差异等因素确定，具体办法由财政部会同国土资源部另行制定。

**(十一) 严格补充耕地检查验收。** 市县政府要加强对土地整治和高标准农田建设项目的全程管理，规范项目规划设计，强化项目日常监管和施工监理。做好项目竣工验收，严格新增耕地数量认定，依据相关技术规程评定新增耕地质量。经验收合格的新增耕地，应当及时在年度土地利用变更调查中进行地类变更。省级政府要做好对市县补充耕地的检查复核，确保数量质量到位。

#### **四、推进耕地质量提升和保护**

**(十二) 大规模建设高标准农田。** 各省（自治区、直辖市）要根据全国高标准农田建设总体规划和全国土地整治规划的安排，逐级分解高标准农田建设任务，统一建设标准、统一上图入库、统一监管考核。建立政府主导、社会参与的工作机制，以财政资金引导社会资本参与高标准农田建设，充分调动各方积极性。加强高标准农田后期管护，按照谁使用、谁管护和谁受益、谁负责的原则，落实高标准农田基础设施管护责任。高标准农田建设情况要统一纳入国土资源遥感监测“一张图”和综合监管平台，实行在线监管，统一评估考核。

**(十三) 实施耕地质量保护与提升行动。** 全面推进建设占用耕地耕作层剥离再利用，市县政府要切实督促建设单位落实责任，将相关费用列入建设项目投资预算，提高补充耕地质量。将中低质量的耕地纳入高标准农田建设范围，实施提质改造，在确保补充耕地数量的同时，提高耕地质量，严格落实占补平衡、占优补优。加强新增耕地后期培肥改良，综合采取工程、生物、农艺等措施，开展退化耕地综合治理、污染耕地阻控修复等，加速土壤熟化提质，实施测土配方施肥，强化土壤肥力保护，有效提高耕地产能。

**(十四) 统筹推进耕地休养生息。**对 25 度以上坡耕地、严重沙化耕地、重要水源地 15 - 25 度坡耕地、严重污染耕地等有序开展退耕还林还草，不得将确需退耕还林还草的耕地划为永久基本农田，不得将已退耕还林还草的土地纳入土地整治项目，不得擅自将永久基本农田、土地整治新增耕地和坡改梯耕地纳入退耕范围。积极稳妥推进耕地轮作休耕试点，加强轮作休耕耕地管理，不得减少或破坏耕地，不得改变耕地地类，不得削弱农业综合生产能力；加大轮作休耕耕地保护和改造力度，优先纳入高标准农田建设范围。因地制宜实行免耕少耕、深松浅翻、深施肥料、粮豆轮作套作的保护性耕作制度，提高土壤有机质含量，平衡土壤养分，实现用地与养地结合，多措并举保护提升耕地产能。

**(十五) 加强耕地质量调查评价与监测。**建立健全耕地质量和耕地产能评价制度，完善评价指标体系和评价方法，定期对全国耕地质量和耕地产能水平进行全面评价并发布评价结果。完善土地调查监测体系和耕地质量监测网络，开展耕地质量年度监测成果更新。

## 五、健全耕地保护补偿机制

**(十六) 加强对耕地保护责任主体的补偿激励。**积极推进中央和地方各级涉农资金整合，综合考虑耕地保护面积、耕地质量状况、粮食播种面积、粮食产量和粮食商品率，以及耕地保护任务量等因素，统筹安排资金，按照谁保护、谁受益的原则，加大耕地保护补偿力度。鼓励地方统筹安排财政资金，对承担耕地保护任务的农村集体经济组织和农户给予奖补。奖补资金发放要与耕地保护责任落实情况挂钩，主要用于农田基础设施后期管护与修缮、地力培育、耕地保护管理等。

**(十七) 实行跨地区补充耕地的利益调节。**在生态条件允许的前提下，支持耕地后备资源丰富的国家重点扶贫地区有序推进土地整治增加耕地，补充耕地指标可对口向省域内经济发达地区调剂，补充耕地指标调剂收益由县级政府通过预算安排用于耕地保护、农业生产和农村经济社会发展。省（自治区、直辖市）政府统筹耕地保护和区域协调发展，支持占用耕地地区在支付补充耕地指标调剂费用基础上，通过实施产业转移、支持基础设施建设等多种方式，对口扶持补充耕地地区，调动补充耕地地区保护耕地的积极性。

## **六、强化保障措施和监管考核**

**(十八) 加强组织领导。**各地区各有关部门要按照本意见精神，抓紧研究制定贯彻落实具体方案，强化耕地保护工作责任和保障措施。建立党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动的共同责任机制，地方各级党委和政府要树立保护耕地的强烈意识，切实担负起主体责任，采取积极有效措施，严格源头控制，强化过程监管，确保本行政区域内耕地保护责任目标全面落实；地方各级政府主要负责人要承担起耕地保护第一责任人的责任，组织相关部门按照职责分工履职尽责，充分调动农村集体经济组织、农民和新型农业经营主体保护耕地的积极性，形成保护耕地合力。

**(十九) 严格监督检查。**完善国土资源遥感监测“一张图”和综合监管平台，扩大全天候遥感监测范围，对永久基本农田实行动态监测，加强对土地整治过程中的生态环境保护，强化耕地保护全流程监管。加强耕地保护信息化建设，建立耕地保护数据与信息部门共享机制。健全土地执法联动协作机制，严肃查处土地

违法违规行为。国家土地督察机构要加强对省级政府实施土地利用总体规划、履行耕地保护目标责任、健全耕地保护制度等情况的监督检查。

**(二十)完善责任目标考核制度。**完善省级政府耕地保护责任目标考核办法，全面检查和考核耕地与永久基本农田保护情况、高标准农田建设任务完成情况、补充耕地任务完成情况、耕地占补平衡落实情况等。经国务院批准，国土资源部会同农业部、国家统计局等有关部门下达省级政府耕地保护责任目标，作为考核依据。各省级政府要层层分解耕地保护任务，落实耕地保护责任目标，完善考核制度和奖惩机制。耕地保护责任目标考核结果作为领导干部实绩考核、生态文明建设目标评价考核的重要内容。探索编制土地资源资产负债表，完善耕地保护责任考核体系。实行耕地保护党政同责，对履职不力、监管不严、失职渎职的，依纪依规追究党政领导责任。

# 《中华人民共和国农村土地承包法修正案(草案)》

## 第一章 总 则

**第一条** 为稳定和完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,赋予农民长期而有保障的土地使用权,维护农村土地承包当事人的合法权益,促进农业、农村经济发展和农村社会稳定,根据宪法,制定本法。

**第二条** 本法所称农村土地,是指农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地,以及其他依法用于农业的土地。

**第三条** 国家实行农村土地承包经营制度。

农村土地承包采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式,不宜采取家庭承包方式的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等农村土地,可以采取招标、拍卖、公开协商等方式承包。

**第四条** 农村土地承包后,土地的所有权性质不变。承包地不得买卖。

国家依法保护农村土地承包关系稳定并长久不变。

**第五条** 农村集体经济组织的成员,有权依法承包经营由本集体经济组织发包的土地,享有土地承包经营权。

任何组织和个人不得剥夺和非法限制农村集体经济组织成员承包经营土地的权利。

非本集体经济组织的成员,除本法第三章规定的情形外,不得承包由本集体经济组织发包的土地,不享有土地承包经营权,但是可以通过土地流转依法获得土地经营权。

**第六条** 以家庭承包方式取得的土地承包经营权在流转中分为土地承包权和土地经营权。

土地承包权是指农村集体经济组织成员依法享有的承包土地的权利。

土地经营权是指一定期限内占用承包地、自主组织生产耕作和处置产品,取得相应收益的权利。

**第七条** 农村土地承包,妇女与男子享有平等的权利。承包中应当保护妇女的合法权益,任何组织和个人不得剥夺、侵害妇女应当享有的土地承包经营权。

**第八条** 农村土地承包应当坚持公开、公平、公正的原则,正确处理国家、集体、个人三者的利益关系。

**第九条** 农村土地承包应当遵守法律、法规,保护土地资源的合理开发和可持续利用。未经依法批准不得将承包地用于非农建设。

国家鼓励农民和农村集体经济组织增加对土地的投入,培肥地力,提高农业生产能力。

**第十条** 国家保护集体土地所有权、土地承包权和土地经营权,任何组织和个人不得侵犯。

**第十一条** 国务院农业、林业行政主管部门分别依照国务院规定的职责负责全国农村土地承包及承包合同管理的指导。县级以上地方人民政府农业、林业等行政主管部门分别依照各自职责,负责本行政区域内农村土地承包及承包合同管理。乡(镇)人民政府负责本行政区域内农村土地承包及承包合同管理。

## 第二章 家庭承包



**第十二条** 农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会发包;已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的,由村内各该农村集体经济组织或者村民小组发包。村集体经济组织或者村民委员会发包的,不得改变村内各集体经济组织农民集体所有的土地的所有权。

国家所有依法由农民集体使用的农村土地,由使用该土地的农村集体经济组织、村民委员会或者村民小组发包。

**第十三条** 发包方享有下列权利:

(一) 发包本集体所有的或者国家所有依法由本集体使用的农村土地;

(二) 监督承包方依照承包合同约定的用途合理利用和保护土地;

(三) 制止承包方损害承包地和农业资源的行为;

(四) 法律、行政法规规定的其他权利。

**第十四条** 发包方承担下列义务:

(一) 维护承包方的土地承包经营权,不得非法变更、解除承包合同;

(二) 尊重承包方的生产经营自主权,不得干涉承包方依法进行正常的生产经营活动;

(三) 依照承包合同约定为承包方提供生产、技术、信息等服务;

(四) 执行县、乡(镇)土地利用总体规划,组织本集体经济组织内的农业基础设施建设;

(五) 法律、行政法规规定的其他义务

**第十五条** 家庭承包的承包方是本集体经济组织的农户。

**第十六条** 承包方享有下列权利：

(一)依法享有承包地使用、收益和流转的权利,有权自主组织生产经营和处置产品；

(二)承包地被依法征收、征用、占用的,有权依法获得相应的补偿。在承包地上投入而提高土地生产能力的,流转土地经营权时有权依法获得相应的补偿；

(三)法律、行政法规规定的其他权利。

**第十七条** 承包方承担下列义务：

(一)维持土地的农业用途,不得用于非农建设；

(二)依法保护和合理利用土地,不得给土地造成永久性损害；

(三)法律、行政法规规定的其他义务。

**第十八条** 土地承包应当遵循以下原则：

(一)按照规定统一组织承包时,本集体经济组织成员依法平等地行使承包土地的权利,也可以自愿放弃承包土地的权利；

(二)民主协商,公平合理；

(三)承包方案应当按照本法第十二条的规定,依法经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意；

(四)承包程序合法。

**第十九条** 土地承包应当按照以下程序进行：

(一)本集体经济组织成员的村民会议选举产生承包工作小组；

(二)承包工作小组依照法律、法规的规定拟订并公布承包方案；

(三)依法召开本集体经济组织成员的村民会议,讨论通过承包方案;

(四)公开组织实施承包方案;

(五)签订承包合同。

**第二十条** 耕地的承包期为三十年。草地的承包期为三十年至五十年。林地的承包期为三十年至七十年。

前款规定的耕地承包期届满后再延长三十年。

**第二十一条** 发包方应当与承包方签订书面承包合同。

承包合同一般包括以下条款:

(一)发包方、承包方的名称,发包方负责人和承包方代表的姓名、住所;

(二)承包土地的名称、坐落、面积、质量等级;

(三)承包期限和起止日期;

(四)承包土地的用途;

(五)发包方和承包方的权利和义务;

(六)违约责任。

**第二十二条** 承包合同自成立之日起生效。承包方自承包合同生效时取得土地承包经营权。

**第二十三条** 国家对耕地、林地和草地等实行统一登记,具体由行政法规规定。

土地承包经营权证或者林权证等证书应当将具有土地承包权的全部家庭成员列入。

**第二十四条** 承包合同生效后,发包方不得因承办人或者负责人的变动而变更或者解除,也不得因集体经济组织的分立或者合并而变更或者解除。

**第二十五条** 国家机关及其工作人员不得利用职权干涉农村土地承包或者变更、解除承包合同。

**第二十六条** 承包期内,发包方不得收回承包地。

维护进城务工农民的土地承包经营权,不得以退出土地承包权作为农民进城落户的条件。是否保留土地承包经营权,由农民选择而不代替农民选择。

承包方全家迁入城镇落户,纳入城镇住房和社会保障体系,丧失农村集体经济组织成员身份的,支持引导其按照国家有关规定转让土地承包权益。

承包期内,承包方交回承包地或者发包方依法收回承包地时,承包方对其在承包地上投入而提高土地生产能力的,有权获得相应的补偿。

**第二十七条** 承包期内,发包方不得调整承包地。

承包期内,因特殊情形矛盾突出,需要对个别农户之间承包的耕地和草地适当调整的,必须坚持土地承包关系稳定、不得打乱重分的原则,必须经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意,并报乡(镇)人民政府和县级人民政府农业等行政主管部门批准。承包合同中约定不得调整的,按照其约定。

具体由省、自治区、直辖市制定地方性法规规定。

**第二十八条** 下列土地应当用于调整承包土地或者承包给新增人口:

- (一) 集体经济组织依法预留的机动地;
- (二) 通过依法开垦等方式增加的;
- (三) 发包方依法收回和承包方依法、自愿交回的。

**第二十九条** 承包期内,承包方可以自愿将承包地交回发包方。承包方自愿交回承包地的,应当提前半年以书面形式通知发包方。承包方在承包期内交回承包地的,在承包期内不得再要求承包土地。

**第三十条** 承包期内,妇女结婚,在新居住地未取得承包地的,发包方不得收回其原承包地;妇女离婚或者丧偶,仍在原居住地生活或者不在原居住地生活但在新居住地未取得承包地的,发包方不得收回其原承包地。

**第三十一条** 承包人应得的承包收益,依照继承法的规定继承。

林地承包的承包人死亡,其继承人可以在承包期内继续承包。

**第三十二条** 承包方之间为方便耕种或者各自需要,可以对属于同一集体经济组织的承包地进行互换。

**第三十三条** 经发包方同意,承包方可以将全部或者部分承包的土地转让给本集体经济组织的其他农户,由该农户同发包方确立新的承包关系,原承包方与发包方在该土地上的承包关系即行终止。

**第三十四条** 承包的土地在本集体经济组织内部互换、转让后,当事人要求登记的,应当向县级以上地方人民政府申请登记。未经登记,不得对抗善意第三人。

### **第五节 土地经营权的保护和流转**

**第三十五条** 土地经营权可以依法采取出租(转包)、入股或者其他方式流转。

**第三十六条** 土地经营权流转应当遵循以下原则:

(一)依法、自愿、有偿,任何组织和个人不得强迫或者阻碍土

地经营权流转;

(二)不得改变土地所有权的性质和土地的农业用途,不得破坏农业综合生产能力和农业生态环境;

(三)流转的期限不得超过承包期的剩余期限;

(四)受让方须有农业经营能力;

(五)在同等条件下,本集体经济组织成员享有优先权。

发包方、承包方应当依法履行流转合同约定,尊重第三方依法依合同取得的权利。

**第三十七条** 承包方有权依法自主决定土地经营权是否流转和流转的方式。

为提高农业生产效益,第三方经承包方或其委托代理人书面同意,并向本集体经济组织备案,承包土地的经营权可以再流转。

经承包方同意,第三方可依法投资改良土壤,建设必要的农业生产附属、配套设施,并依照合同约定对其投资部分获得合理补偿。

县级以上地方人民政府建立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。工商企业等社会资本流转取得土地经营权的,本集体经济组织可以收取适量管理费用。具体由国务院农业、林业行政主管部门规定。

**第三十八条** 土地经营权流转的转包费、租金、股金等由当事人双方协商确定。流转的收益,除本法第三十七条规定的情形外归承包方所有,任何组织和个人不得擅自截留、扣缴。

**第三十九条** 土地经营权采取出租(转包)、入股或者其他方式流转,当事人双方应当签订书面合同,并向发包方备案。

土地经营权流转合同一般包括以下条款:

- (一) 双方当事人的姓名、住所;
- (二) 流转土地的名称、坐落、面积、质量等级;
- (三) 流转的期限和起止日期;
- (四) 流转土地的用途;
- (五) 双方当事人的权利和义务;
- (六) 流转价款及支付方式;
- (七) 土地被依法征收、征用时,地上附着物及青苗补偿费的归属;
- (八) 违约责任。

**第四十条** 承包方在一定期限内将部分或者全部承包土地的经营权流转给第三方后,承包方与发包方的承包关系不变,承包方的土地承包权不变。

第三方擅自改变承包地的农业用途、弃耕抛荒连续两年以上、给承包地造成严重损害或者严重破坏承包地生态环境的,发包方或者承包方有权要求终止土地经营权流转合同,收回土地经营权。第三方对承包地和生态环境造成的损害应当予以赔偿。

承包方将土地交由他人代耕不超过一年的,可以不签订书面合同。

**第四十一条** 承包方为发展农业经济,可以自愿联合将土地经营权入股从事农业合作生产和农业产业化经营。

**第四十二条** 承包方可以用承包土地经营权向金融机构融资担保。第三方通过流转取得的土地经营权,经承包方或其委托代理人书面同意,可以向金融机构融资担保。具体由国务院有关部门规定。

### 第三章 其他方式的承包

**第四十三条** 不宜采取家庭承包方式的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等农村土地,通过招标、拍卖、公开协商等方式承包的,适用本章规定。

**第四十四条** 以其他方式承包农村土地的,应当签订承包合同。当事人的权利和义务、承包期限等,由双方协商确定。以招标、拍卖方式承包的,承包费通过公开竞标、竞价确定;以公开协商等方式承包的,承包费由双方议定。

**第四十五条** 荒山、荒沟、荒丘、荒滩等可以直接通过招标、拍卖、公开协商等方式实行承包经营,也可以将土地承包经营权折股分给本集体经济组织成员后,再实行承包经营或者股份合作经营。

承包荒山、荒沟、荒丘、荒滩的,应当遵守有关法律、行政法规的规定,防止水土流失,保护生态环境。

**第四十六条** 以其他方式承包农村土地,在同等条件下,本集体经济组织成员享有优先承包权

**第四十七条** 发包方将农村土地发包给本集体经济组织以外的单位或者个人承包,应当事先经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意,并报乡(镇)人民政府批准。

由本集体经济组织以外的单位或者个人承包的,应当对承包方的资信情况和经营能力进行审查后,再签订承包合同。

**第四十八条** 通过招标、拍卖、公开协商等方式承包农村土地,经依法登记取得土地承包经营权证或者林权证等证书的,其土地承包经营权可以依法采取转让、出租、入股、抵押或者其他方



式流转。

**第四十九条** 土地承包经营权通过招标、拍卖、公开协商等方式取得的,该承包人死亡,其应得的承包收益,依照继承法的规定继承;在承包期内,其继承人可以继续承包。

#### 第四章 争议的解决和法律责任

**第五十条** 因土地承包经营发生纠纷的,双方当事人可以通过协商解决,也可以请求村民委员会、乡(镇)人民政府等调解解决。

当事人不愿协商、调解或者协商、调解不成的,可以向农村土地承包仲裁机构申请仲裁,也可以直接向人民法院起诉。

**第五十一条** 当事人对农村土地承包仲裁机构的仲裁裁决不服的,可以在收到裁决书之日起三十日内向人民法院起诉。逾期不起诉的,裁决书即发生法律效力。

**第五十二条** 任何组织和个人侵害承包方的土地承包经营权或者第三方的土地经营权的,应当承担民事责任。

**第五十三条** 发包方有下列行为之一的,应当承担停止侵害、返还原物、恢复原状、排除妨害、消除危险、赔偿损失等民事责任:

(一)干涉承包方依法享有的生产经营自主权;

(二)违反本法规定收回、调整承包地;

(三)强迫或者阻碍承包方进行土地承包经营权流转;

(四)假借少数服从多数强迫承包方放弃或者变更土地承包经营权而进行土地承包经营权流转;

(五)以划分“口粮田”和“责任田”等为由收回承包地搞招标承包;

(六)将承包地收回抵顶欠款;

(七)剥夺、侵害妇女依法享有的土地承包经营权;

(八)其他侵害土地承包经营权的行为。

**第五十四条** 承包合同中违背承包方意愿或者违反法律、行政法规有关不得收回、调整承包地等强制性规定的约定无效。

**第五十五条** 当事人一方不履行合同义务或者履行合同义务不符合约定的,应当依照《中华人民共和国合同法》的规定承担违约责任。

**第五十六条** 任何组织和个人强迫承包方进行土地承包经营权流转的,该流转无效。

**第五十七条** 任何组织和个人擅自截留、扣缴土地承包经营权流转收益的,应当退还。

**第五十八条** 违反土地管理法规,非法征收、征用、占用土地或者贪污、挪用土地征收、征用补偿费用,构成犯罪的,依法追究刑事责任;造成他人损害的,应当承担损害赔偿等责任。

**第五十九条** 承包方违法将承包地用于非农建设的,由县级以上地方人民政府有关行政主管部门依法予以处罚。

承包方给承包地造成永久性损害的,发包方有权制止,并有权要求承包方赔偿由此造成的损失。

**第六十条** 国家机关及其工作人员有利用职权干涉农村土地承包,变更、解除承包合同,干涉承包方依法享有的生产经营自主权,或者强迫、阻碍承包方进行土地承包经营权流转等侵害土地承包经营权的行为,给承包方造成损失的,应当承担损害赔偿等责任;情节严重的,由上级机关或者所在单位给予直接责任人员行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

## 第五章 附 则

**第六十一条** 本法实施前已经按照国家有关农村土地承包的规定承包,包括承包期限长于本法规定的,本法实施后继续有效,不得重新承包土地。未向承包方颁发土地承包经营权证或者林权证等证书的,应当补发证书

**第六十二条** 本法实施前已经预留机动地的,机动地面积不得超过本集体经济组织耕地总面积的百分之五。不足百分之五的,不得再增加机动地。

本法实施前未留机动地的,本法实施后不得再留机动地。

**第六十三条** 各省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会可以根据本法,结合本行政区域的实际情况,制定实施办法。

# 《中华人民共和国农民专业合作社法》

(2006年10月31日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过 2017年12月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议修订)

## 第一章 总 则

**第一条** 为了规范农民专业合作社的组织和行为，鼓励、支持、引导农民专业合作社的发展，保护农民专业合作社及其成员的合法权益，推进农业农村现代化，制定本法。

**第二条** 本法所称农民专业合作社，是指在农村家庭承包经营基础上，农产品的生产经营者或者农业生产经营服务的提供者、利用者，自愿联合、民主管理的互助性经济组织。

**第三条** 农民专业合作社以其成员为主要服务对象，开展以下一种或者多种业务：

(一) 农业生产资料的购买、使用；

(二) 农产品的生产、销售、加工、运输、贮藏及其他相关服务；

(三) 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等；

(四) 与农业生产经营有关的技术、信息、设施建设运营等服务。

**第四条** 农民专业合作社应当遵循下列原则：

(一) 成员以农民为主体；

(二) 以服务成员为宗旨，谋求全体成员的共同利益；

(三) 入社自愿、退社自由；

**(四)** 成员地位平等，实行民主管理；

**(五)** 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。

**第五条** 农民专业合作社依照本法登记，取得法人资格。

农民专业合作社对由成员出资、公积金、国家财政直接补助、他人捐赠以及合法取得的其他资产所形成的财产，享有占有、使用和处分的权利，并以上述财产对债务承担责任。

**第六条** 农民专业合作社成员以其账户内记载的出资额和公积金份额为限对农民专业合作社承担责任。

**第七条** 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。

国家保护农民专业合作社及其成员的合法权益，任何单位和个人不得侵犯。

**第八条** 农民专业合作社从事生产经营活动，应当遵守法律，遵守社会公德、商业道德，诚实守信，不得从事与章程规定无关的活动。

**第九条** 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，可以依法自主设立或者加入农民专业合作社联合社。

**第十条** 国家通过财政支持、税收优惠和金融、科技、人才的扶持以及产业政策引导等措施，促进农民专业合作社的发展。

国家鼓励和支持公民、法人和其他组织为农民专业合作社提供帮助和服务。

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。

**第十一条** 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。

县级以上人民政府农业主管部门、其他有关部门和组织应当依据各自职责，对农民专业合作社的建设和发展给予指导、扶持和服务。

## **第二章 设立和登记**

**第十二条** 设立农民专业合作社，应当具备下列条件：

- (一) 有五名以上符合本法第十九条、第二十条规定的成员；
- (二) 有符合本法规定的章程；
- (三) 有符合本法规定的组织机构；
- (四) 有符合法律、行政法规规定的名称和章程确定的住所；
- (五) 有符合章程规定的成员出资。

**第十三条** 农民专业合作社成员可以用货币出资，也可以用实物、知识产权、土地经营权、林权等可以用货币估价并可以依法转让的非货币财产，以及章程规定的其他方式作价出资；但是，法律、行政法规规定不得作为出资的财产除外。

农民专业合作社成员不得以对该社或者其他成员的债权，充抵出资；不得以缴纳的出资，抵销对该社或者其他成员的债务。

**第十四条** 设立农民专业合作社，应当召开由全体设立人参加的设立大会。设立时自愿成为该社成员的人为设立人。

设立大会行使下列职权：

- (一) 通过本社章程，章程应当由全体设立人一致通过；
- (二) 选举产生理事长、理事、执行监事或者监事会成员；

(三) 审议其他重大事项。

**第十五条** 农民专业合作社章程应当载明下列事项：

- (一) 名称和住所；
- (二) 业务范围；
- (三) 成员资格及入社、退社和除名；
- (四) 成员的权利和义务；
- (五) 组织机构及其产生办法、职权、任期、议事规则；
- (六) 成员的出资方式、出资额，成员出资的转让、继承、担保；
- (七) 财务管理和盈余分配、亏损处理；
- (八) 章程修改程序；
- (九) 解散事由和清算办法；
- (十) 公告事项及发布方式；
- (十一) 附加表决权的设立、行使方式和行使范围；
- (十二) 需要载明的其他事项。

**第十六条** 设立农民专业合作社，应当向工商行政管理部门提交下列文件，申请设立登记：

- (一) 登记申请书；
- (二) 全体设立人签名、盖章的设立大会纪要；
- (三) 全体设立人签名、盖章的章程；
- (四) 法定代表人、理事的任职文件及身份证明；
- (五) 出资成员签名、盖章的出资清单；
- (六) 住所使用证明；
- (七) 法律、行政法规规定的其他文件。

登记机关应当自受理登记申请之日起二十日内办理完毕，向

符合登记条件的申请者颁发营业执照，登记类型为农民专业合作社。

农民专业合作社法定登记事项变更的，应当申请变更登记。

登记机关应当将农民专业合作社的登记信息通报同级农业等有关部门。

农民专业合作社登记办法由国务院规定。办理登记不得收取费用。

**第十七条** 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。

**第十八条** 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。

### 第三章 成 员

**第十九条** 具有民事行为能力的公民，以及从事与农民专业合作社业务直接有关的生产经营活动的企业、事业单位或者社会组织，能够利用农民专业合作社提供的服务，承认并遵守农民专业合作社章程，履行章程规定的入社手续的，可以成为农民专业合作社的成员。但是，具有管理公共事务职能的单位不得加入农民专业合作社。

农民专业合作社应当置备成员名册，并报登记机关。

**第二十条** 农民专业合作社的成员中，农民至少应当占成员总数的百分之八十。

成员总数二十人以下的，可以有一个企业、事业单位或者社会组织成员；成员总数超过二十人的，企业、事业单位和社会组织成员不得超过成员总数的百分之五。



**第二十一条** 农民专业合作社成员享有下列权利：

（一）参加成员大会，并享有表决权、选举权和被选举权，按照章程规定对本社实行民主管理；

（二）利用本社提供的服务和生产经营设施；

（三）按照章程规定或者成员大会决议分享盈余；

（四）查阅本社的章程、成员名册、成员大会或者成员代表大会记录、理事会会议决议、监事会会议决议、财务会计报告、会计账簿和财务审计报告；

（五）章程规定的其他权利。

**第二十二条** 农民专业合作社成员大会选举和表决，实行一人一票制，成员各享有一票的基本表决权。

出资额或者与本社交易量（额）较大的成员按照章程规定，可以享有附加表决权。本社的附加表决权总票数，不得超过本社成员基本表决权总票数的百分之二十。享有附加表决权的成员及其享有的附加表决权数，应当在每次成员大会召开时告知出席会议的全体成员。

**第二十三条** 农民专业合作社成员承担下列义务：

（一）执行成员大会、成员代表大会和理事会的决议；

（二）按照章程规定向本社出资；

（三）按照章程规定与本社进行交易；

（四）按照章程规定承担亏损；

（五）章程规定的其他义务。

**第二十四条** 符合本法第十九条、第二十条规定的公民、企业、事业单位或者社会组织，要求加入已成立的农民专业合作社，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。

**第二十五条** 农民专业合作社成员要求退社的，应当在会计年度终了的三个月前向理事长或者理事会提出书面申请；其中，企业、事业单位或者社会组织成员退社，应当在会计年度终了的六个月前提出；章程另有规定的，从其规定。退社成员的成员资格自会计年度终了时终止。

**第二十六条** 农民专业合作社成员不遵守农民专业合作社的章程、成员大会或者成员代表大会的决议，或者严重危害其他成员及农民专业合作社利益的，可以予以除名。

成员的除名，应当经成员大会或者成员代表大会表决通过。

在实施前款规定时，应当为该成员提供陈述意见的机会。

被除名成员的成员资格自会计年度终了时终止。

**第二十七条** 成员在其资格终止前与农民专业合作社已订立的合同，应当继续履行；章程另有规定或者与本社另有约定的除外。

**第二十八条** 成员资格终止的，农民专业合作社应当按照章程规定的方式和期限，退还记载在该成员账户内的出资额和公积金份额；对成员资格终止前的可分配盈余，依照本法第四十四条的规定向其返还。

资格终止的成员应当按照章程规定分摊资格终止前本社的亏损及债务。

## 第四章 组织机构

**第二十九条** 农民专业合作社成员大会由全体成员组成，是本社的权力机构，行使下列职权：

**(一) 修改章程；**

**(二) 选举和罢免理事长、理事、执行监事或者监事会成员；**

**(三) 决定重大财产处置、对外投资、对外担保和生产经营活动中的其他重大事项；**

**(四) 批准年度业务报告、盈余分配方案、亏损处理方案；**

**(五) 对合并、分立、解散、清算，以及设立、加入联合社等作出决议；**

**(六) 决定聘用经营管理人员和专业技术人员的数量、资格和任期；**

**(七) 听取理事长或者理事会关于成员变动情况的报告，对成员的入社、除名等作出决议；**

**(八) 公积金的提取及使用；**

**(九) 章程规定的其他职权。**

**第三十条** 农民专业合作社召开成员大会，出席人数应当达到成员总数三分之二以上。

成员大会选举或者作出决议，应当由本社成员表决权总数过半数通过；作出修改章程或者合并、分立、解散，以及设立、加入联合社的决议应当由本社成员表决权总数的三分之二以上通过。章程对表决权数有较高规定的，从其规定。

**第三十一条** 农民专业合作社成员大会每年至少召开一次，会议的召集由章程规定。有下列情形之一的，应当在二十日内召开临时成员大会：

**(一) 百分之三十以上的成员提议；**

**(二) 执行监事或者监事会提议；**

**(三) 章程规定的其他情形。**

**第三十二条** 农民专业合作社成员超过一百五十人的，可以按照章程规定设立成员代表大会。成员代表大会按照章程规定可以行使成员大会的部分或者全部职权。

依法设立成员代表大会的，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。

**第三十三条** 农民专业合作社设理事长一名，可以设理事会。理事长为本社的法定代表人。

农民专业合作社可以设执行监事或者监事会。理事长、理事、经理和财务会计人员不得兼任监事。

理事长、理事、执行监事或者监事会成员，由成员大会从本社成员中选举产生，依照本法和章程的规定行使职权，对成员大会负责。

理事会会议、监事会会议的表决，实行一人一票。

**第三十四条** 农民专业合作社的成员大会、成员代表大会、理事会、监事会，应当将所议事项的决定作成会议记录，出席会议的成员、成员代表、理事、监事应当在会议记录上签名。

**第三十五条** 农民专业合作社的理事长或者理事会可以按照成员大会的决定聘任经理和财务会计人员，理事长或者理事可以兼任经理。经理按照章程规定或者理事会的决定，可以聘任其他人员。

经理按照章程规定和理事长或者理事会授权，负责具体生产经营活动。

**第三十六条** 农民专业合作社的理事长、理事和管理人员不得有下列行为：

（一）侵占、挪用或者私分本社资产；

(二) 违反章程规定或者未经成员大会同意，将本社资金借贷给他人或者以本社资产为他人提供担保；

(三) 接受他人与本社交易的佣金归为己有；

(四) 从事损害本社经济利益的其他活动。

理事长、理事和管理人员违反前款规定所得的收入，应当归本社所有；给本社造成损失的，应当承担赔偿责任。

**第三十七条** 农民专业合作社的理事长、理事、经理不得兼任业务性质相同的其他农民专业合作社的理事长、理事、监事、经理。

**第三十八条** 执行与农民专业合作社业务有关公务的人员，不得担任农民专业合作社的理事长、理事、监事、经理或者财务会计人员。

## 第五章 财务管理

**第三十九条** 农民专业合作社应当按照国务院财政部门制定的财务会计制度进行财务管理和会计核算。

**第四十条** 农民专业合作社的理事长或者理事会应当按照章程规定，组织编制年度业务报告、盈余分配方案、亏损处理方案以及财务会计报告，于成员大会召开的十五日前，置备于办公地点，供成员查阅。

**第四十一条** 农民专业合作社与其成员的交易、与利用其提供的服务的非成员的交易，应当分别核算。

**第四十二条** 农民专业合作社可以按照章程规定或者成员大会决议从当年盈余中提取公积金。公积金用于弥补亏损、扩大生产经营或者转为成员出资。

每年提取的公积金按照章程规定量化为每个成员的份额。

**第四十三条** 农民专业合作社应当为每个成员设立成员账户，主要记载下列内容：

- (一) 该成员的出资额；
- (二) 量化为该成员的公积金份额；
- (三) 该成员与本社的交易量（额）。

**第四十四条** 在弥补亏损、提取公积金后的当年盈余，为农民专业合作社的可分配盈余。可分配盈余主要按照成员与本社的交易量（额）比例返还。

可分配盈余按成员与本社的交易量（额）比例返还的返还总额不得低于可分配盈余的百分之六十；返还后的剩余部分，以成员账户中记载的出资额和公积金份额，以及本社接受国家财政直接补助和他人捐赠形成的财产平均量化到成员的份额，按比例分配给本社成员。

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。

具体分配办法按照章程规定或者经成员大会决议确定。

**第四十五条** 设立执行监事或者监事会的农民专业合作社，由执行监事或者监事会负责对本社的财务进行内部审计，审计结果应当向成员大会报告。

成员大会也可以委托社会中介机构对本社的财务进行审计。

## **第六章 合并、分立、解散和清算**

**第四十六条** 农民专业合作社合并，应当自合并决议作出之

日起十日内通知债权人。合并各方的债权、债务应当由合并后存续或者新设的组织承继。

**第四十七条** 农民专业合作社分立，其财产作相应的分割，并应当自分立决议作出之日起十日内通知债权人。分立前的债务由分立后的组织承担连带责任。但是，在分立前与债权人就债务清偿达成的书面协议另有约定的除外。

**第四十八条** 农民专业合作社因下列原因解散：

- （一）章程规定的解散事由出现；
- （二）成员大会决议解散；
- （三）因合并或者分立需要解散；
- （四）依法被吊销营业执照或者被撤销。

因前款第一项、第二项、第四项原因解散的，应当在解散事由出现之日起十五日内由成员大会推举成员组成清算组，开始解散清算。逾期不能组成清算组的，成员、债权人可以向人民法院申请指定成员组成清算组进行清算，人民法院应当受理该申请，并及时指定成员组成清算组进行清算。

**第四十九条** 清算组自成立之日起接管农民专业合作社，负责处理与清算有关未了结业务，清理财产和债权、债务，分配清偿债务后的剩余财产，代表农民专业合作社参与诉讼、仲裁或者其他法律程序，并在清算结束时办理注销登记。

**第五十条** 清算组应当自成立之日起十日内通知农民专业合作社成员和债权人，并于六十日内在报纸上公告。债权人应当自接到通知之日起三十日内，未接到通知的自公告之日起四十五日内，向清算组申报债权。如果在规定期间内全部成员、债权人均已收到通知，免除清算组的公告义务。

债权人申报债权，应当说明债权的有关事项，并提供证明材料。清算组应当对债权进行审查、登记。

在申报债权期间，清算组不得对债权人进行清偿。

**第五十一条** 农民专业合作社因本法第四十八条第一款的原因解散，或者人民法院受理破产申请时，不能办理成员退社手续。

**第五十二条** 清算组负责制定包括清偿农民专业合作社员工的工资及社会保险费用，清偿所欠税款和其他各项债务，以及分配剩余财产在内的清算方案，经成员大会通过或者申请人民法院确认后实施。

清算组发现农民专业合作社的财产不足以清偿债务的，应当依法向人民法院申请破产。

**第五十三条** 农民专业合作社接受国家财政直接补助形成的财产，在解散、破产清算时，不得作为可分配剩余资产分配给成员，具体按照国务院财政部门有关规定执行。

**第五十四条** 清算组成员应当忠于职守，依法履行清算义务，因故意或者重大过失给农民专业合作社成员及债权人造成损失的，应当承担赔偿责任。

**第五十五条** 农民专业合作社破产适用企业破产法的有关规定。但是，破产财产在清偿破产费用和共益债务后，应当优先清偿破产前与农民成员已发生交易但尚未结清的款项。

## 第七章 农民专业合作社联合社

**第五十六条** 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。

农民专业合作社联合社应当有自己的名称、组织机构和住所，



由联合社全体成员制定并承认的章程，以及符合章程规定的成员出资。

**第五十七条** 农民专业合作社联合社依照本法登记，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。

**第五十八条** 农民专业合作社联合社以其全部财产对该社的债务承担责任；农民专业合作社联合社的成员以其出资额为限对农民专业合作社联合社承担责任。

**第五十九条** 农民专业合作社联合社应当设立由全体成员参加的成员大会，其职权包括修改农民专业合作社联合社章程，选举和罢免农民专业合作社联合社理事长、理事和监事，决定农民专业合作社联合社的经营方案及盈余分配，决定对外投资和担保方案等重大事项。

农民专业合作社联合社不设成员代表大会，可以根据需要设立理事会、监事会或者执行监事。理事长、理事应当由成员社选派的人员担任。

**第六十条** 农民专业合作社联合社的成员大会选举和表决，实行一社一票。

**第六十一条** 农民专业合作社联合社可分配盈余的分配办法，按照本法规定的原则由农民专业合作社联合社章程规定。

**第六十二条** 农民专业合作社联合社成员退社，应当在会计年度终了的六个月前以书面形式向理事会提出。退社成员的成员资格自会计年度终了时终止。

**第六十三条** 本章对农民专业合作社联合社没有规定的，适用本法关于农民专业合作社的规定。

## 第八章 扶持措施

**第六十四条** 国家支持发展农业和农村经济的建设项目，可以委托和安排有条件的农民专业合作社实施。

**第六十五条** 中央和地方财政应当分别安排资金，支持农民专业合作社开展信息、培训、农产品标准与认证、农业生产基础设施建设、市场营销和技术推广等服务。国家对革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区的农民专业合作社给予优先扶助。

县级以上人民政府有关部门应当依法加强对财政补助资金使用情况的监督。

**第六十六条** 国家政策性金融机构应当采取多种形式，为农民专业合作社提供多渠道的资金支持。具体支持政策由国务院规定。

国家鼓励商业性金融机构采取多种形式，为农民专业合作社及其成员提供金融服务。

国家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。

**第六十七条** 农民专业合作社享受国家规定的对农业生产、加工、流通、服务和其他涉农经济活动相应的税收优惠。

**第六十八条** 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，农民专业合作社生产性配套辅助设施用地按农用地管理，具体办法由国务院有关部门规定。

## 第九章 法律责任

**第六十九条** 侵占、挪用、截留、私分或者以其他方式侵犯农民专业合作社及其成员的合法财产，非法干预农民专业合作社及其成员的生产经营活动，向农民专业合作社及其成员摊派，强

迫农民专业合作社及其成员接受有偿服务，造成农民专业合作社经济损失的，依法追究法律责任。

**第七十条** 农民专业合作社向登记机关提供虚假登记材料或者采取其他欺诈手段取得登记的，由登记机关责令改正，可以处五千元以下罚款；情节严重的，撤销登记或者吊销营业执照。

**第七十一条** 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。

**第七十二条** 农民专业合作社在依法向有关主管部门提供的财务报告等材料中，作虚假记载或者隐瞒重要事实的，依法追究法律责任。

## 第十章 附 则

**第七十三条** 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。

**第七十四条** 本法自 2018 年 7 月 1 日起施行。

# 国务院关于印发推进普惠金融发展规划 (2016—2020年)的通知 国发〔2015〕74号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

《推进普惠金融发展规划（2016—2020年）》已经党中央、国务院同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

## 《推进普惠金融发展规划（2016—2020年）》

普惠金融是指立足机会平等要求和商业可持续原则，以可负担的成本为有金融服务需求的社会各阶层和群体提供适当、有效的金融服务。小微企业、农民、城镇低收入人群、贫困人群和残疾人、老年人等特殊群体是当前我国普惠金融重点服务对象。大力发展普惠金融，是我国全面建成小康社会的必然要求，有利于促进金融业可持续均衡发展，推动大众创业、万众创新，助推经济发展方式转型升级，增进社会公平和社会和谐。

党中央、国务院高度重视发展普惠金融。党的十八届三中全会明确提出发展普惠金融。2015年《政府工作报告》提出，要大力发展普惠金融，让所有市场主体都能分享金融服务的雨露甘霖。为推进普惠金融发展，提高金融服务的覆盖率、可得性和满意度，增强所有市场主体和广大人民群众对金融服务的获得感，特制订本规划。

### 一、总体思路

#### （一）发展现状。

近年来，我国普惠金融发展呈现出服务主体多元、服务覆盖面较广、移动互联网支付使用率较高的特点，人均持有银行账户数量、银行网点密度等基础金融服务水平已达到国际中上游水平，但仍面临诸多问题与挑战：普惠金融服务不均衡，普惠金融体系不健全，法律法规体系不完善，金融基础设施建设有待加强，商业可持续性有待提升。

## **（二）指导思想。**

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，按照党中央、国务院决策部署，坚持借鉴国际经验与体现中国特色相结合、政府引导与市场主导相结合、完善基础金融服务与改进重点领域金融服务相结合，不断提高金融服务的覆盖率、可得性和满意度，使最广大人民群众公平分享金融改革发展的成果。

## **（三）基本原则。**

健全机制、持续发展。建立有利于普惠金融发展的体制机制，进一步加大对薄弱环节金融服务的政策支持，提高精准性与有效性，调节市场失灵，确保普惠金融业务持续发展和服务持续改善，实现社会效益与经济效益的有机统一。

机会平等、惠及民生。以增进民生福祉为目的，让所有阶层和群体能够以平等的机会、合理的价格享受到符合自身需求特点的金融服务。

市场主导、政府引导。正确处理政府与市场的关系，尊重市场规律，使市场在金融资源配置中发挥决定性作用。更好发挥政府在统筹规划、组织协调、均衡布局、政策扶持等方面的引导作用。

防范风险、推进创新。加强风险监管，保障金融安全，维护

金融稳定。坚持监管和创新并行，加快建立适应普惠金融发展要求的法制规范和监管体系，提高金融监管有效性。在有效防范风险基础上，鼓励金融机构推进金融产品和服务方式创新，适度降低服务成本。对难点问题要坚持先试点，试点成熟后再推广。

统筹规划、因地制宜。从促进我国经济社会发展、城乡和区域平衡出发，加强顶层设计、统筹协调，优先解决欠发达地区、薄弱环节和特殊群体的金融服务问题，鼓励各部门、各地区结合实际，积极探索，先行先试，扎实推进，做到服水土、接地气、益大众。

#### **（四）总体目标。**

到 2020 年，建立与全面建成小康社会相适应的普惠金融服务和保障体系，有效提高金融服务可得性，明显增强人民群众对金融服务的获得感，显著提升金融服务满意度，满足人民群众日益增长的金融服务需求，特别是要让小微企业、农民、城镇低收入人群、贫困人群和残疾人、老年人等及时获取价格合理、便捷安全的金融服务，使我国普惠金融发展水平居于国际中上游水平。

提高金融服务覆盖率。要基本实现乡乡有机构，村村有服务，乡镇一级基本实现银行物理网点和保险服务全覆盖，巩固助农取款服务村级覆盖网络，提高利用效率，推动行政村一级实现更多基础金融服务全覆盖。拓展城市社区金融服务广度和深度，显著改善城镇企业和居民金融服务的便利性。

提高金融服务可得性。大幅改善对城镇低收入人群、困难人群以及农村贫困人口、创业农民、创业大中专学生、残疾劳动者等初始创业者的金融支持，完善对特殊群体的无障碍金融服务。加大对新业态、新模式、新主体的金融支持。提高小微企业和农

户贷款覆盖率。提高小微企业信用保险和贷款保证保险覆盖率，力争使农业保险参保农户覆盖率提升至 95% 以上。

提高金融服务满意度。有效提高各类金融工具的使用效率。进一步提高小微企业和农户申贷获得率和贷款满意度。提高小微企业、农户信用档案建档率。明显降低金融服务投诉率。

## 二、健全多元化广覆盖的机构体系

充分调动、发挥传统金融机构和新型业态主体的积极性、能动性，引导各类型机构和组织结合自身特点，找准市场定位，完善机制建设，发挥各自优势，为所有市场主体和广大人民群众提供多层次全覆盖的金融服务。

### （一）发挥各类银行机构的作用。

鼓励开发性政策性银行以批发资金转贷形式与其他银行业金融机构合作，降低小微企业贷款成本。强化农业发展银行政策性功能定位，加大对农业开发和水利、贫困地区公路等农业农村基础设施建设的贷款力度。

鼓励大型银行加快建设小微企业专营机构。继续完善农业银行“三农金融事业部”管理体制和运行机制，进一步提升“三农”金融服务水平。引导邮政储蓄银行稳步发展小额涉农贷款业务，逐步扩大涉农业务范围。鼓励全国性股份制商业银行、城市商业银行和民营银行扎根基层、服务社区，为小微企业、“三农”和城镇居民提供更有针对性、更加便利的金融服务。

推动省联社加快职能转换，提高农村商业银行、农村合作银行、农村信用联社服务小微企业和“三农”的能力。加快在县（市、旗）集约化发起设立村镇银行步伐，重点布局中西部和老少边穷地区、粮食主产区、小微企业聚集地区。

## **（二）规范发展各类新型机构。**

拓宽小额贷款公司和典当行融资渠道，加快接入征信系统，研究建立风险补偿机制和激励机制，努力提升小微企业融资服务水平。鼓励金融租赁公司和融资租赁公司更好地满足小微企业和涉农企业设备投入与技术改造的融资需求。促进消费金融公司和汽车金融公司发展，激发消费潜力，促进消费升级。

积极探索新型农村合作金融发展的有效途径，稳妥开展农民合作社内部资金互助试点。注重建立风险损失吸收机制，加强与业务开展相适应的资本约束，规范发展新型农村合作金融。支持农村小额信贷组织发展，持续向农村贫困人群提供融资服务。

大力发展一批以政府出资为主的融资担保机构或基金，推进建立重点支持小微企业和“三农”的省级再担保机构，研究论证设立国家融资担保基金。

促进互联网金融组织规范健康发展，加快制定行业准入标准和从业行为规范，建立信息披露制度，提高普惠金融服务水平，降低市场风险和道德风险。

## **（三）积极发挥保险公司保障优势。**

保持县域内农业保险经营主体的相对稳定，引导保险机构持续加大对农村保险服务网点的资金、人力和技术投入。支持保险机构与基层农林技术推广机构、银行业金融机构、各类农业服务组织和农民合作社合作，促进农业技术推广、生产管理、森林保护、动物保护、防灾防损、家庭经济安全等与农业保险、农村小额人身保险相结合。发挥农村集体组织、农民合作社、农业社会化服务组织等基层机构的作用，组织开展农业保险和农村小额人身保险业务。完善农业保险协办机制。



### 三、创新金融产品和服务手段

积极引导各类普惠金融服务主体借助互联网等现代信息技术手段，降低金融交易成本，延伸服务半径，拓展普惠金融服务的广度和深度。

#### （一）鼓励金融机构创新产品和服务方式。

推广创新针对小微企业、高校毕业生、农户、特殊群体以及精准扶贫对象的小额贷款。开展动产质押贷款业务，建立以互联网为基础的集中统一的自助式动产、权利抵质押登记平台。研究创新对社会办医的金融支持方式。开发适合残疾人特点的金融产品。加强对网上银行、手机银行的开发和推广，完善电子支付手段。引导有条件的银行业金融机构设立无障碍银行服务网点，完善电子服务渠道，为残疾人和老年人等特殊群体提供无障碍金融服务。

在全国中小企业股份转让系统增加适合小微企业的融资品种。进一步扩大中小企业债券融资规模，逐步扩大小微企业增信集合债券发行规模。发展并购投资基金、私募股权投资基金、创业投资基金。支持符合条件的涉农企业在多层次资本市场融资。支持农产品期货市场发展，丰富农产品期货品种，拓展农产品期货及期权市场服务范围。完善期货交易机制，为规避农产品价格波动风险提供有效手段。

鼓励地方各级人民政府建立小微企业信用保证保险基金，用于小微企业信用保证保险的保费补贴和贷款本金损失补偿。引导银行业金融机构对购买信用保险和贷款保证保险的小微企业给予贷款优惠政策。鼓励保险公司投资符合条件的小微企业专项债券。扩大农业保险覆盖面，发展农作物保险、主要畜产品保险、重要

“菜篮子”品种保险和森林保险，推广农房、农机具、设施农业、渔业、制种保险等业务。支持保险公司开发适合低收入人群、残疾人等特殊群体的小额人身保险及相关产品。

### **（二）提升金融机构科技运用水平。**

鼓励金融机构运用大数据、云计算等新兴信息技术，打造互联网金融服务平台，为客户提供信息、资金、产品等全方位金融服务。鼓励银行业金融机构成立互联网金融专营事业部或独立法人机构。引导金融机构积极发展电子支付手段，逐步构筑电子支付渠道与固定网点相互补充的业务渠道体系，加快以电子银行和自助设备补充、替代固定网点的进度。推广保险移动展业，提高特殊群体金融服务可得性。

### **（三）发挥互联网促进普惠金融发展的有益作用。**

积极鼓励网络支付机构服务电子商务发展，为社会提供小额、快捷、便民支付服务，提升支付效率。发挥网络借贷平台融资便捷、对象广泛的特点，引导其缓解小微企业、农户和各类低收入人群的融资难问题。发挥股权众筹融资平台对大众创业、万众创新的支持作用。发挥网络金融产品销售平台门槛低、变现快的特点，满足各消费群体多层次的投资理财需求。

## **四、加快推进金融基础设施建设**

金融基础设施是提高金融机构运行效率和服务质量的重要支柱和平台，有助于改善普惠金融发展环境，促进金融资源均衡分布，引导各类金融服务主体开展普惠金融服务。

### **（一）推进农村支付环境建设。**

鼓励银行机构和非银行支付机构面向农村地区提供安全、可靠的网上支付、手机支付等服务，拓展银行卡助农取款服务广度

和深度。支持有关银行机构在乡村布放 POS 机、自动柜员机等各类机具，进一步向乡村延伸银行卡受理网络。支持农村金融服务机构和网点采取灵活、便捷的方式接入人民银行支付系统或其他专业化支付清算系统。鼓励商业银行代理农村地区金融服务机构支付结算业务。支持农村支付服务市场主体多元化发展。鼓励各地人民政府和国务院有关部门通过财政补贴、降低电信资费等方式扶持偏远、特困地区的支付服务网络建设。

## **（二）建立健全普惠金融信用信息体系。**

加快建立多层次的小微企业和农民信用档案平台，实现企业主个人、农户家庭等多维度信用数据可应用。扩充金融信用信息基础数据库接入机构，降低普惠金融服务对象征信成本。积极培育从事小微企业和农民征信业务的征信机构，构建多元化信用信息收集渠道。依法采集户籍所在地、违法犯罪记录、工商登记、税收登记、出入境、扶贫人口、农业土地、居住状况等政务信息，采集对象覆盖全部农民、城镇低收入人群及小微企业，通过全国统一的信用信息共享交换平台及地方各级信用信息共享平台，推动政务信息与金融信息互联互通。

## **（三）建立普惠金融统计体系。**

建立健全普惠金融指标体系。在整合、甄选目前有关部门涉及普惠金融管理数据基础上，设计形成包括普惠金融可得情况、使用情况、服务质量的统计指标体系，用于统计、分析和反映各地区、各机构普惠金融发展状况。建立跨部门工作组，开展普惠金融专项调查和统计，全面掌握普惠金融服务基础数据和信息。建立评估考核体系，形成动态评估机制。从区域和机构两个维度，对普惠金融发展情况进行评价，督促各地区、各金融机构根据评

价情况改进服务工作。

## **五、完善普惠金融法律法规体系**

逐步制定和完善普惠金融相关法律法规，形成系统性的法律框架，明确普惠金融服务供给、需求主体的权利义务，确保普惠金融服务有法可依、有章可循。

### **（一）加快建立发展普惠金融基本制度。**

在健全完善现有“三农”金融政策基础上，研究论证相关综合性法律制度，满足“三农”金融服务诉求。对土地经营权、宅基地使用权、技术专利权、设备财产使用权和场地使用权等财产权益，积极开展确权、登记、颁证、流转等方面的规章制度建设。研究完善推进普惠金融工作相关制度，明确对各类新型机构的管理责任。

### **（二）确立各类普惠金融服务主体法律规范。**

研究探索规范民间借贷行为的有关制度。推动制定非存款类放贷组织条例、典当业管理条例等法规。配套出台小额贷款公司管理办法、网络借贷管理办法等规定。通过法律法规明确从事扶贫小额信贷业务的组织或机构的定位。加快出台融资担保公司管理条例。推动修订农民专业合作社法，明确将农民合作社信用合作纳入法律调整范围。推动修订证券法，夯实股权众筹的法律基础。

### **（三）健全普惠金融消费者权益保护法律体系。**

修订完善现有法律法规和部门规章制度，建立健全普惠金融消费者权益保护制度体系，明确金融机构在客户权益保护方面的义务与责任。制定针对农民和城镇低收入人群的金融服务最低标准，制定贫困、低收入人口金融服务费用减免办法，保障并改善

特殊消费者群体金融服务权益。完善普惠金融消费者权益保护监管工作体系，进一步明确监管部门相关执法权限与责任标准。

## **六、发挥政策引导和激励作用**

根据薄弱领域、特殊群体金融服务需求变化趋势，调整完善管理政策，促进金融资源向普惠金融倾斜。

### **（一）完善货币信贷政策。**

积极运用差别化存款准备金等货币政策工具，鼓励和引导金融机构更多地将新增或者盘活信贷资源配置到小微企业和“三农”等领域。进一步增强支农支小再贷款、再贴现支持力度，引导金融机构扩大涉农、小微企业信贷投放，降低社会融资成本。

### **（二）健全金融监管差异化激励机制。**

以正向激励为导向，从业务和机构两方面采取差异化监管政策，引导银行业金融机构将信贷资源更多投向小微企业、“三农”、特殊群体等普惠金融薄弱群体和领域。推进小微企业专营机构和网点建设。有序开展小微企业金融债券、“三农”金融债券的申报和发行工作。进一步研究加强对小微企业和“三农”贷款服务、考核和核销方式的创新。推进落实有关提升小微企业和“三农”不良贷款容忍度的监管要求，完善尽职免责相关制度。

积极发挥全国中小企业股份转让系统、区域性股权市场、债券市场和期货市场的作用，引导证券投资基金、私募股权投资基金、创业投资基金增加有效供给，进一步丰富中小企业和“三农”的融资方式。

加强农业保险统筹规划，完善农业保险管理制度，建立全国农业保险管理信息平台，进一步完善中国农业保险再保险共同体运行机制。扶持小额人身保险发展，支持保险公司开拓县域市场，

对其在中西部设立省级分公司和各类分支机构适度放宽条件、优先审批。

### **（三）发挥财税政策作用。**

立足公共财政职能，完善、用好普惠金融发展专项资金，重点针对普惠金融服务市场失灵的领域，遵循保基本、有重点、可持续的原则，对普惠金融相关业务或机构给予适度支持。发挥财政资金杠杆作用，支持和引导地方各级人民政府、金融机构及社会资本支持普惠金融发展，更好地保障困难人群的基础金融服务可得性和适用性。落实小微企业和“三农”贷款的相关税收扶持政策。推动落实支持农民合作社和小微企业发展的各项税收优惠政策。

### **（四）强化地方配套支持。**

地方各级人民政府要加强政策衔接与配合，共筑政策支撑合力。鼓励地方财政通过贴息、补贴、奖励等政策措施，激励和引导各类机构加大对小微企业、“三农”和民生尤其是精准扶贫等领域的支持力度。对金融机构注册登记、房产确权评估等给予政策支持。省级人民政府要切实承担起防范和处置非法集资第一责任人的责任。排查和化解各类风险隐患，提高地方金融监管有效性，严守不发生系统性、区域性金融风险的底线。

## **七、加强普惠金融教育与金融消费者权益保护**

结合国情深入推进金融知识普及教育，培育公众的金融风险意识，提高金融消费者维权意识和能力，引导公众关心、支持、参与普惠金融实践活动。

### **（一）加强金融知识普及教育。**

广泛利用电视广播、书刊杂志、数字媒体等渠道，多层面、

广角度长期有效普及金融基础知识。针对城镇低收入人群、困难人群，以及农村贫困人口、创业农民、创业大中专学生、残疾劳动者等初始创业者开展专项教育活动，使其掌握符合其需求的金融知识。注重培养社会公众的信用意识和契约精神。建立金融知识教育发展长效机制，推动部分大中小学积极开展金融知识普及教育，鼓励有条件的高校开设金融基础知识相关公共课。

### **（二）培育公众金融风险意识。**

以金融创新业务为重点，针对金融案件高发领域，运用各种新闻信息媒介开展金融风险宣传教育，促进公众强化金融风险防范意识，树立“收益自享、风险自担”观念。重点加强与金融消费者权益有关的信息披露和风险提示，引导金融消费者根据自身风险承受能力和金融产品风险特征理性投资与消费。

### **（三）加大金融消费者权益保护力度。**

加强金融消费者权益保护监督检查，及时查处侵害金融消费者合法权益行为，维护金融市场有序运行。金融机构要担负起受理、处理金融消费纠纷的主要责任，不断完善工作机制，改进服务质量。畅通金融机构、行业协会、监管部门、仲裁、诉讼等金融消费争议解决渠道，试点建立非诉第三方纠纷解决机制，逐步建立适合我国国情的多元化金融消费纠纷解决机制。

### **（四）强化普惠金融宣传。**

加大对普惠金融的宣传力度。建立普惠金融发展信息公开机制，定期发布中国普惠金融指数和普惠金融白皮书。

## **八、组织保障和推进实施**

### **（一）加强组织保障。**

由银监会、人民银行牵头，发展改革委、工业和信息化部、

民政部、财政部、农业部、商务部、林业局、证监会、保监会、中国残联等部门和单位参加，建立推进普惠金融发展工作协调机制，加强人员保障和理论研究，制订促进普惠金融发展的重大政策措施，协调解决重大问题，推进规划实施和相关政策落实，切实防范金融风险。国务院各有关部门要加强沟通，密切配合，根据职责分工完善各项配套政策措施。地方各级人民政府要加强组织领导，完善协调机制，结合本地实际抓紧制定具体落实方案，及时将实施过程中出现的新情况、新问题报送银监会、人民银行等有关部门。

## **（二）开展试点示范。**

规划实施应全面推进、突出重点、分步开展、防范风险。对需要深入研究解决的难点问题，可在小范围内分类开展试点示范，待试点成熟后，再加以总结推广。各地区要在风险可控、依法依规的条件下，开展推进普惠金融发展试点，推动改革创新，加强实践验证。积极探索发挥基层组织在推进普惠金融发展中的作用。

## **（三）加强国际交流。**

深化与其他国家和地区以及世界银行、全球普惠金融合作伙伴组织等国际组织的交流，开展多形式、多领域的务实合作，探索双边、多边的示范性项目合作，提升我国普惠金融国际化水平。

## **（四）实施专项工程。**

围绕普惠金融发展重点领域、重点人群，集合资源，大力推进金融知识扫盲工程、移动金融工程、就业创业金融服务工程、扶贫信贷工程、大学生助学贷款工程等专项工程，促进实现规划目标。

## **（五）健全监测评估。**



加快建立推进普惠金融发展监测评估体系，实施动态监测与跟踪分析，开展规划中期评估和专项监测，注重金融风险的监测与评估，及时发现问题并提出改进措施。引导和规范互联网金融有序发展，有效防范和处置互联网金融风险。要切实落实监督管理部门对非法集资的防范、监测和预警等职责。加强督查，强化考核，把推进普惠金融发展工作作为目标责任考核和政绩考核的重要内容。

# 国务院关于印发全国农业现代化规划 (2016—2020年)的通知 国发〔2016〕58号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

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

## 《全国农业现代化规划（2016—2020年）》

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

### 第一章 认清形势 准确把握发展新特征

#### 一、农业现代化建设成效显著

“十二五”以来，党中央、国务院不断加大强农惠农富农政策力度，带领广大农民群众凝心聚力、奋发进取，农业现代化建设取得了巨大成绩。综合生产能力迈上新台阶。粮食连年增产，产量连续三年超过 12000 亿斤。肉蛋奶、水产品等“菜篮子”产品丰产丰收、供应充足，农产品质量安全水平稳步提升，现代农业标准体系不断完善。物质技术装备达到新水平。农田有效灌溉面积占比、农业科技进步贡献率、主要农作物耕种收综合机械化率分别达到 52%、56%和 63%，良种覆盖率超过 96%，现代设施装备、先进科学技术支撑农业发展的格局初步形成。适度规模经营呈现新局面。以土地制度、经营制度、产权制度、支持保护制度

为重点的农村改革深入推进，家庭经营、合作经营、集体经营、企业经营共同发展，多种形式的适度规模经营比重明显上升。产业格局呈现新变化。农产品加工业与农业总产值比达到 2.2 : 1，电子商务等新型业态蓬勃兴起，发展生态友好型农业逐步成为社会共识。农民收入实现新跨越。农村居民人均可支配收入达到 11422 元，增幅连续六年高于城镇居民收入和国内生产总值增幅，城乡居民收入差距缩小到 2.73 : 1。典型探索取得新突破。东部沿海、大城市郊区、大型垦区的部分县市已基本实现农业现代化，国家现代农业示范区已成为引领全国农业现代化的先行区。农业现代化已进入全面推进、重点突破、梯次实现的新时期。

## 二、农业现代化发展挑战加大

“十三五”时期，农业现代化的内外部环境更加错综复杂。在居民消费结构升级的背景下，部分农产品供求结构性失衡的问题日益凸显。优质化、多样化、专用化农产品发展相对滞后，大豆供需缺口进一步扩大，玉米增产超过了需求增长，部分农产品库存过多，确保供给总量与结构平衡的难度加大。在资源环境约束趋紧的背景下，农业发展方式粗放的问题日益凸显。工业“三废”和城市生活垃圾等污染向农业农村扩散，耕地数量减少质量下降、地下水超采、投入品过量使用、农业面源污染问题加重，农产品质量安全风险增多，推动绿色发展和资源永续利用十分迫切。在国内外农产品市场深度融合的背景下，农业竞争力不强的问题日益凸显。劳动力、土地等生产成本持续攀升，主要农产品国内外市场价格倒挂，部分农产品进口逐年增多，传统优势农产品出口难度加大，我国农业大而不强、多而不优的问题更加突出。在经济发展速度放缓、动力转换的背景下，农民持续增收难度加

大的问题日益凸显。农产品价格提升空间较为有限，依靠转移就业促进农民收入增长的空间收窄，家庭经营收入和工资性收入增速放缓，加快缩小城乡居民收入差距、确保如期实现农村全面小康任务艰巨。

### **三、农业现代化条件更加有利**

展望“十三五”，推进农业现代化的有利条件不断积蓄。发展共识更加凝聚。党中央、国务院始终坚持把解决好“三农”问题作为全部工作的重中之重，加快补齐农业现代化短板成为全党和全社会的共识，为开创工作新局面汇聚强大推动力。外部拉动更加强劲。新型工业化、信息化、城镇化快速推进，城乡共同发展新格局加快建立，为推进“四化”同步发展提供强劲拉动力。转型基础更加坚实。农业基础设施加快改善，农产品供给充裕，农民发展规模经营主动性不断增强，为农业现代化提供不竭源动力。市场空间更加广阔。人口数量继续增长，个性化、多样化、优质化农产品和农业多种功能需求潜力巨大，为拓展农业农村发展空间增添巨大带动力。创新驱动更加有力。农村改革持续推进，新一轮科技革命和产业革命蓄势待发，新主体、新技术、新产品、新业态不断涌现，为农业转型升级注入强劲驱动力。

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

## **第二章 更新理念 科学谋划发展新思路**

### **一、战略要求**

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

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

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

## 二、指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，认真落实党中央、国务院决策部署，以提高质量效益和竞争力为中心，以推进农业供给侧结构性改革为主线，以多种形式适度规模经营为引领，加快转变农业发展方式，构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，保障农产品有效供给、农民持续增收和农业可持续发展，走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的农业现代化发展道路，为实现“四化”同步发展和如期全面建成小康社会奠定坚实基础。

### 三、基本原则

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

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

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

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

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

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

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

#### 四、发展目标

到 2020 年，全国农业现代化取得明显进展，国家粮食安全得到有效保障，农产品供给体系质量和效率显著提高，农业国际竞争力进一步增强，农民生活达到全面小康水平，美丽宜居乡村建设迈上新台阶。东部沿海发达地区、大城市郊区、国有垦区和国家现代农业示范区基本实现农业现代化。以高标准农田为基础、以粮食生产功能区和重要农产品生产保护区为支撑的产能保障格局基本建立；粮经饲统筹、农林牧渔结合、种养加一体、一二三产业融合的现代农业产业体系基本构建；农业灌溉用水总量基本稳定，化肥、农药使用量零增长，畜禽粪便、农作物秸秆、农膜资源化利用目标基本实现。

专栏 1 “十三五” 农业现代化主要指标					
类别	指标	2015 年 基期值	2020 年 目标值	年均增速 〔累计〕	指标属性
粮食供给保障	粮食（谷物）综合生产能力（亿吨）	5	5.5	〔0.5〕	约束性

	小麦稻谷 自给率 (%)	100	100	--	约束性
农业结构	玉米种植 面积(亿 亩)	5.7	5	[-0.7]	预期性
	大豆种植 面积(亿 亩)	0.98	1.4	[0.42]	预期性
	棉花种植 面积(万 亩)	5698	5000	[-698]	预期性
	油料种植 面积(亿 亩)	2.1	2	[-0.1]	预期性
	糖料种植 面积(万 亩)	2610	2400	[-210]	预期性
	肉类产量 (万吨)	8625	9000	0.85%	预期性
	奶类产量 (万吨)	3870	4100	1.16%	预期性
	水产品产	6699	6600	-0.3%	预期性



	量(万吨)				
	畜牧业产值占农业总产值比重(%)	28	>30	[>2]	预期性
	渔业总产值占农业总产值比重(%)	10	>10	--	预期性
	农产品加工业与农业总产值比	2.2	2.4	[0.2]	预期性
质量效益	农业劳动生产率(万元/人)	3	>4.7	>9.4%	预期性
	农村居民人均可支配收入增幅(%)	--	--	>6.5	预期性

	农产品质量安全例行监测总体合格率 (%)	97	> 97	--	预期性
可持续发展	耕地保有量 (亿亩)	18.65	18.65	--	约束性
	草原综合植被盖度 (%)	54	56	[2]	约束性
	农田灌溉水有效利用系数	0.532	> 0.55	[ > 0.018 ]	预期性
	主要农作物化肥利用率 (%)	35.2	40	[4.8]	约束性
	主要农作物农药利用率 (%)	36.6	40	[3.4]	约束性
	农膜回收率 (%)	60	80	[20]	约束性
	养殖废弃物综合利用率 (%)	60	75	[15]	约束性
	技术装备	农田有效	9.88	> 10	[ > 0.12 ]

	灌溉面积 (亿亩)				
	农业科技 进步贡献 率(%)	56	60	[4]	预期性
	农作物耕 种收综合 机械化率 (%)	63	70	[7]	预期性
规模经营	多种形式 土地适度 规模经营 占比(%)	30	40	[10]	预期性
	畜禽养殖 规模化率 (%)	54	65	[11]	预期性
	水产健康 养殖示范 面积比重 (%)	45	65	[20]	预期性
支持保护	全国公共 财政农林 水事务支 出总额 (亿元)	17380	> 17380	--	预期性

	农业保险 深度 (%)	0.62	0.9	[0.28]	预期性
<p>备注：1.小麦稻谷自给率是指小麦稻谷国内生产能力满足需求的程度。</p> <p>2.农业保险深度是指农业保费收入与农林牧渔业增加值的比值。</p>					

### 第三章 创新强农 着力推进农业转型升级

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

#### 一、推进农业结构调整

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

**(二) 提高畜牧业发展质量。**统筹考虑种养规模和资源环境

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

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

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

## 二、增强粮食等重要农产品安全保障能力

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

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

### **三、提高技术装备和信息化水平**

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

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

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

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

门参与)

**(四) 促进农业机械化提档升级。**提升小麦生产全程机械化质量，提高水稻机械栽插、玉米马铃薯甘蔗机械收获水平，尽快突破棉油糖牧草等作物生产全程机械化和丘陵山区机械化制约瓶颈。推进农机深耕深松作业，力争粮食主产区年度深耕深松整地面积达到 30%左右。积极发展畜牧业和渔业机械化，提升设施农业、病虫害防治装备水平，发展农用航空。**(农业部牵头，国家发展改革委、科技部、工业和信息化部、财政部、国家粮食局等部门参与)**

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

#### 四、深化农业农村改革

**(一) 稳定完善农村基本经营制度。**稳定农村土地承包关系并保持长久不变，落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权，完善“三权”分置办法。加快推进农村承包地确权登记颁证，力争 2018 年底基本完成。在有条件的地方稳妥推进进城落



户农民土地承包权有偿退出试点。健全县乡农村经营管理体系，加强土地流转和规模经营的管理服务。（中央农办、农业部牵头，国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部、国土资源部、国务院法制办等部门参与）

**（二）积极发展多种形式适度规模经营。**继续坚持和完善家庭联产承包责任制，在尊重农民意愿和保护农民权益的前提下，更好地发挥村集体统筹协调作用，引导农户依法自愿有序流转土地经营权，鼓励农户通过互换承包地、联耕联种等多种方式，实现打掉田埂、连片耕种，解决农村土地细碎化问题，提高机械化水平和生产效率。支持通过土地流转、土地托管、土地入股等多种形式发展适度规模经营，加强典型经验总结和推广。加快建立新型经营主体支持政策体系，扩大新型经营主体承担涉农项目规模，建立新型经营主体生产经营信息直报制度。实施农业社会化服务支撑工程，扩大农业生产全程社会化服务创新试点和政府购买公益性服务机制创新试点范围，推进代耕代种、病虫害统防统治等服务的专业化、规模化、社会化。（农业部牵头，中央农办、国家发展改革委、财政部、国土资源部、水利部、人民银行、税务总局、工商总局、国家统计局、银监会、保监会、供销合作总社等部门参与）

**（三）深化农村集体产权制度改革。**着力推进农村集体资产确权到户和股份合作制改革，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。有序推进农村集体资产股份权能改革试点，到2020年基本完成经营性资产折股量化到本集体经济组织成员，健全非经营性资产集体统一运行管护机制。加快建立城乡统一用地市场，在符合规划、用途管制和依法取得前

提下，推进农村集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同权同价。稳妥推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革等试点，加强经验总结，适时修订完善相关法律法规。完善集体林权制度，引导林权规范有序流转，鼓励发展家庭林场、股份合作林场。（中央农办、农业部、国土资源部、国家林业局牵头，国家发展改革委、财政部、住房城乡建设部、人民银行、国务院法制办等部门参与）

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

## 专栏 2 创新强农重大工程

### （一）高标准农田建设工程。

以粮食主产区为重点，优先建设确保口粮安全的高标准农田，开展农田灌排设施、机耕道路、农田林网、输配电设施、农机具存放设施和土壤改良等田间工程建设，大规模改

造中低产田，到 2020 年确保建成 8 亿亩、力争完成 10 亿亩集中连片、旱涝保收、稳产高产、生态友好的高标准农田。加快大中型灌区建设及续建配套、大中型灌排泵站更新改造，因地制宜实施田间渠系、“五小水利”等工程。建设国家耕地质量调查监测网络，建立耕地质量大数据平台。（国家发展改革委牵头，财政部、国土资源部、水利部、农业部等部门参与）

### **（二）现代种业建设工程。**

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

### **（三）现代农业科技创新驱动工程。**

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

### **（四）智慧农业引领工程。**

对大田种植、畜禽养殖、渔业生产等进行物联网改造，

建成 10 个农业物联网应用示范省、100 个农业物联网应用示范区、1000 个农业物联网应用示范基地。建设村级益农信息社，到 2020 年基本覆盖所有行政村。建设全球农业数据调查分析系统，改造升级国家农业数据中心。建设基于卫星遥感、航空无人机、田间观测一体化的农业遥感应用与研究中心。

（农业部、国家发展改革委牵头，工业和信息化部、财政部等部门参与）

#### **（五）种养结合循环农业工程。**

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

## **第四章 协调惠农 着力促进农业均衡发展**

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

### **一、推进农村一二三产业融合发展**

（一）**协同推进农产品生产与加工业发展。**统筹布局农产品生产基地建设与初加工、精深加工发展及副产品综合利用，扩大产地初加工补助项目实施区域和品种范围，加快完善粮食、“菜

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

**（二）完善农产品市场流通体系。**在优势产区建设一批国家级、区域级产地批发市场和田头市场，推动公益性农产品市场建设。实施农产品产区预冷工程，建设农产品产地运输通道、冷链物流配送中心和配送站。打造农产品营销公共服务平台，推广农社、农企等形式的产销对接，支持城市社区设立鲜活农产品直销网点，推进商贸流通、供销、邮政等系统物流服务网络和设施为农服务。（国家发展改革委、商务部、农业部牵头，财政部、交通运输部、食品药品监管总局、国家粮食局、国家邮政局、供销合作总社等部门参与）

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

**（四）拓展农业多种功能。**依托农村绿水青山、田园风光、乡土文化等资源，大力发展生态休闲农业。采取补助、贴息、鼓励社会资本以市场化原则设立产业投资基金等方式，支持休闲农

业和乡村旅游重点村改善道路、宽带、停车场、厕所、垃圾污水处理设施等条件，建设魅力村庄和森林景区。加强重要农业文化遗产发掘、保护、传承和利用，强化历史文化名村（镇）、传统村落整体格局和历史风貌保护，传承乡土文化。（农业部、国家旅游局牵头，国家发展改革委、财政部、住房城乡建设部、水利部、文化部、国家林业局、国家文物局等部门参与）

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

## 二、促进区域农业统筹发展

**（一）优化发展区。**对水土资源匹配较好的区域，提升重要农产品生产能力，壮大区域特色产业，加快实现农业现代化。（农业部、国家发展改革委牵头，财政部、国土资源部、环境保护部等部门参与）

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

源基地建设。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 三、推动经营主体协调发展

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

**（二）提升新型经营主体带动农户能力。**培育发展家庭农场，提升农民合作社规范化水平，鼓励发展农民合作社联合社，落实



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

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

### 专栏 3 协调惠农重大工程

#### （一）农村一二三产业融合发展工程。

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

## **（二）新型经营主体培育工程。**

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

## **第五章 绿色兴农 着力提升农业可持续发展水平**

绿色是农业现代化的重要标志，必须牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，推进农业发展绿色化，补齐生态建设和质量安全短板，实现资源利用高效、生态系统稳定、产地环境良好、产品质量安全。

### **一、推进资源保护和生态修复**

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

**（二）节约高效用水。**在西北、华北等地区推广耐旱品种和节水保墒技术，限制高耗水农作物种植面积。在粮食主产区、生态环境脆弱区、水资源开发过度区等重点地区加快实施田间高效

节水灌溉工程，完善雨水集蓄利用等设施。推进农业水价综合改革，建立节水奖励和精准补贴机制，增强农民节水意识。推进农业灌溉用水总量控制和定额管理。加强人工影响天气能力建设，加大云水资源开发利用力度。（水利部牵头，国家发展改革委、财政部、国土资源部、农业部、中国气象局等部门参与）

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

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

**（五）强化渔业资源养护。**建立一批水生生物自然保护区和水产种质资源保护区，恢复性保护产卵场、索饵场、越冬场和洄游通道等重要渔业水域，严格保护中华鲟、长江江豚、中华白海豚等水生珍稀濒危物种。促进渔业资源永续利用，扩大水生生物增殖放流规模，建设人工鱼礁、海洋牧场。建立海洋渔业资源总量管理制度，加强渔业资源调查，健全渔业生态环境监测网络体

系，实施渔业生态补偿。（农业部牵头，国家发展改革委、财政部、环境保护部、国家海洋局等部门参与）

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

## 二、强化农业环境保护

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

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

**（三）强化环境突出问题治理。**推广应用低污染、低消耗的清洁种养技术，加强农业面源污染治理，实施源头控制、过程拦截、末端治理与循环利用相结合的综合防治。控制华北等地下水漏斗区用水总量，调整种植结构，推广节水设施。综合治理耕地重金属污染，严格监测产地污染，推进分类管理，开展修复试点。扩大黑土地保护利用试点规模，在重金属污染区、地下水漏斗区、生态严重退化地区实行耕地轮作休耕制度试点。（国家发展改革委牵头，财政部、国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、国家林业局等部门参与）

### **三、确保农产品质量安全**

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

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

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

头，商务部、质检总局、食品药品监管总局等部门参与)

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

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

#### 专栏 4 绿色兴农重大工程

##### (一) 农业资源与生态环境保护工程。

**1. 水土资源保护。**加强重点区域耕地保护，建设东北黑土地保护示范区、西北旱作节水农业示范区、南方酸性水稻土污染综合治理示范区。发展节水农业，加快实施东北节水增粮、西北节水增效、华北节水压采、南方节水减排等区域

规模化高效节水灌溉工程，新增高效节水灌溉面积 1 亿亩。  
(农业部、水利部牵头，国家发展改革委、财政部、国土资源部、环境保护部等部门参与)

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

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

**4.农业废弃物资源化利用无害化处理示范。**在种养密集区域，创建一批示范县，完善畜禽粪污和秸秆综合利用、病死畜禽无害化处理、农田残膜回收再利用设施，探索农业废弃物资源化利用模式。(农业部、国家发展改革委牵头，工业和信息化部、财政部、国土资源部、环境保护部、国家能源局等部门参与)

## (二) 农业生产安全保障工程。

改善动物疫病控制净化设施，强化外来动植物疫病虫害和有害生物查验截获、检测鉴定、除害处理、监测防控体系

建设。建设草原生物灾害监测点、草原火灾监测点和草原固定监测点，完善区域性草原生物灾害防治站、防火站和雪灾防灾设施，加强草原火险预报预警。完善区域性渔船避灾设施，建设一批中心渔港和一级渔港、二级渔港、避风锚地及内陆渔港。建设区域农机安全应急救援中心，提高快速救援、维修和作业实时监测能力。建设森林防火大型装备队伍、风力灭火机械化队伍、以水灭火机械化队伍。（农业部、国家发展改革委、国家林业局牵头，财政部等部门参与）

### **（三）农产品质量安全工程。**

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

## **第六章 开放助农着力扩大农业对外合作**

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

### **一、优化农业对外合作布局**

统筹考虑全球农业资源禀赋、农产品供求格局和投资政策环境等因素，分区域、国别、产业、产品确定开放布局。加强与“一带一路”沿线国家在农业投资、贸易、技术和产能领域的合作，



与生产条件好的农产品出口国开展调剂型、紧缺型农产品供给能力合作。强化与粮食进口国和主要缺粮国的种养业技术合作，增强其生产能力。（农业部、国家发展改革委、商务部牵头，外交部、财政部、国家粮食局等部门参与）

### 专栏 5 农业对外合作重点领域

粮食产业：示范生产基地以及粮食仓储、加工物流。

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

畜牧产业：畜禽养殖、加工物流。

渔业产业：远洋捕捞、水产养殖以及渔业码头、加工厂、冷库等远洋渔业配套服务。

农产品仓储物流业：农产品港口码头、仓储和物流。

农机装备产业：先进适用农机设备生产、维修、保养以及大型农机装备研发。

农资产业：种子、农药、化肥、饲料、兽药。

森林产业：森林资源开发利用、木材加工。

## 二、提升农业对外合作水平

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

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

**（二）推进农业科技对外合作。**鼓励农业科研院校、企业在发达国家建立海外农业科学联合实验室，在发展中国家设立农业重点实验室、技术实验示范基地和科技示范园区，促进成果分享和技术出口。积极参与涉农国际规则、标准制定，承担国际标准化组织等工作，推进农业标准和农产品认证互认与合作。鼓励我国科技特派员到中亚、东南亚、非洲等地开展科技创业，引进国际人才到我国开展农村科技创业。（农业部、科技部、质检总局牵头，农业对外合作部际联席会议其他各成员单位参与）

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

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

### 三、促进农产品贸易健康发展

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

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

#### 专栏6 开放助农重大工程

##### **（一）农业对外合作支撑工程。**

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

## **(二) 优势农产品出口促进工程。**

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

## **第七章 共享富农 着力增进民生福祉**

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

### **一、推进产业精准脱贫**

**(一) 精准培育特色产业。**以促进贫困户增收为导向，精选市场潜力大、覆盖面广、发展有基础、有龙头带动的优势特色产业，实施贫困村“一村一品”产业推进行动。到2020年，贫困县初步形成优势特色产业体系，贫困乡镇、贫困村特色产业增加值显著提升，每个建档立卡贫困户掌握1—2项实用技术。（农业部、国务院扶贫办牵头，国家发展改革委、财政部、国家林业局等部门参与）

**(二) 精准帮扶贫困农户。**支持有意愿、有实力、带动能力强的新型经营主体，扩大优势特色产业发展规模，与贫困户建立稳定的带动关系。支持有劳动能力的贫困人口就地转为护林员等生态保护人员。探索资产收益扶贫，通过财政涉农资金投入设施农业、养殖、光伏、水电、乡村旅游等项目形成的资产折股量化以及土地托管、吸引土地经营权入股等方式，让贫困户分享更多

资产收益。（农业部、国务院扶贫办牵头，国家发展改革委、工业和信息化部、财政部、水利部、国家林业局、国家旅游局、国家能源局等部门参与）

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

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

## 二、促进特殊区域农业发展

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

财政部、商务部、国家林业局等部门参与)

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

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

### 三、推动城乡基础设施和基本公共服务均等化

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

**(二) 建设美丽宜居乡村。**分类分村编制乡村建设规划，合理引导农村人口集中居住。实施乡村清洁工程，加强人居环境整治，改善垃圾、污水收集处理和防洪排涝设施条件。加强农村河道堰塘整治、水系连通、水土保持设施建设，改善农村生活环境

和河流生态。（住房城乡建设部、环境保护部、水利部牵头，国家发展改革委、财政部、国土资源部、农业部等部门参与）

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

**（四）推进农业转移人口市民化。**深化户籍制度改革，全面实行居住证制度，统筹推进农业转移人口就业、社保、住房、子女教育等方面改革，推进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户，保障进城落户居民与城镇居民享有同等权利和义务。实施支持农业转移人口市民化若干财政政策，建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制，实现 1 亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇定居落户。（国家发展改革委牵头，教育部、公安部、财政部、人力资源社会保障部、国土资源部、住房城乡建设部等部门参与）

## 专栏 7 共享富农重大工程

### （一）特色产业扶贫工程。

重点支持贫困村、贫困户发展种养业和传统手工业，实施电商扶贫、光伏扶贫、乡村旅游扶贫工程，确保到 2020 年 3000 万以上贫困人口脱贫。对生态敏感和脆弱地区的贫困

人口，加大生态补偿力度和生态保护修复工程实施力度，创造更多就业岗位。（农业部、国务院扶贫办牵头，国家发展改革委、工业和信息化部、商务部、国家林业局、国家旅游局、国家能源局等部门参与）

## （二）农民收入倍增行动。

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

## 第八章 强化支撑 加大强农惠农富农政策力度

### 一、完善财政支农政策

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

（财政部、国家发展改革委牵头，有关部门参与）

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

（三）调整优化农业补贴政策。逐步扩大“绿箱”补贴规模



和范围，调整改进“黄箱”政策。完善农业三项补贴政策，将种粮农民直接补贴、农作物良种补贴、农资综合补贴合并为农业支持保护补贴。优化农机购置补贴政策，加大保护性耕作、深松整地、秸秆还田等绿色增产技术所需机具补贴力度。完善结构调整补助政策，继续支持粮改饲、粮豆轮作，加大畜禽水产标准化健康养殖支持力度，落实渔业油价补贴政策。健全生态建设补贴政策，提高草原生态保护奖补标准，开展化肥减量增效、农药减量控害、有机肥增施和秸秆资源化利用试点，探索建立以绿色生态为导向的农业补贴制度。完善主产区利益补偿政策，加大对产粮（油）大县、商品粮大省奖励力度，逐步将农垦系统纳入国家农业支持和民生改善政策覆盖范围。（财政部牵头，国家发展改革委、国土资源部、环境保护部、农业部、国家粮食局等部门参与）

## 二、创新金融支农政策

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

会、开发银行、农业发展银行等部门和单位参与)

**(二) 加大保险保障力度。**逐步提高产粮大县主要粮食作物保险覆盖面，扩大畜牧业保险品种范围和实施区域，探索建立水产养殖保险制度，支持发展特色农产品保险、设施农业保险。研究出台对地方特色优势农产品保险的中央财政以奖代补政策，将主要粮食作物制种保险纳入中央财政保费补贴目录。创新开发新型经营主体“基本险+附加险”的保险产品，探索开展收入保险、农机保险、天气指数保险，加大农业对外合作保险力度。建立农业补贴、涉农信贷、农产品期货和农业保险联动机制，扩大“保险+期货”试点，研究完善农业保险大灾风险分散机制。(保监会、财政部、农业部牵头，国家发展改革委、人民银行、中国气象局、证监会等部门参与)

### **三、完善农业用地政策**

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

### **四、健全农产品市场调控政策**

继续执行并完善稻谷、小麦最低收购价政策。积极稳妥推进玉米收储制度改革，综合考虑农民合理收益、财政承受能力、产业链协调发展等因素，建立玉米生产者补贴制度。调整完善棉花、大豆目标价格政策。继续推进生猪等目标价格保险试点。探索建

立鲜活农产品调控目录制度，合理确定调控品种和调控工具。改革完善重要农产品储备管理体制，推进政策性职能和经营性职能相分离，科学确定储备规模，完善吞吐调节机制。发展多元化的市场购销主体。稳步推进农产品期货等交易，创设农产品期货品种。（国家发展改革委、财政部牵头，中央农办、农业部、商务部、人民银行、证监会、保监会、国家粮食局、中储粮总公司等部门和单位参与）

## 第九章 落实责任 保障规划顺利实施

### 一、加强组织领导

建立农业部牵头的农业现代化建设协调机制，统筹研究解决规划实施过程中的重要问题和重大建设项目，推进规划任务的组织落实、跟踪调度、检查评估，重大情况及时向国务院报告。根据国民经济和社会发展情况以及国内外市场形势，适时完善规划目标任务。各省（区、市）要建立规划落实的组织协调机制，统筹推进本地区农业现代化工作。（农业部牵头，有关部门参与）

### 二、逐级衔接落实

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

### 三、完善考核机制

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

### 四、强化法治保障

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

# 国务院关于印发全国国土规划纲要 (2016—2030年)的通知 国发〔2017〕3号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：  
现将《全国国土规划纲要（2016—2030年）》印发给你们，  
请认真贯彻执行。

## 《全国国土规划纲要（2016—2030年）》

我国的国土包括陆地国土和海洋国土，其中陆地国土面积 960 万平方公里，根据《联合国海洋法公约》有关规定和我国主张，管辖海域面积约 300 万平方公里。这是中华民族繁衍生息的宝贵家园，也是我国经济社会持续发展的基本载体。科学推进国土集聚开发、分类保护和综合整治，进一步优化开发格局、提升开发质量、规范开发秩序，有利于形成安全、和谐、开放、协调、富有竞争力和可持续发展的美丽国土，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦提供有力支撑和基础保障。

按照党中央、国务院部署，编制实施《全国国土规划纲要（2016—2030年）》（以下简称《纲要》），是统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，促进人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的重大举措。《纲要》贯彻区域发展总体战略和主体功能区战略，推动“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展战略（以下称三大战略）落实，对国土空

间开发、资源环境保护、国土综合整治和保障体系建设等作出总体部署与统筹安排，对涉及国土空间开发、保护、整治的各类活动具有指导和管控作用，对相关国土空间专项规划具有引领和协调作用，是战略性、综合性、基础性规划。

《纲要》范围涵盖我国全部国土（暂未含港澳台地区）。规划基期为 2015 年，中期目标年为 2020 年，远期目标年为 2030 年。

## **第一章 基本形势**

当前，我国正处于全面建成小康社会决胜阶段，世情国情继续发生深刻变化，经济发展进入新常态，国土开发利用与保护面临重大机遇和严峻挑战，必须顺应国际大势，立足基本国情，把握时代要求，科学研判发展形势。

### **第一节 重大机遇**

经济全球化深入推进，为构建开放的国土开发格局提供了良好外部环境。20 世纪 80 年代以来，市场经济和国际分工加速推进，经济全球化和区域一体化步伐加快，有力推动了贸易自由化和区域经济合作，极大促进了资源要素流动。世界多极化发展格局日渐形成，新兴大国群体性崛起，发展中国家整体实力增强，国际战略重心逐渐东移。我国处于亚太经济区核心地区，在承接全球产业转移和深度参与国际分工中具有得天独厚的地缘优势，对外开放与国际合作空间广阔。

综合国力持续提升，为提高国土开发能力和水平奠定了坚实物质基础。改革开放以来，我国社会主义市场经济体系日益健全，经济结构加快转型，基础设施不断完备，科教水平整体提升，社会民生持续改善，内生动力显著增强，取得了举世瞩目的伟大成

就，目前已进入中等收入国家行列。今后，我国仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，有巨大的潜力、韧性和回旋余地，经济社会发展长期向好的总体趋势不会改变。

生态文明建设战略地位提升，对统筹推进国土开发、利用、保护和整治提出了明确要求。长期以来，我国始终坚持节约资源、保护环境和保护耕地的基本国策，全民生态文明意识逐步增强，生态文明建设稳步推进。党的十八大提出，将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程。党的十八届五中全会提出“绿色”发展理念。这都要求珍惜每一寸国土，优化国土空间开发格局，全面促进资源节约，加大自然生态系统和环境保护力度，加强生态文明制度建设。

国土集聚开发格局日渐清晰，为有序开发国土确立了基本框架。改革开放以来，我国人口、产业向东部沿海和大城市集聚的态势不断增强，推动形成了京津冀、长江三角洲、珠江三角洲等三大城市群和沿海、沿江、沿主要交通干线的开发轴带。近年来，围绕实施区域发展总体战略和主体功能区战略，国家出台实施了一系列区域规划与政策，确定了优化经济空间布局的方向和重点；制定了《全国主体功能区规划》，明确了科学开发国土空间的行动纲领和远景蓝图，发布实施了土地利用总体规划、矿产资源规划、海洋功能区规划等，从不同层次、不同角度对国土开发作出了安排部署，初步确立了国土开发重点与基本框架。

## **第二节 严峻挑战**

资源约束不断加剧。一是资源禀赋缺陷明显。我国资源总量大、种类全，但人均少，质量总体不高，主要资源人均占有量远

低于世界平均水平。矿产资源低品位、难选冶矿多；土地资源中难利用地多、宜农地少；水土资源空间匹配性差，资源富集区与生态脆弱区多有重叠。二是资源需求刚性增长。近十年间，我国矿产资源供应量增速同比提高 0.5—1 倍，高出同期世界平均增速 0.5—1 倍，对外依存度不断提高，石油、铁矿石、铜、铝、钾盐等大宗矿产资源的国内保障程度不足 50%。建设用地需求居高不下，2015 年实际供地达到 53 万公顷。随着新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，资源需求仍将保持强劲势头。三是资源利用方式较为粗放。我国目前单位国内生产总值用水量和能耗分别是世界平均水平的 3.3 倍和 2.5 倍；人均城镇工矿建设用地面积为 149 平方米，人均农村居民点用地面积为 300 平方米，远超国家标准上限；矿产资源利用水平总体不高。四是利用国外资源的风险和难度不断加大。当前，世界经济正处于深度调整之中，复苏动力不足，地缘政治影响加重，新的产业分工和经济秩序正在加快调整，各国围绕市场、资源、人才、技术、标准等领域的竞争更趋激烈，能源安全、粮食安全、气候变化等全球性问题更加突出，发展仍面临诸多不稳定性 and 不确定性，我国从国际上获取能源资源的难度不断加大。

生态环境压力加大。一是部分地区环境质量持续下降。2015 年十大流域的 700 个水质监测断面中，劣 V 类水质断面比例占 8.9%。京津冀、长江三角洲、珠江三角洲、山东半岛等地区，复合型大气污染严重；辽宁中部、成渝、海峡西岸等地区，复合型大气污染问题开始显现。全国土壤环境状况总体不容乐观，部分地区土壤污染较重，耕地土壤环境质量堪忧，工矿废弃地土壤环境问题突出。全国土壤总的点位超标率为 16.1%，耕地土壤点位



超标率为 19.4%。二是生态系统功能不断退化。部分地区森林破坏、湿地萎缩、河湖干涸、水土流失、土地沙化、草原退化问题突出，生物多样性降低，生态灾害频发。全国水土流失、沙化和石漠化面积分别为 295 万平方千米、173 万平方千米和 12 万平方千米，全国中度和重度退化草原面积仍占草原总面积的三分之一以上，约 44% 的野生动物种群数量呈下降趋势，野生动植物种类受威胁比例达 15%—20%。三是地质灾害点多面广频发。陆域国土地质环境极不安全区、不安全区面积分别占 4.6%、10.1%，局部地区地质环境安全风险较高。川滇山地、云贵高原、秦巴山地、陇中南山地等，滑坡、崩塌、泥石流等突发性地质灾害高发频发；长江三角洲、华北平原、汾渭盆地、滨海沉积海岸等地区，地面沉降和地裂缝等缓变性地质灾害不断加重。四是海洋生态环境问题日益凸显。陆源和海上污染物排海总量快速增长，近岸海域污染加重，特别是辽东湾、渤海湾、长江口、杭州湾、珠江口等海域污染问题十分突出；海岸自然岸线保有率为 37.6%，沙质海岸侵蚀严重，滨海湿地不断减少，海洋生态服务功能退化；赤潮、绿潮等海洋生态灾害频发，年均灾害面积分别超过 1.4 万和 3 万平方千米；重大海洋污染事故时有发生。

国土空间开发格局亟需优化。一是经济布局与人口、资源分布不协调。改革开放以来，产业和就业人口不断向东部沿海地区集中，市场消费地与资源富集区空间错位，造成能源资源的长距离调运和产品、劳动力大规模跨地区流动，经济运行成本、社会稳定和生态环境风险加大。二是城镇、农业、生态空间结构性矛盾凸显。随着城乡建设用地不断扩张，农业和生态用地空间受到挤压，城镇、农业、生态空间矛盾加剧；优质耕地分布与城镇化

地区高度重叠，耕地保护压力持续增大，空间开发政策面临艰难抉择。三是部分地区国土开发强度与资源环境承载能力不匹配。国土开发过度和开发不足现象并存，京津冀、长江三角洲、珠江三角洲等地区国土开发强度接近或超出资源环境承载能力，中西部一些自然禀赋较好的地区尚有较大潜力。四是陆海国土开发缺乏统筹。沿海局部地区开发布局与海洋资源环境条件不相适应，围填海规模增长较快、利用粗放，可供开发的海岸线和近岸海域资源日益匮乏，涉海行业用海矛盾突出，渔业资源和生态环境损害严重。

国土开发质量有待提升。一是城镇化重速度轻质量问题严重。改革开放以来，我国城镇化进程加快，常住人口城镇化率由 1978 年的 17.9% 提高到 2015 年的 56.1% 左右，但城镇化粗放扩张，产业支撑不足。2000—2015 年，全国城镇建成区面积增长了约 113%，远高于同期城镇人口 59% 的增幅。部分城市承载能力减弱，水土资源和能源不足，环境污染等问题凸显。二是产业低质同构现象比较普遍。产业发展总体上仍处在过度依赖规模扩张和能源资源要素驱动的阶段，产业协同性不高，核心竞争力缺乏，产品附加值低，在技术水平、盈利能力和市场影响力等方面与发达国家存在明显差距。同时，区域之间产业同质化严重，部分行业产能严重过剩。三是基础设施建设重复与不足问题并存。部分地区基础设施建设过于超前，闲置和浪费严重。中西部偏远地区基础设施建设相对滞后，卫生、医疗、环保等公共服务和应急保障基础设施缺失。四是城乡区域发展差距仍然较大。城乡居民收入比由上世纪 80 年代中期的 1.86 : 1 扩大到 2015 年的 2.73 : 1，城乡基础设施和公共服务水平存在显著差异。2014 年，东部地区人均国内

生产总值分别为中部、西部和东北地区的 1.75 倍、1.79 倍和 1.28 倍，东部地区国土经济密度分别为中部、西部和东北地区的 2.81 倍、18.80 倍和 5.34 倍。革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区发展滞后问题较为突出，截至 2015 年底全国仍有 5630 万农村建档立卡贫困人口<sup>1</sup>。

## **第二章 总体要求**

积极应对国土开发面临的新机遇与新挑战，围绕实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦，针对国土开发中存在的突出问题，加强顶层设计和统筹谋划，科学确定国土开发、保护与整治的指导思想、基本原则和主要目标。

### **第一节 指导思想**

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，认真落实党中央、国务院决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，大力推进生态文明建设，坚持人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一，加快转变国土开发利用方式，全面提高国土开发质量和效率，落实区域发展总体战略、主体功能区战略和三大战略，统筹推进形成国土集聚开发、分类保护与综合整治“三位一体”总体格局，加强国土空间用途管制，建立国土空间开发保护制度，提升国土空间治理能力，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦提供有力支撑和基础保障。

### **第二节 基本原则**

坚持国土开发与资源环境承载能力相匹配。树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，坚持人口资源环境相均衡，以资源环境承载能力为基础，根据资源禀赋、生态条件和环境容量，明晰国土开发的限制性和适宜性，科学确定国土开发利用的规模、结构、布局和时序，划定城镇、农业、生态空间开发管制界限，引导人口和产业向资源环境承载能力较强的区域集聚。

坚持集聚开发与均衡发展相协调。以集聚开发为重点，鼓励有条件地区率先发展，最大限度发挥要素集聚效益，提高对周边地区的辐射带动能力。兼顾效率与公平，统筹配置公共资源，推动城乡区域协调发展。加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区和资源型地区的扶持力度，提升自我发展能力。优先保障民生设施建设空间，促进基本公共服务均等化。

坚持点上开发与面上保护相促进。坚持在保护中开发、在开发中保护，对资源环境承载能力相对较强的地区实施集中布局、据点开发，充分提升有限开发空间的利用效率，腾出更多空间，实现更大范围、更高水平的国土保护。针对不同地区国土空间特点，明确保护主题，实行分类分级保护，促进国土全域保护，切实维护国家生态安全。

坚持陆域开发与海域利用相统筹。在促进陆域国土纵深开发的同时，充分发挥海洋国土作为经济空间、战略通道、资源基地、安全屏障的重要作用，扩大内陆地区分享海洋经济发展效益的范围，加强陆地与海洋在发展定位、产业布局、资源开发、环境保护和防灾减灾等方面的协同共治，构建良性互动的陆海统筹开发格局，提高海洋资源开发能力，加快建设海洋强国。

坚持节约优先与高效利用相统一。落实节约优先战略，加强

全过程节约管理，完善市场调节、标准管控、考核监管，健全土地、水、能源节约集约使用制度，大幅降低资源消耗强度，提高利用效率和效益，形成节约资源的空间格局、产业结构、生产方式和消费模式，推动资源利用方式根本转变，实现绿色发展、循环发展和低碳发展。

坚持市场调节与政府调控相结合。积极完善中国特色社会主义市场经济体制，在更大程度、更广范围发挥市场配置资源的决定性作用，提高资源配置和国土空间开发效率。大力推进供给侧结构性改革，更好发挥政府在国土空间开发利用与保护中的作用，完善自然资源资产用途管制制度，强化国土空间用途管制，综合运用经济、行政和法律等手段，科学引导人口流动、城乡建设和产业布局，合理优化空间结构。

### 第三节 主要目标

全面推进国土开发、保护和整治，加快构建安全、和谐、开放、协调、富有竞争力和可持续发展的美丽国土。

国土空间开发格局不断优化，整体竞争力和综合国力显著增强。到 2020 年，全国主体功能区布局基本形成，国土空间布局得到优化；到 2030 年，主体功能区布局进一步完善，以重点经济区、城市群、农产品主产区为支撑，重要轴带为主干的新型工业化、城镇化格局基本形成，人口集疏更加有序，城市文化更加繁荣，全方位对外开放格局逐步完善，国际竞争力显著增强，国土开发强度不超过 4.62%，城镇空间控制在 11.67 万平方千米以内。

城乡区域协调发展取得实质进展，国土开发的协调性大幅提升。到 2020 年，区域协调发展新格局基本形成，区域之间、城乡之间居民收入差距缩小，基本公共服务均等化水平稳步提高，城

镇化质量显著提升；到 2030 年，城乡一体化发展体制机制更加完善，城乡要素平等交换和公共资源均衡配置基本实现，新型工农、城乡关系进一步完善，基本公共服务均等化总体实现。

资源节约型、环境友好型社会基本建成，可持续发展能力显著增强。到 2020 年，人居环境逐步改善，生态系统稳定性不断增强，生物多样性得到切实保护；到 2030 年，集约、绿色、低碳、循环的资源利用体系基本建成，生态环境得到有效保护，资源节约集约利用水平显著提高，单位国内生产总值能耗和用水量大幅下降，国土综合整治全面推进，生产、生活和生态功能明显提升，耕地保有量保持在 18.25 亿亩以上，建成高标准农田 12 亿亩，新增治理水土流失面积 94 万平方千米以上。

基础设施体系趋于完善，资源保障能力和国土安全水平不断提升。到 2020 年，建设内通外联的运输通道网络，城镇生活污水、垃圾处理设施实现全覆盖，水利基础设施更加完善，防灾减灾体系更加健全；到 2030 年，综合交通和信息通信基础设施体系更加完善，城乡供水和防洪能力显著增强，水、土地、能源和矿产资源供给得到有效保障，防灾减灾体系基本完善，抵御自然灾害能力明显提升，公路与铁路网密度达到 0.6 千米/平方千米，用水总量控制在 7000 亿立方米以内。

海洋开发保护水平显著提高，建设海洋强国目标基本实现。到 2020 年，海洋经济发展空间不断拓展，海洋产业布局更为合理，对沿海地区经济的辐射带动能力进一步增强，海洋生产总值占国内生产总值比例达到 9.5%；到 2030 年，海洋开发、控制、综合管理能力全面提升，海洋经济不断壮大，海洋生态环境质量持续改善，海上突发事件应急处置能力显著增强，国家海洋权益得到

切实维护，海洋生产总值占国内生产总值比例力争达到 14%。

国土空间开发保护制度全面建立，生态文明建设基础更加坚实。到 2020 年，空间规划体系不断完善，最严格的土地管理制度、水资源管理制度和环保制度得到落实，生态保护红线全面划定，国土空间开发、资源节约、生态环境保护的体制机制更加健全，资源环境承载能力监测预警水平得到提升；到 2030 年，国土空间开发保护制度更加完善，由空间规划、用途管制、差异化绩效考核构成的空间治理体系更加健全，基本实现国土空间治理能力现代化。

表 1 主要指标

指标名称	2015 年	2020 年	2030 年	属性
1.耕地保有量(亿亩)	18.65	18.65	18.25	约束性
2.用水总量(亿立方米)	6180	6700	7000	约束性
3.森林覆盖率(%)	21.66	> 23	> 24	预期性
4.草原综合植被盖度(%)	54	56	60	预期性
5.湿地面积(亿亩)	8	8	8.3	预期性
6.国土开发强度(%)	4.02	4.24	4.62	约束性

7.城镇空间 (万平方千米)	8.90	10.21	11.67	预期性
8.公路与铁路网密度 (千米/平方千米)	0.49	≥0.5	≥0.6	预期性
9.全国七大重点流域水质优良比例 (%)	67.5	>70	>75	约束性
10.重要江河湖泊水功能区水质达标率 (%)	70.8	>80	>95	约束性
11.新增治理水土流失面积 (万平方千米)	--	32	94	预期性

### 第三章 战略格局

深入实施区域发展总体战略、主体功能区战略和三大战略，以资源环境承载能力为基础，推动国土集聚开发和分类保护相适



应，立足比较优势，促进区域协调发展，切实优化国土空间开发格局。

### 第一节 高效规范的国土开发开放格局

以培育重要开发轴带和开发集聚区为重点建设竞争力高地。坚持集约发展，高效利用国土空间。在资源环境承载能力较强、集聚开发水平较高或潜力较大的城市化地区，着力推进国土集聚开发，引导人口、产业相对集中布局。以四大板块为基础、三大战略为引领，以国家优化开发和重点开发区域为重点，依托大江大河和重要交通干线，打造若干国土开发重要轴带，促进生产要素有序流动和高效集聚，着力打造国土集聚开发主体框架，积极构建多中心网络型开发格局，提升国土开发效率和整体竞争力。

以现实基础和比较优势为支撑建设现代产业基地。按照国家产业发展总体战略部署，立足各地区产业发展基础和比较优势，分类分区引导重点产业结构调整和优化，促进形成区域间分工合理、优势互补、联动发展的产业格局。提高产业核心竞争力，改造提升传统产业，培育壮大战略性新兴产业，加快发展现代服务业，培育一批具有国际竞争力的先进制造业基地，发展现代产业集群。加快推进农业现代化，重点在资源条件良好、配套设施完善、开发潜力较大的地区，建设重要农产品优势区，加强耕地保护，推进高标准农田建设，巩固提高重要农产品供给能力，形成现代农业空间开发格局。

以发展海洋经济和推进沿海沿边开发开放为依托促进国土全方位开放。推进沿海沿边开放，形成优势互补、分工协作、均衡协调的区域开放格局。鼓励东部沿海地区全面参与国际分工，主动融入经济全球化。深入推进沿边地区开发开放，加快边境中心

城市、口岸城市建设，加强基础设施与周边国家互联互通，发展面向周边的特色产业群和产业基地，形成具有独特地缘优势的开发开放格局。统筹推进海岸带和海岛开发建设、近海与远海开发利用，增强海洋开发能力，优化海洋产业结构，提高海洋经济增长对国民经济的支撑水平。

## **第二节 安全和谐的生态环境保护格局**

分类分级推进国土全域保护。以资源环境承载状况为基础，综合考虑不同地区的生态功能、开发程度和资源环境问题，突出重点资源环境保护主题，有针对性地实施国土保护、维护和修复，切实加强环境分区管治，改善城乡人居环境，严格水土资源保护，提高自然生态系统功能，加强海洋环境保护，促进形成国土全域分类分级保护格局。

构建陆海国土生态安全格局。构建以青藏高原生态屏障、黄土高原—川滇生态屏障、东北森林带、北方防沙带和南方丘陵山地带（即“两屏三带”）以及大江大河重要水系为骨架，以其他国家重点生态功能区为支撑，以点状分布的国家禁止开发区域为重要组成部分的陆域生态安全格局。统筹海洋生态保护与开发利用，构建以海岸带、海岛链和各类保护区为支撑的“一带一链多点”海洋生态安全格局。

## **第三节 协调联动的区域发展格局**

全面实施三大战略。深入推进“一带一路”建设战略实施，促进国际与国内区域经济发展互联互通，形成沿海、沿江、沿边区域合作与开放新局面。推动京津冀协同发展，有序疏解北京非首都功能，调整经济结构和空间结构，探索人口密集地区优化开发模式，增强对环渤海地区和北方腹地的辐射带动能力。推动长

江经济带发展，以长江黄金水道为依托，发挥长江主轴线的辐射带动作用，向腹地延伸拓展。以三大战略为引领，积极谋划区域发展新格局，沿大江大河和重要交通干线，由东向西、由沿海向内地，形成以点带线、由线到面的新经济增长极和增长带，拓展区域发展新空间，塑造要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的区域发展新格局。

促进区域协调发展。继续深入实施区域发展总体战略，立足区域资源环境禀赋，发挥比较优势，确定不同区域发展定位、开发重点、保护内容和整治任务，完善创新区域政策，提高区域政策精准性。推动重点地区加快发展，扶持老少边贫地区跨越发展，支持资源型地区转型发展，鼓励改革试验区创新发展，促进区域错位协同发展。

推进区域一体化发展。发挥国土开发轴带的纵深连通作用，加快建设综合运输通道，加强国土开发轴带沿线地区经济联系和分工协作，实现要素区域间自由流动和优化组合。发挥国土开发集聚区的辐射带动作用，推进开发集聚区及其周边地区的城镇发展、产业布局、资源开发利用、生态环境保护和基础设施建设，推进区域一体化发展进程。

## 第四章 集聚开发

按照区域协调发展和主体功能定位的要求，综合运用国土空间用途管制、资源配置、环境准入、重大基础设施建设等手段，引导人口、产业有序集聚，构建集疏适度、优势互补、集约高效、陆海统筹的国土集聚开发空间格局，增强国土综合竞争力。

### 第一节 构建多中心网络型开发格局

推进建设国土开发集聚区。推动京津冀、长江三角洲、珠江三角洲等优化开发区域的协同发展，以优化人口分布、产业结构、城镇布局等为重点，转变国土空间开发利用方式，促进城镇集约紧凑发展，提高国土开发效率，广泛深入参与国际合作与竞争。加速提升长江中游地区和成渝等重点开发区域集聚发展水平和辐射带动能力，加大承接产业转移力度，适度扩大城市容量，密切城市群之间的联系，充分发挥对中部地区崛起和西部大开发战略实施的引领带动作用。加大哈长地区、辽中南地区、冀中南地区、山东半岛地区、东陇海地区、海峡西岸地区、北部湾地区、山西中部城市群、中原地区、江淮地区、黔中地区、滇中地区、呼包鄂榆地区、宁夏沿黄地区、关中—天水地区、兰州—西宁地区、天山北坡地区、藏中南地区等区域的建设力度，加强基础设施建设和环境保护，积极推进新型工业化，提高人口和产业集聚能力，建成具有重要影响力的区域性经济中心，带动周边地区加快发展。

积极培育国土开发轴带。依托主要交通干线和综合交通运输网络，重点推进丝绸之路经济带建设和长江经济带发展，以“两横三纵”开发轴带为主，促进国土集聚开发，引导生产要素向交通干线和连接通道有序自由流动和高效集聚，推动资源高效配置和市场深度融合。提升沿海轴带连接 21 世纪海上丝绸之路建设的排头兵和主力军功能，成为我国实施陆海统筹战略、全面深化改革和对外开放的重要经济轴带。进一步发挥京哈—京广轴带促进全国区域发展南北互动、东西交融的重要核心地带作用；建设京九轴带，打造成为促进中部崛起、产业梯度发展的重要经济带。促进包昆轴带发展，发挥我国西部地区最重要的南北向开发轴带作用，建设成为我国向西南开放、密切西部地区联系的重要战略

通道。建设陇海—兰新轴带，形成我国向西开放、密切西北与东部地区联系的重要战略通道。将长江经济轴带打造成为具有全球影响力的内河经济带，全面发挥促进我国东中西互动合作和沿海沿江地区全面开放的重要作用；建设沪昆轴带，打造畅通东南与西南地区沟通联系的重要通道。发挥京兰轴带作为我国北方地区东西向重要开发轴带作用，进一步畅通华北和西北地区经济联系。根据不同开发轴带的基础条件和连接区域的经济社会发展水平，明确战略定位与发展重点，加强轴带上集聚区之间的经济联系和分工协作，促进人口和产业集聚，提升轴带集聚效益。重点培育东西向开发轴带，促进国土开发重点由沿海向内陆地区纵深推进，加快缩小地区差距。加快自贸试验区和口岸地区建设，形成“一带一路”建设的重要节点。到2030年，城市化战略格局进一步完善，重要轴带开发集聚能力大幅提升，多中心网络型国土空间开发新格局基本形成。

## 第二节 推进新型城镇化发展

促进各类城镇协调发展。以开发轴带和开发集聚区为依托，以城市群为主体形态，促进大中小城市和小城镇合理分工、功能互补、协同发展。鼓励城镇因地制宜合理布局，避免无序蔓延和占用高标准农田等优质耕地。发挥北京、上海、广州等超大城市和特大城市服务全国、面向世界的综合功能，提高国际影响力和竞争力，引领全国经济发展；提高大城市的经济社会活动组织能力，强化区域服务功能，带动周边地区发展；加快发展中小城市，强化产业功能、服务功能和居住功能，提升市政基础设施和公共服务设施建设水平，提高集聚人口和服务周边的能力；重点发展区位优势、潜力较大、充满魅力的小城镇，促进县域经济发展，

发挥连接城乡的纽带作用，培育具有农产品加工、商贸物流等专业特色的小城镇。建立城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量相挂钩机制，科学设定开发强度、划定城市开发边界。

分类引导城镇化发展。提升优化开发区域城镇化质量，将京津冀、长江三角洲、珠江三角洲等地区建设成为具有世界影响力的城市群，以盘活存量用地为主，严格控制新增建设用地，统筹地上地下空间，引导中心城市人口向周边区域有序转移。培育发展中西部地区城市群，发展壮大东北地区、中原地区、长江中游、成渝地区、关中平原城市群，适当扩大建设用地供给，提高存量建设用地利用强度，完善基础设施和公共服务，加快人口、产业集聚，打造推动国土空间均衡开发、引领区域经济发展的重要增长极。稳妥有序推进农产品主产区城镇化发展，统筹协调城镇扩展与重要农产品优势区布局，加强农用地特别是耕地保护，实行点状开发、面上保护，促进人口向城市和重点小城镇集中；完善县和乡镇公共服务设施配套，提升小城镇公共服务和居住功能，促进农业转移人口全面融入城镇。引导重点生态功能区城镇化发展，以现有城镇布局为基础，实施集约开发、集中建设，有步骤地引导生态移民向中小城市和重点小城镇集中。

优化城镇空间结构。按照促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的总体要求，调整优化城镇空间结构，努力打造和谐宜居、富有活力、各具特色的城市。控制生产空间，减少工业用地比例，提高工业用地投入产出效益；适当增加生活空间，合理保障常住城镇人口居住用地，提高城镇居民生活质量；严格保护并拓展城市开敞绿色空间，构建耕地、林草、水系、绿带等生态廊道，切实发挥耕地特别是基本农田在优化城

镇、产业用地结构中的生态支撑作用，保护人文和自然文化遗产等用地，推进海绵城市建设，促进城镇生态环境改善，大力推进绿色城镇化。

促进城乡一体化发展。全面统筹城乡规划、基础设施建设、公共服务、产业发展、生态环境保护和社会管理，加快完善体制机制，促进城乡生产要素自由流动、城乡居民自由迁徙、城乡公共资源均衡配置。培育发展充满活力、特色化、专业化的县域经济，提升承接城市功能转移和辐射带动乡村发展能力。将农村产业融合发展与新型城镇化建设有机结合，引导农村二三产业向县城、重点乡镇及产业园区等集中。深入推进新农村建设，着力推动农村一二三产业融合发展，鼓励规模经营，大力推进基础设施建设，全面加强农田水利和农村饮水安全工程建设，促进城乡基本公共服务均等化，在尊重农民意愿基础上适度迁村并点，优化农村居民点布局，加快推进农村危房改造和国有林区（场）、垦区、棚户区危房改造，实施游牧民定居工程。

### 第三节 优化现代产业发展布局

优化现代农业生产布局。进一步夯实农业基础地位，在确保谷物基本自给、口粮绝对安全的前提下，大力发展区域优势农业，基本形成与市场需求相适应、与资源禀赋相匹配的现代农业生产结构和区域布局，保障农产品生产空间，稳步提升地区优势农产品生产能力，全面提高农业现代化水平。

大力建设粮食主产区。全面提高粮食主产区综合生产能力。优化提升东北地区粮食主产区，建设水稻、玉米、大豆优势产业带。加强黄淮海平原粮食主产区生产能力建设，形成优质小麦、专用玉米和高蛋白大豆规模生产优势区。巩固长江经济带地区粮

食主产区生产规模，立足中游地区农业生产条件较好、耕地资源丰富的基础，推进双季稻、粳改粳和优质专用小麦生产区建设，强化粮食供给保障能力，打造特色化粮食生产核心区。发展西北地区粮食主产区，全面提高优质小麦、玉米和马铃薯生产规模和质量。建设西南地区粮食主产区，重点发展水稻、小麦、玉米和马铃薯种植。强化东南沿海和华南地区粮食产业带建设和保护，稳步提高优质双季稻和马铃薯产量规模。以粮食主产区为核心，实施耕地质量保护与提升行动，严守耕地红线，提高耕地质量，确保谷物基本自给、口粮绝对安全。优先支持粮食主产区农产品加工产业发展，促进粮食就地转化，增强农业综合生产能力。

着力建设非粮作物优势区。合理确定非粮作物种植用地规模和布局，统筹协调与主要粮食作物种植用地关系，稳步发展标准化、良种化、产业化、机械化生产示范基地。着力稳定棉花种植面积，大力发展油菜等油料作物生产，推进甘蔗等糖料生产基地建设，发展高产速生天然橡胶种植，提高苹果、柑橘等优势果品产业基地竞争力。以内蒙古中东部、京津冀和黄淮海平原、长三角地区、黄土高原、西南地区、西北地区及华南和东南沿海为主体，建设非粮作物优势区。

巩固提升畜牧产品优势区。以东北及内蒙古、华南地区、西北地区、西南地区、黄淮海平原及长江流域为主体，建设畜牧产品优势区。提升综合供给能力和生产效益，优化主导产品结构，提高优势产区商品率。引导生猪和家禽生产向粮食主产区集中，鼓励西部地区生猪和家禽生产。以牧区与半农半牧区、东北地区、中原地区、南方草山草坡地区为主体，建设肉牛和肉羊生产繁育优势区。积极发展现代草原畜牧业，根据环境容量调整区域养殖



布局，统筹协调北方干旱半干旱草原区、青藏高寒草原区、东北华北湿润半湿润草原区和南方草地区牧业发展与草原保护的关系。优化畜禽养殖结构，发展草食畜牧业，形成规模化生产、集约化经营为主导的产业发展格局。充分发挥长江经济带上游地区优势，大力发展以草食畜牧业为代表的特色生态农业。严格保护草地资源，全国 8 个主要牧区省（区）草原总面积保持在 3 亿公顷以上。

加快培育水产品优势区。以东南沿海、黄渤海、长江中下游等养殖优势区为中心，充分发挥区域水资源和水环境优势，建设形成产品优势明显、产业规模较大、国际竞争力显著的水产品优势区。加大重要渔业水域和养殖水面保护力度，强化国家级水产种质资源保护区建设。加强海水养殖区建设和维护。统筹养殖用海与旅游、生态等用海空间，严格保护海水养殖用海、用地，保障渔民生产生活和现代化渔业发展用海需求，到 2030 年海水养殖用海功能区面积不少于 260 万公顷。加强传统优势渔场保护和建设，控制近海捕捞强度。促进传统渔场渔业资源恢复，加强海洋牧场建设。

调整重点工业布局。坚持走中国特色新型工业化道路，充分发挥工业对经济发展的重要支撑作用，积极优化产业布局，改造提升传统工业，培育壮大战略性新兴产业，强化工业基础能力，打造一批具有国际竞争力的智能、绿色、低碳先进制造业基地。

重点建设煤炭和电力基地。按照“控制东部、稳定中部、发展西部”的总体安排，立足资源禀赋、市场区位、环境容量、水资源承载能力等因素，确定煤炭产业发展格局。加大中西部地区

资源开发与生态环境保护统筹协调力度，有序推进陕北、黄陇、神东、蒙东、宁东、晋北、晋中、晋东、云贵和新疆等煤炭基地建设，并建设形成若干大型煤电基地。发展绿色水电产业带，在做好生态环境保护 and 移民安置的前提下，以西南地区金沙江、雅砻江、大渡河、澜沧江等河流为重点，积极有序推进大型水电基地建设。以保证安全为前提，稳步推进核电站建设。有序建设华北、东北、西北地区大型风电和太阳能发电项目，加快推进海上风电规模化发展。

提升发展石油化工和煤炭转化产业基地。发挥区域比较优势，引导产业集中布局和调整升级。东部沿海地区，充分利用国内外资源，建设世界级石化产业基地；中西部地区，充分依托资源优势，稳步发展石油化工产业。在水资源条件和生态环境较好的煤炭净调出省区，开展煤炭清洁高效转化示范，在资源环境可承载前提下，规划建设煤炭转化产业基地。推进长江上游地区页岩气勘查开发。

优化布局钢铁产业基地。调整东部沿海钢铁基地布局，通过兼并重组、加快淘汰落后产能、减量调整，提高产业附加值，促进精品钢铁基地建设。推进中部地区钢铁产业结构调整升级，引导产业向沿江或资源地集中布局。充分发挥西部地区沿边优势，结合“一带一路”基础设施互联互通建设和国际产能合作，积极开展对外合作。

有序建设有色金属产业基地。发挥资源优势，在中西部地区适度建设有色金属深加工基地。利用进口铜、镍等原料，在沿海地区合理布局建设有色金属基地。加强稀土等资源保护力度，合理控制开发利用规模，促进新材料及应用产业有序发展。

集聚发展装备制造业基地。以提高制造业创新能力和基础能力为重点，推进信息技术与制造技术深度融合，培育制造业新优势。鼓励东部和东北地区重点发展高端装备、高水平基础零部件产业，加大研发力度，提升自主创新能力，重点在京津冀、长江三角洲、珠江三角洲、辽中南、哈长等地区建设具有国际竞争力的综合性重大装备产业基地。促进中部地区重点发展工程机械、重型矿山装备、轨道交通、农业机械和输变电设备，推动长江中游、晋中、皖江等地区产业优化升级，形成具有区域竞争优势的装备制造业生产基地。支持成渝、呼包鄂榆、黔中、北部湾等西部重点地区，充分利用现有产业基础，有序承接产业转移，形成装备制造业综合配套基地。

积极培育战略性新兴产业集聚区。加强前瞻布局，促进科技与产业深度融合，加快培育壮大节能环保、新一代信息通信技术、生物、高端装备制造、新能源、新材料、新能源汽车、数字创意等战略性新兴产业，逐步打造一批新兴主导产业。引导产业合理布局，实现区域错位互补发展，避免同质化。依托现有优势产业集聚区，培育形成一批创新能力强、集聚程度高的战略性新兴产业集聚区。

培育现代服务业集聚发展区域。充分发挥现代服务业对产业结构优化升级的拉动作用，推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸、生活性服务业向精细化和高品质转变。积极培育现代服务业中心、国内贸易中心，着力发展生态旅游产业等新型业态，不断提高服务业的发展水平和综合竞争力。推动信息技术与产业发展深度融合，带动生产模式和组织方式变革，形成网络化、智能化、服务化、协同化的产业发展新形态。

加快现代服务业中心建设。以京津冀、长江三角洲、珠江三角洲等地区为核心，建设服务全国、面向世界的现代服务业中心，大力发展金融、设计、文化创意、科技服务、咨询、软件信息服务、服务外包、商务会展、国际航运等高技术服务业和现代服务业。充分发挥长江中游、成渝、关中、辽中南、山东半岛、中原等地区的产业优势，形成区域性现代服务业中心。支撑生产性服务业和生活性服务业集聚区建设，加快健康养老、教育培训、文化娱乐、体育健身等产业发展，促进大中城市尽快形成以服务经济为主的产业结构。继续开展国家服务业综合改革试点，推动国家服务业发展示范区建设。

推动物流贸易中心有序发展。加快推进重点物流区域和联通国际国内的物流通道建设，重点打造面向中亚、南亚、西亚的战略物流枢纽及面向东盟的陆海联运、江海联运节点和重要航空港。建设京津冀、长江三角洲、珠江三角洲、长江中游、成渝、关中天水、中原、哈长等重要商业功能区，优化流通节点城市布局。支持沿边地区建设国际商贸和物流中心，合理布局区域物流中心。规划建设服务贸易功能区，在有条件的地区开展服务贸易创新发展试点。依托现有各类开发区和自由贸易试验区规划建设一批特色服务出口基地。

促进生态旅游产业健康发展。充分利用国土空间的多种形态和功能，因地制宜、突出特色，发展生态旅游产业。内蒙古草原、东北林区、三江源、香格里拉、长江三峡、武夷山区、武陵山区、青藏铁路沿线、海南岛等区域，积极发挥特色资源优势，在保护自然生态的前提下，发展观光、度假、特种旅游等产业。鼓励利用废弃矿山、边远海岛等开发旅游项目。

## 第五章 分类保护

坚持保护优先、自然恢复为主的方针，以改善环境质量为核心，根据不同地区国土开发强度的控制要求，综合运用管控性、激励性和建设性措施，分类分级推进国土全域保护，维护国家生态安全 and 水土资源安全，提高生态文明建设水平。

### 第一节 构建“五类三级”国土全域保护格局

以资源环境承载力评价为基础，依据主体功能定位，按照环境质量、人居生态、自然生态、水资源和耕地资源 5 大类资源环境主题，区分保护、维护、修复 3 个级别，将陆域国土划分为 16 类保护地区，实施全域分类保护。

按照资源环境主题实施全域分类保护。对开发强度较高、环境问题较为突出的开发集聚区，实行以大气、水和土壤环境质量为主题的保护；对人口和产业集聚趋势明显、人居生态环境问题逐步显现的其他开发集聚区，实行以人居生态为主题的保护；对重点生态功能区，实行以自然生态为主题的保护；对水资源供需矛盾较为突出的地区，实行以水资源为主题的保护；对优质耕地集中地区，实行以耕地资源为主题的保护。

表 2 国土分类分级保护

保护主题	保护类别	范围	保护措施
环境质量	环境质量与人居生态修复区	环渤海、长江三角洲、珠江三角洲等地区	加强水环境、大气环境、土壤重金属污染治理，科学推进河湖水系联通，构建

			多功能复合城市绿色空间。
	环境质量与水资源维护区	呼包鄂榆、兰州—西宁、天山北坡等地区	加强大气环境和水环境治理，调整产业结构，严格用水总量控制。
	环境质量与优质耕地维护区	哈长、冀中南、晋中、关中—天水、皖江、长株潭、成渝、东陇海等地区	强化水环境、大气环境和土壤环境治理；加强优质耕地保护与高标准农田建设。
	环境质量维护区	黄河龙门至三门峡流域陕西段、山西段，贵州西部、云南北部等地区	改善区域水环境质量，提高防范地震和突发地质灾害的能力。
人居生态	人居生态与优质耕地维护区	武汉都市圈、环鄱阳湖、海峡西岸、北部湾等地区	保护城市绿地和湿地系统，治理河湖水生态环境，科学推进河湖水系联通，保护优质耕地。
	人居生态与环	滇中、黔中地区	加强滇池流域

	境质量维护区		湖体水体污染综合防治,开展重金属污染防治和石漠化治理。
	人居生态维护区	藏中南地区	加强草原和流域保护,构建以自然保护区为主体的生态保护格局。
自然生态	水源涵养保护区	阿尔泰山地、长白山、祁连山、大小兴安岭、若尔盖草原、甘南地区、三江源地区、南岭山地、淮河源、珠江源、京津水源地、丹江口库区、赣江—闽江源、天山等地区	维护或重建湿地、森林、草原等生态系统;开展生态清洁小流域建设,加强大江大河源头及上游地区的小流域治理和植树造林种草。
	防风固沙保护区	呼伦贝尔草原、塔里木河流域、科尔沁草原、浑善达克沙地、阴	加大退耕还林还草、退牧还草力度,保护沙区湿地,对主要沙

		山北麓、阿尔金山草原、毛乌素沙地、黑河中下游等地区	尘源区、沙尘暴频发区，加大防沙治沙力度，实行禁牧休牧和封禁保护管理。
	水土保持保护区	桂黔滇石漠化地区、黄土高原、大别山区、三峡库区、太行山地、川滇干热河谷等地区	加强水土流失预防，限制陡坡垦殖和超载过牧，加强小流域综合治理，加大石漠化治理和矿山环境整治修复力度。
	生物多样性保护区	藏西北羌塘高原、三江平原、武陵山区、川滇山区、海南岛中部山区、藏东南高原边缘地区、秦巴山区、辽河三角洲湿地、黄河三角洲、苏北滩涂湿地、桂西南山地等地区	保护自然生态系统与重要物种栖息地，防止开发建设破坏栖息环境。



	自然生态保护区	新疆塔克拉玛干沙漠、古尔班通古特沙漠，青海柴达木盆地，内蒙古巴丹吉林沙漠、腾格里沙漠、乌兰布和沙漠，藏北高原，青藏高原南部山地等地区	减少人类活动对区域生态环境的扰动，促进生态系统的自我恢复。推进防沙治沙。
	自然生态维护区	青藏高原南部、淮河中下游湿地、安徽沿江湿地、鄱阳湖湿地、长江荆江段湿地、洞庭湖区等地区	限制高强度开发建设，减少人类活动干扰；植树种草，退耕还林还草；保护湿地生态系统，退田还湖，增强调蓄能力。
水资源	水资源与优质耕地维护区	海河平原、淮北平原、山东半岛等地区	合理配置水资源，加强地下水超采治理，提高水资源利用效率，改善区域水环境质量；加强基本农田建设

			与保护。
	水资源短缺修复区	内蒙古西部、嫩江江桥以下流域、沿渤海西部诸河流域、新疆哈密等地区	严格控制水资源开发强度，加强地下水超采治理，加强水资源节约集约利用，降低水资源损耗。
耕地资源	优质耕地保护区	松嫩平原、辽河平原、黄泛平原、长江中下游平原、四川盆地、关中平原、河西走廊、吐鲁番盆地、西双版纳山间河谷盆地等地区	大力发展节水农业，控制非农建设占用耕地，加强耕地和基本农田质量建设。

依据开发强度实施国土分级保护。对京津冀、长江三角洲、珠江三角洲等优化开发区域，实施人居生态环境修复，优化开发，强化治理，从根本上遏制人居生态环境恶化趋势；对重点开发区域实施修复和维护，有序开发，改善人居生态环境；对重点生态功能区和农产品主产区实施生态环境保护，限制开发，巩固提高生态服务功能和农产品供给能力。

## 第二节 推进人居生态环境保护

修复三大优化开发区域人居环境。以大气、水和土壤环境综合治理为重点，修复京津冀地区、长江三角洲地区、珠江三角洲地区的人居生态环境，优化人居生态格局。

严格限制高污染项目建设。依法淘汰钢铁、水泥、化工、有色等行业落后产能，有效控制区域性复合型大气污染。严格控制造纸、印染、制革、农药、氮肥等行业新建单纯扩大产能项目，强化海河北系北京段和海河南系天津段水体以及太湖等重点河湖污染治理，加强入海河流小流域综合整治和近岸海域污染防治，减少长江口、杭州湾、珠江口陆源污染物排放。加大土壤重金属污染治理力度，推动有色金属冶炼、皮革、电镀、铅酸蓄电池等行业技术更新改造，减少污染排放。限制京津冀地区高耗水行业发展，推进节水技术改造，提高工业用水循环利用率，在地下水漏斗区和海水入侵区实施地下水禁采和限采政策，加强地下水污染防治。

以恢复和保障城市生态用地为重点，强化城市园林绿地系统建设。通过规划建设绿心、绿楔、绿带、绿廊等结构性绿地，加强城乡生态系统之间的连接。以太行山、燕山、大清河、永定河、潮白河、滨海湿地等生态廊道为主体，构建京津冀地区生态格局；以长江、钱塘江、太湖、京杭大运河、宜溧山区、天目山—四明山以及沿海生态廊道为主体，构建长江三角洲地区生态格局；以粤北山地丘陵、近海岛屿湿地和珠江水系为主体，构建珠江三角洲地区生态格局。

维护重点开发区域人居环境。辽中南、哈长等地区，发挥东北森林带生态安全屏障作用，强化水源地、森林资源和生物多样性保护，逐步恢复松嫩平原湿地，推进松花江、嫩江、辽河

等流域和近岸海域污染防治。冀中南、晋中、中原等地区，推进区域大气污染防治。长江中游和皖江地区，强化鄱阳湖、洞庭湖、汉江、湘江、巢湖等河湖生态建设和保护，扩大湖泊湿地空间，增强湖泊自净功能，防治土壤重金属污染和面源污染。成渝地区，加强长江、嘉陵江、岷江、沱江、涪江等流域水土流失防治，强化水污染治理、水生生物资源恢复和地质灾害防治。呼包鄂榆、宁夏沿黄、关中一天水、兰州—西宁、天山北坡等地区，严格限制高耗水行业发展，提高水资源利用水平，控制采暖期煤烟型大气污染。黔中地区，强化石漠化治理、地质灾害防治和大江大河防护林建设，构建长江和珠江上游地区生态屏障。滇中地区，推进以滇池为重点的高原湖泊水体污染综合防治，强化酸雨污染防治。藏中南地区，加强耕地和草地保护，加大水土保持力度。

改善农村人居环境。严格工业项目环境准入，防止城市和工业污染向农村转移。加强农业面源污染防治，加大种养业特别是规模化畜禽养殖污染防治力度，保持饮用水源和土壤质量安全。大力推进测土配方施肥，科学施用化肥、农药，实现化肥、农药使用量零增长，推动生态农业和有机农业发展。全面推进农村垃圾治理，加快农村生活污水治理和改厕，推广节能环保型炉灶，改善农村居民生活环境。加强村庄整体风貌保护与设计，注重保留当地传统文化，切实保护自然人文景观及生态环境。

### **第三节 强化自然生态保护**

划定并严守生态保护红线。依托“两屏三带”为主体的陆域生态安全格局和“一带一链多点”的海洋生态安全格局，将水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙等生态功能重要区域，以及生态环境敏感脆弱区域进行空间叠加，划入生态保护红

线，涵盖所有国家级、省级禁止开发区域，以及有必要严格保护的其他各类保护地等。生态保护红线原则上按禁止开发区域的要求进行管理，严禁不符合主体功能定位的各类开发活动，严禁任意改变用途，确保生态保护红线功能不降低、面积不减少、性质不改变，保障国家生态安全。

加强重点生态功能区保护。具备水源涵养、防风固沙、水土保持、生物多样性维护等功能的国家重点生态功能区，以保护修复生态环境、提供生态产品为首要任务，编制实施产业准入负面清单，因地制宜发展不影响主体功能定位的产业，限制大规模工业化和城镇化开发，引导超载人口逐步有序转移。实施更加严格的区域产业环境准入标准，提高各类重点生态功能区中城镇化、工业化和资源开发的生态环境准入门槛。着力建设国家重点生态功能区，进一步加大中东部人口密集地区的生态保护力度，拓展重点生态功能区覆盖范围。

提高重点生态功能区生态产品供给能力。大小兴安岭、长白山、阿尔泰山地、三江源地区、若尔盖草原、甘南地区、祁连山、南岭山地、西藏东部、四川西部等水源涵养生态功能区，加强植树种草，维护或重建湿地、森林、草原等生态系统。塔里木河流域、阿尔金草原、呼伦贝尔草原、科尔沁草原、浑善达克沙地、阴山北麓等防风固沙生态功能区，加大退牧还草力度，开展禁牧休牧和划区轮牧，恢复草原植被。将25度以上陡坡耕地中的基本农田有条件地改划为非基本农田。黄土高原、东北漫川漫岗区、大别山山区、桂黔滇岩溶地区、三峡库区、丹江口库区等水土保持生态功能区，加大水土流失综合治理力度，禁止陡坡垦殖和超载过牧，注重自然修复恢复植被。川滇山区、秦巴山区、藏东南

高原边缘地区、藏西北羌塘高原、三江平原、武陵山区、海南岛中部山区等生物多样性生态功能区，加强自然保护区建设力度，严防开发建设破坏重要物种栖息地及其自然生态系统。

促进其他自然生态地区保护。稳定南岭地区、长江中游、青藏高原南部等天然林地和草地数量，降低人为扰动强度，限制高强度开发建设，恢复植被。加强罗布泊、塔克拉玛干沙漠、古尔班通古特沙漠、腾格里沙漠、阿尔金草原、藏北高原、横断山区等生态极度脆弱地区保护，推进防沙治沙，促进沙漠、戈壁、高寒缺氧地区生态系统的自我恢复。

建立生物资源保护地体系。以自然保护区为主体，以种质资源保护区、禁猎区、禁伐区、原生境保护小区（点）等为补充，建立重要生物资源就地保护空间体系，加强生物多样性保护。建设迁地保护地体系，科学合理开展物种迁地保护。强化种质资源保存，建立完善生物遗传资源保存体系。建立外来入侵物种监测预警及风险管理机制，加强外来入侵物种和转基因生物安全管理。

**表 3 重点区域生物资源保护**

重点区域	保护重点
北方山地平原区	重点建设沼泽湿地和珍稀候鸟迁徙地、繁殖地自然保护区；在蒙新高原草原荒漠区，重点加强野生动植物资源遗传多样性和特有物种保护；在华北平原黄土高原区，重点加强水源涵养林保护。
青藏高原高寒区	高寒荒漠生物资源。

西南高山峡谷区	横断山区森林生态系统和珍稀物种资源。
中南西部山地丘陵区	桂西、黔南等岩溶地区动植物资源。
华中华中丘陵平原区	长江中下游沿岸湖泊湿地和局部存留的古老珍贵植物资源，主要淡水经济鱼类和珍稀濒危水生生物资源。
华南低山丘陵区	滇南地区和海南岛中南部山地特有野生动物和热带珍稀植物资源。
渤海湾滨海湿地和黄海滩涂湿地分布区	特有生物资源。

#### 第四节 严格水资源和耕地资源保护

加强水资源保护。严格保护和加快修复水生态系统，加强水源涵养区、江河源头区和湿地保护，开展内源污染防治，推进生态脆弱河流和地区水生态修复。科学制定陆域污染物减排计划，推进水功能区水质达标，依法划定饮用水水源保护区，开展重要饮用水水源地安全保障体系达标建设，强化饮用水水源应急管理，到 2020 年城市供水水源地原水水质基本达标。严格河湖占用管理，缓解缺水地区水资源供需矛盾。西北缺水地区，合理安排农牧业、工业和城镇生活用水，加快转变农业用水方式，根据水资源承载能力，合理确定土地开发规模，严格限制高耗水工业和服务业发展，严禁挤占生态用水；西南缺水地区，加快水源工程建设，提高城乡供水保障能力；华北缺水地区，优化水资源配置，

调整农业种植结构，实施节水和地下水压采，限制高耗水行业发展。

强化耕地资源保护。严守耕地保护红线，坚持耕地质量数量生态并重。严格控制非农业建设占用耕地，加强对农业种植结构调整的引导，加大生产建设和自然灾害损毁耕地的复垦力度，适度开发耕地后备资源，划定永久基本农田并加以严格保护，2020年和2030年全国耕地保有量分别不低于18.65亿亩（1.24亿公顷）、18.25亿亩（1.22亿公顷），永久基本农田保护面积不低于15.46亿亩（1.03亿公顷），保障粮食综合生产能力5500亿公斤以上，确保谷物基本自给。实施耕地质量保护与提升行动，有序开展耕地轮作休耕，加大退化、污染、损毁农田改良修复力度，保护和改善农田生态系统。加强北方旱田保护性耕作，提高南方丘陵地带酸化土壤质量，优先保护和改善农田土壤环境，加强农产品产地重金属污染防控，保障农产品质量安全。建立完善耕地激励性保护机制，加大资金、政策支持，对落实耕地保护义务的主体进行奖励。加强优质耕地保护，强化辽河平原、三江平原、松嫩平原等区域黑土地农田保育，强化黄淮海平原、关中平原、河套平原等区域水土资源优化配置，加强江汉平原、洞庭湖平原、鄱阳湖平原、四川盆地等区域平原及坝区耕地保护，促进稳产高产商品粮棉油基地建设。

## 第五节 加强海洋生态环境保护

构建海洋生态安全格局。统筹海洋生态保护与开发利用，逐步建立类型全面、布局合理、功能完善的保护区体系，严格限制保护区内干扰保护对象的用海活动，恢复和改善海洋生态环境，



强化以沿海红树林、珊瑚礁、海草床、湿地等为主体的沿海生态带建设，保护海洋生物多样性。依法禁止在重点海湾等区域实施围填海作业。严格控制开发利用海岸线，加强自然岸线保护，到2030年自然岸线保有率不低于35%。

加大海洋环境保护力度。坚持海陆统筹、河海兼顾的原则，以陆源防治为重点，加强重点河口、海湾综合整治，逐步实施沿海城市和入海河流总氮污染防治，强化入海排污口监管，积极治理船舶污染，增强港口码头污染防治能力，推进水产养殖污染防治，严格控制海上倾废，加强海岛综合整治、生态保护修复，提高近岸海域环境监管、环境风险防范和应急处置能力，建立海陆统筹、区域联动的海洋生态环境保护修复机制，有效改善近海海域环境质量。

## 第六章 综合整治

构建政府主导、社会协同、公众参与的工作机制，加大投入力度，完善多元化投入机制，实施综合整治重大工程，修复国土功能，增强国土开发利用与资源环境承载能力之间的匹配程度，提高国土开发利用的效率和质量。

### 第一节 推进形成“四区一带”国土综合整治格局

分区域加快推进国土综合整治。以主要城市化地区、农村地区、重点生态功能区、矿产资源开发集中区及海岸带（即“四区一带”）和海岛地区为重点开展国土综合整治。开展城市低效用地再开发和人居环境综合整治，优化城乡格局，促进节约集约用地，改善人居环境；农村地区实施田水路林村综合整治和高标准农田建设工程，提高耕地质量，持续推进农村人居环境治理，改

善农村生产生活条件；生态脆弱和退化严重的重点生态功能区，以自然修复为主，加大封育力度，适度实施生态修复工程，恢复生态系统功能，增强生态产品生产能力；矿产资源开发集中区加强矿山环境治理恢复，建设绿色矿山，开展工矿废弃地复垦利用；海岸带和海岛地区修复受损生态系统，提升环境质量和生态价值。

## 第二节 实施城市化地区综合整治

推动低效建设用地再开发。坚持统筹规划、明晰产权、利益共享、规范运作，以棚户区 and 城中村改造、城区老工业区搬迁改造为重点，积极稳妥推进低效建设用地再开发。坚持集中成片改造、局部改造、沿街改建相结合，推进城镇建设用地集约利用，保障人居环境安全，确保城区污染场地无害化再利用；依法处置闲置土地，鼓励盘活低效用地，推进工业用地改造升级和集约利用；以大中城市周边区域为重点，分类开展城中村改造，改善生产生活条件，增加建设用地有效供给。严格保护具有历史文化和景观价值的传统建筑，保持城乡特色风貌。

加强城市环境综合治理。推进城市大气、水、土壤污染综合治理，完善城镇污水、垃圾处理等环保基础设施。强化重点区域大气污染防治联防联控，严格控制大气污染物排放总量，逐步消除重污染天气，切实改善大气环境质量。推进绿道网络建设，联接城乡绿色空间，形成有利于改善城市生态环境质量的生态缓冲地带。发展立体绿化，加快公园绿地建设，完善居住区绿化。强化城市山体、水体、湿地、废弃地等生态修复，构建城市现代化水网体系，建设生态景观廊道。加强地质灾害综合防治，以长江三角洲、华北平原、松嫩平原、汾渭盆地等地区为重点，实施城市地质安全防治工程，开展地面沉降、地面塌陷和地裂缝治理，

修复城市地质环境，保障人民群众生命财产安全。

### 第三节 推进农村土地综合整治

加快田水路林村综合整治。以耕地面积不减少和质量有提高、建设用地总量减少、农村生产生活条件和生态环境改善为目标，按照政府主导、整合资金、维护权益的要求，整体推进田水路林村综合整治，规范开展城乡建设用地增减挂钩。加强乡村土地利用规划管控。全面推进各类低效农用地整治，调整优化农村居民点用地布局，加快“空心村”整治和危旧房改造，完善农村基础设施与公共服务设施。稳步推进美丽宜居乡村建设，保护自然人文景观及生态环境，传承乡村文化景观特色。

推进高标准农田建设。大规模建设高标准农田，整合完善建设规划，统一建设标准、监管考核和上图入库。统筹各类农田建设资金，做好项目衔接配套，形成工作合力。在东北平原、华北平原、长江中下游平原、四川盆地、陕西渭河流域、陕北黄土高原沟壑区、山西汾河谷地和雁北地区、河套平原、海南丘陵平原台地区、鄂中鄂北丘陵岗地区、攀西安宁河谷地区、新疆天山南北麓绿洲区等有关县（市），开展土地整治工程，适度开发宜耕后备土地，全面改善相关区域农田基础设施条件，提高耕地质量，巩固提升粮食综合生产能力。

实施土壤污染防治行动。开展土壤污染调查，掌握土壤环境质量状况。对农用地实施分类管理，保障农业生产环境安全。对建设用地实施准入管理，防范人居环境风险。强化未污染土壤保护，严控新增土壤污染，加强污染源监管，开展污染治理与修复，改善区域土壤环境质量。在江西、湖北、湖南、广东、广西、四川、贵州、云南等省份受污染耕地集中区域优先组织开展治理与

修复。建设土壤污染综合防治先行区。

#### 第四节 加强重点生态功能区综合整治

强化水源涵养功能。在大小兴安岭、长白山、阿尔泰山地、三江源地区、甘南地区、南岭山地、秦巴山区、六盘山、祁连山、太行山—燕山等重点水源涵养区，严格限制影响水源涵养功能的各类开发活动，重建恢复森林、草原、湿地等生态系统，提高水源涵养功能。实施湿地恢复重大工程，积极推进退耕还湿、退田还湿，采取综合措施，恢复湿地功能。开展水和土壤污染协同防治，综合防治农业面源污染和生产生活用水污染。

增强水土保持能力。加强水土流失预防与综合治理，在黄土高原、东北黑土区、西南岩溶区实施以小流域为单元的综合整治，对坡耕地相对集中区、侵蚀沟及崩岗相对密集区实施专项综合整治，最大限度地控制水土流失。结合推进桂黔滇石漠化片区区域发展与扶贫攻坚，实施石漠化综合整治工程，恢复重建岩溶地区生态系统，控制水土流失，遏制石漠化扩展态势。

提高防风固沙水平。分类治理沙漠化，在嫩江下游等轻度沙漠化地区，实施退耕还林还草和沙化土地治理；在准噶尔盆地边缘、塔里木河中下游、塔里木盆地南部、石羊河下游等重度荒漠化地区，实施以构建完整防护体系为重点的综合整治工程；在内蒙古、宁夏、甘肃、新疆等地的少数沙化严重地区，实行生态移民，实施禁牧休牧，促进区域生态恢复。重点实施京津风沙源等综合整治工程，加强林草植被保护，对公益林进行有效管护，对退化、沙化草原实施禁牧或围栏封育。在适宜地区推进植树种草，实施工程固沙，开展小流域综合治理，大力发展特色中草药材种植、特色农产品生产加工、生态旅游等沙区特色产业。

## **第五节 加快矿产资源开发集中区综合整治**

实施矿山环境治理。开展矿山地质环境恢复和综合治理，推进历史遗留矿山综合整治，稳步推进工矿废弃地复垦利用，到 2030 年历史遗留矿山综合治理率达到 60% 以上。严格落实新建和生产矿山环境治理恢复和土地复垦责任，完善矿山地质环境治理恢复等相关制度，依法制定有关生态保护和恢复治理方案并予以实施，加强矿山废污水和固体废弃物污染治理。

加快绿色矿山建设。进一步完善分地区分行业绿色矿山建设标准体系，全面推进绿色矿山建设，在资源相对富集、矿山分布相对集中的地区，建成一批布局合理、集约高效、生态优良、矿地和谐的绿色矿业发展示范区，引领矿业转型升级，实现资源开发利用与区域经济社会发展相协调。到 2030 年，全国规模以上矿山全部达到绿色矿山标准。

## **第六节 开展海岸带和海岛综合整治**

加强海岸带修复治理。推进渤海湾、江苏苏北沿海、福建厦门一平潭沿海、广东珠江口等海岸带功能退化地区综合整治，恢复海湾、河口海域生态环境。加强陆源污染控制，削减入海河流污染负荷。严格执行养殖废水排放标准，控制养殖尾水排放。提高污水、垃圾收集处理率，改善海岸带旅游区环境。推进近岸海域生态恢复，整治受损岸线，重点对自然景观受损严重、生态功能退化、防灾能力减弱、利用效率低下的海域海岸带进行修复整治，到 2030 年完成整治和修复海岸线长度 2000 千米以上。

推进海岛保护整治。重点推进有居民海岛整治、拟开发海岛与偏远海岛基础设施改善与整治，保护海岛自然资源和生态环境，治理海岛水土流失和污染。加强领海基点海岛保护工程建设，修

复生态受损的领海基点海岛。规范无居民海岛开发利用，保护修复生态环境。

## 第七章 联动发展

适应新形势新要求，以区域合作为重点促进区域一体化发展，积极推动重点地区率先发展，大力支持老少边贫等特殊地区加快发展。深化开放合作，加强区域联动，着力构建更加开放、和谐的国土开发格局。

### 第一节 推进区域一体化发展

以加快推进区域合作为重点促进区域一体化发展。依托国土开发轴带，进一步打破行政区划限制，鼓励和支持开发集聚区在国土开发保护、基础设施建设、市场体系构建等重点领域开展合作，促进产业承接转移，实现要素跨区域自由流动和优化组合，全面提升合作层次和水平。

充分发挥国土开发轴带的集聚和连通作用，加快构建综合运输通道，促进国土开发轴带沿线地区要素流动与产业协作，推进形成沿重点开发轴带的城镇、产业密集带。依托长江经济带和丝绸之路经济带，引导东部沿海地区产业向中西部地区有序转移，鼓励中西部地区运用企业协作、园区共建等形式，不断创新与东部地区进行全方位合作的途径与模式。

支持京津冀、长江三角洲、珠江三角洲、长江中游、成渝等开发集聚区加快一体化进程，加强在基础设施、产业发展、生态环境、公共服务、社会管理等方面的合作，构建互联互通的基础设施网络和资源要素市场体系，消除市场壁垒，促进生产要素跨区域自由流动。

健全区域协调发展机制，加强跨区域和全流域的协调协作。完善对口支援制度和措施，通过发展飞地经济、共建园区等合作平台，建立互利共赢、共同发展的互助机制。建立健全生态保护补偿、资源开发补偿等区际利益平衡机制。

发挥重点地区的引领带动作用。推进国家级新区、国家级综合配套改革试验区、重点开发开放试验区等各类重点功能平台建设，促进各类功能区有序发展。鼓励东部沿海地区主动融入经济全球化和区域一体化，全面参与国际分工与合作。加快推进上海、广东、天津、福建等自由贸易试验区建设。加强陆海统筹，着力培育一批新的海洋经济增长极，推动形成我国北部、东部、南部三个海洋经济圈。在中西部地区，培育长江中游、成渝等经济基础良好、资源环境承载力强、发展潜力较大的地区成为新的经济增长极。鼓励改革试验区创新发展，加快开发开放步伐，积累创新实践经验，为统筹城乡区域协调发展和优化国土空间开发格局提供经验示范。

## **第二节 支持特殊地区加快发展**

加快革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区跨越式发展。进一步加大财政转移支付和政策扶持力度，加强交通、能源、水利、信息通信等基础设施建设，大力发展特色优势产业，提高教育、卫生、文化、社会保障等公共服务水平，加大生态建设与环境保护力度，加快完善有利于提升自我发展能力的长效机制。集中力量扶持革命老区加快发展，大力推动赣闽粤原中央苏区、陕甘宁、大别山、左右江、川陕等重点贫困革命老区振兴发展，积极支持沂蒙、湘鄂赣、太行、海陆丰等欠发达革命老区加快发展，强化基础、改善环境，创新机制、激发活力，建设革命传统和爱

国主义教育基地，发展红色文化产业、旅游业等特色产业。大力支持民族地区加快发展，加强东西部协作、跨省区对口支援和对口帮扶工作。推进新疆优势资源开发，加强农业、水利、交通等基础能力建设，促进经济社会跨越式发展；推进宁夏节水型社会建设，强化农业基础地位，高水平建设宁东能源化工基地；推进广西沿海沿江率先发展，发展特色产业，增强区域辐射带动能力；推进内蒙古生态建设和环境保护，发展现代农牧业，构建多元化现代产业体系；推进西藏和青海等四省藏区加快发展，促进优势特色产业发展，改善农牧区生产生活条件。推进边境城市和重点开发开放试验区等建设，支持新疆建成向西开放的重要窗口、西藏建成面向南亚开放的重要通道、云南建成面向南亚东南亚的辐射中心、广西建成面向东盟的国际大通道；支持黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古建成向北开放的重要窗口和东北亚区域合作的中心枢纽；加快建设面向东北亚的长吉图开发开放先导区。加大扶贫开发力度，创新扶贫开发方式，健全精准扶贫工作机制，实施集中连片贫困地区脱贫攻坚，全面实施教育、卫生、文化、就业、社会保障、贫困村信息化等民生工程，培育壮大一批特色优势产业，增强自我发展能力。

支持资源枯竭地区等困难地区转型发展。加大政策扶持力度，促进资源枯竭、产业衰退、生态严重退化等困难地区发展接续替代产业，促进资源型地区转型创新，形成多点支撑、多业并举、多元发展新格局。坚持分类指导、差异发展，构建有利于困难地区可持续发展的长效机制。推进资源型地区产业结构优化升级，鼓励有条件的地区培育壮大接续替代产业，着力解决就业、社会保障等民生问题，加强环境整治和生态保护，加大地质找矿力度，



挖掘资源潜力。进一步加大对资源枯竭型城市转移支付力度，统筹解决历史遗留问题，实现经济社会可持续发展。全面推进老工业区、独立工矿区、采煤沉陷区改造转型。支持产业衰退的老工业城市加快转型，健全过剩产能行业集中地区过剩产能退出机制。加大生态严重退化地区修复治理力度，有序推进生态移民。加快推进国有林场和林区改革。

### 第三节 提高开放合作水平

构建全方位对外开放格局。实行更加积极主动的开放政策，统筹各类合作机制和平台，完善互利共赢、多元平衡、安全高效的开放型经济体系，充分发挥国内各地区比较优势，促进沿海沿边内陆开放优势互补，全面提升开放型经济水平。大力推进“一带一路”建设和国际产能合作，带动我国相关领域产品、技术、标准、服务出口。陆上依托国际大通道，以沿线中心城市为支撑，以重点经贸产业园区为合作平台，共同打造新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛、中巴、孟中印缅等国际经济合作走廊；海上以重点港口为节点，共同建设通畅安全高效的运输大通道。

加快建设面向国际的综合交通枢纽和开发开放基地，发展建设面向国际区域合作的陆路边境口岸城镇。以新疆喀什、霍尔果斯等经济开发区，广西东兴、云南勐腊、云南瑞丽、内蒙古满洲里、内蒙古二连浩特、黑龙江绥芬河等重点开发开放试验区，以及中国图们江区域（珲春）国际合作示范区等地区为重点，大力发展外向型优势产业，建设能源资源进口加工基地，发展国际商贸物流园区和集散中心，推进国际运输通道建设，加快建设沿边经济合作区、跨境经济合作区、跨境旅游合作区，将沿边地区发

展成为兴边睦邻、合作共赢、提升国家综合实力的重要区域。

**表 4 重点建设的陆路边境口岸城镇**

1.面向东北亚 丹东、集安、临江、长白、和龙、图们、珲春、黑河、绥芬河、抚远、同江、东宁、满洲里、二连浩特、甘其毛都、策克
2.面向中亚西亚 喀什、霍尔果斯、伊宁、博乐、阿拉山口、塔城
3.面向东南亚 东兴、凭祥、宁明、龙州、靖西、那坡、瑞丽、磨憨、畹町、河口
4.面向南亚 樟木、吉隆、亚东、普兰

提高国土资源领域开放合作水平。建立健全两种资源、两个市场运行机制，制定完善有效开发利用境外资源相关配套政策，加快“走出去”步伐，加强境外地质调查和勘查，支持具有实力的企业集团“走出去”，积极提升境外矿产资源开发利用的空间和能力，提高国家战略资源的优化配置和保障水平，建立稳定和谐互利的资源开发利用利益共享机制。建设海陆能源资源国际大通道，扩大国内短缺能源资源进口，加强石油等重要能源资源战略储备，推进技术交流与合作，鼓励引进先进的勘查开发技术、管理经验和高素质人才。

## 第八章 支撑保障

与国土集聚开发、分类保护和综合整治“三位一体”总体格

局相适应，推动形成基础设施更加完善、资源保障更加有力、防灾减灾更加高效、体制机制更加健全的现代化基础支撑与保障体系。

### 第一节 加强基础设施建设

完善综合交通运输体系。适应多中心网络型国土空间开发格局建设需要，加快建设国际国内综合运输大通道，加强综合交通基础设施网络建设，构建由铁路、公路、水路、民航和管道共同组成的配套衔接、内通外联、覆盖广泛、绿色智能、安全高效的综合交通运输体系。

建设发达完善的铁路网。加快高速铁路、区际干线、国土开发性铁路建设，积极发展城际、市郊（域）铁路，完善区域铁路网络，优化城镇密集区交通网络。到 2030 年，全国铁路营业里程达到 20 万千米以上。

建设顺畅便捷的公路网。完善国家公路网，加快国家高速公路剩余路段建设，推进扩容路段建设，加强国省干线公路新改建，建设经济干线公路、口岸公路、港口集疏运公路、旅游公路和国边防公路，推进农村公路建设。到 2030 年，建成 580 万千米公路网。

完善现代化水运体系。重点建设内河高等级航道和沿海主要港口。到 2030 年，建成干支衔接、沟通海洋的内河航道系统；进一步优化环渤海、长江三角洲、珠江三角洲、东南沿海和西南沿海地区五大区域港口群布局，形成层次分明、优势互补、功能完善的现代港口体系。

完善机场布局体系。加快实施干线机场迁建、新建、改扩建工程，加大支线机场建设力度。到 2030 年，基本建成覆盖广泛、

分布合理、功能完善、集约环保的现代化机场体系。

合理布局管道运输网络。统筹油气进口运输通道和国内储备系统建设，加快形成跨区域、与周边国家和地区紧密相连的油气运输通道。加快西北、东北、西南三大陆路进口原油和天然气干线管道建设，完善环渤海、长江三角洲、西南、东南沿海向内陆地区和沿江向腹地辐射的成品油输送管道，加强西北、东北成品油外输管道建设。完善成渝、环渤海、珠江三角洲、中南、长江三角洲等区域性天然气输送管网，形成连接主产区、消费地和储气点的全国基干管网。

加快水利基础设施建设。坚持节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力，集中力量加快建设一批全局性、战略性重大水利工程，统筹加强中小型水利设施建设，提高水安全保障能力。推进江河流域系统整治，进一步夯实农村水利基础，加强水生态治理与保护，完善水利防灾减灾体系。

加强江河湖库防洪抗旱设施建设。继续推进大江大河大湖治理和蓄滞洪区建设。加快中小河流、重点平原涝区治理和城市排涝设施建设，加强山洪灾害防治、海堤建设和跨界河流整治。强化重要城市应急备用水源建设，稳步推进海绵城市建设，加快干旱易发区、粮食主产区和城镇密集区抗旱水源工程及配套设施建设，做好地下水水源涵养和储备。

加快农村水利设施建设。大力发展节水灌溉，完成全国大型灌区、重点中型灌区续建配套与节水改造，新建一批现代灌区。推进小型农田水利建设，积极发展牧区水利。实施农村饮水安全巩固提升工程，进一步提高农村供水保障水平。

推进水资源配置工程建设。有序推进重点水源工程建设，提

高重点地区、重点城市和粮食主产区的水资源调蓄能力和供水保障能力。按照确有需要、生态安全、可以持续的原则，适度有序推进引调水工程建设，控制跨流域调水工程的数量和规模，统筹解决区域资源性缺水问题。加强雨洪水、再生水、海水淡化等非常规水源利用。因地制宜开展江河湖库水系连通工程建设，构建引排顺畅、蓄泄得当、丰枯调剂、多源互补的江河湖库水网体系。

强化环保基础设施建设。提升城镇污水处理水平，加大污水管网建设力度，推进雨、污分流改造，加快县城和重点建制镇污水处理厂建设。加强大宗工业固体废弃物和危险废弃物污染防治，加快医疗废弃物全过程管理与无害化处置设施和城乡生活垃圾处理设施建设。建设先进高效的放射性污染治理和废物处理体系，加快放射性废弃物贮存、处理和处置能力建设。

推进信息通信基础设施建设。加快构建高速、移动、安全、泛在的新一代信息基础设施，形成万物互联、人机交互、天地一体的网络空间。统筹布局新一代移动通信网、下一代互联网、数字广播电视网、卫星通信等设施建设，实现电信网、广电网、互联网三网融合，促进网络互联互通和业务融合，形成超高速、大容量、高智能国家干线传输网络。建设地球观测系统和信息高速公路。加强地理空间信息基础设施建设。实施“宽带中国”战略，加快推进宽带、融合、泛在、安全的新一代网络基础设施建设。加快推进宽带网络基础设施适度超前建设和均衡发展，逐步推进物联网规模化应用，加强农村地区信息通信基础设施建设，提高农村地区信息终端普及率。

## **第二节 保障合理建设用地需求**

保障经济社会发展必要用地。充分发挥土地利用总体规划、

用地计划的整体管控作用，合理安排建设用地规模、布局、结构和时序。优先保障易地扶贫搬迁等民生项目和战略性新兴产业、现代服务业项目用地，合理安排重点基础设施项目用地。支持新农村建设，保障农业生产、农民生活、农村发展必需的建设用地。保障沿边地区发展合理用地，促进外向型经济快速发展。

合理拓展建设用地新空间。在不破坏自然环境和确保地质、生态安全的前提下，引导工业、城镇建设优先开发低丘缓坡地及盐碱地、裸地等未利用地和废弃地，减少建设占用耕地，尽量不占耕地，确需占用耕地的要严格落实占补平衡制度。科学规划、合理开发利用地上地下空间。依据海洋生态环境承载能力，科学合理确定围填海规模。

全面提升土地节约集约利用水平。实施建设用地总量和强度双控行动，严格执行建设项目用地准入标准，创新节地模式，推广节地技术。严控新增建设用地，有效管控新城新区和开发区无序扩张。有序推进城镇低效用地再开发和低丘缓坡地开发利用，推进建设用地多功能开发、地上地下立体综合利用，促进空置楼宇、厂房等存量资源再利用。严控农村集体建设用地规模，探索建立收储制度，盘活农村闲置建设用地。加强土地利用监测监管，实行单位国内生产总值建设用地目标考核。“十三五”期间，单位国内生产总值建设用地使用面积下降 20%。

控制国土开发强度。根据各区域资源环境承载能力、国土开发强度及在国土开发格局中的定位，合理配置建设用地指标，实行国土开发强度差别化调控。进一步优化环渤海地区、长江三角洲地区、珠江三角洲地区空间开发结构，严格控制开发强度和新增建设用地供给，积极盘活存量建设用地，降低工业用地比例。

支持长江中游地区、成渝地区等重点开发区域加快产业发展与人口集聚，促进经济社会发展，适当提高国土开发强度，稳定建设用地供给。限制农产品主产区和重点生态功能区开发强度，鼓励整治修复农业和生态空间。到 2030 年，国土开发强度控制在 4.62% 以内。优化城乡建设用地结构和布局，到 2030 年城镇与农村建设用地面积之比调整为 3.9：6.1 左右。

### 第三节 强化水资源综合配置

严格控制流域和区域用水总量。统筹各地区水资源承载能力与合理用水需求，控制水资源开发利用强度，科学制定主要江河流域水量分配方案。

加强水资源保障能力建设。合理安排生产、生活、生态用水，统一调配本地与外地、地表与地下水资源。合理安排改造现有水源地，科学规划新建和调整水源地，蓄引提调结合、大中小微并举，建立健全流域与区域相结合、城市与农村相统筹、开发利用与节约保护相协调的水资源供应体系。

促进水资源节约利用。建立健全有利于节约用水的体制机制，稳步推进水价改革，强化用水定额管理，加快制定高耗水工业和服务业用水定额国家标准。以水资源承载能力为依据，严格控制水资源短缺和生态脆弱地区的城市规模扩张。对水资源短缺地区实行更严格的产业准入、取用水定额控制。加快农业、工业、城镇节水改造，开展节水综合改造示范。加快非常规水资源利用，实施雨洪资源利用、再生水利用等工程。转变农业用水方式，全面提高水资源利用效率和效益，到 2030 年，全国节水灌溉面积占农田灌溉面积的 85% 以上，农田灌溉用水有效利用系数提高到 0.6 以上。

#### 第四节 构建能源安全保障体系

加强能源矿产勘查。按照深化东（中）部、发展西部、加快海域、开辟新区、拓展海外的思路，加强渤海湾、鄂尔多斯、四川、塔里木、东海等重点盆地油气勘查，获取规模储量；加大银额、羌塘等含油气盆地及中上扬子地区勘查力度，实现油气资源战略接替。以优质动力煤和炼焦煤为重点，加快神东、陕北、晋北等国家大型煤炭基地资源勘查进程。加强铀矿资源调查和潜力评价，加快探明一批新的矿产地。实施油页岩和油砂资源调查与潜力评价，积极推进页岩气、煤层气、致密油（气）等非常规油气资源勘查，在我国海域和陆域具备成藏条件的地区，探索开展天然气水合物勘查开发。开展全国地热资源远景调查评价。

提高能源开发利用水平。推动能源生产和消费革命，优化能源结构，以开源、节流、减排为重点，确保能源安全供应。重点建设山西、鄂尔多斯盆地、内蒙古东部地区、西南地区、新疆五大重点综合能源基地和东部沿海核电带，构建“五基一带”能源开发利用格局。加强深海油气资源开发，加快常规天然气增储上产，推进油页岩、页岩气、天然气水合物、油砂综合利用技术研发与推广。加强煤层气和煤炭资源综合开发，提高综合利用水平。切实提高煤炭加工转化水平，强化煤炭清洁高效利用。在保护生态的前提下，有序稳妥开发水电，安全发展核电，高效发展风电，扩大利用太阳能，有序开发生物质能。实施新能源集成利用示范工程，因地制宜推进新型太阳能光伏和光热发电、生物质气化、生物燃料、海洋能等可再生能源发展，大幅提高非化石能源占能源消费总量的比例。

完善高效快捷的电力与煤炭输送骨干网络。强化智能电网与



分布式能源系统的统筹建设，逐步降低煤炭消费比重特别是非电用煤比重。坚持输煤输电并举，逐步提高输电比重，扩大北煤南运和西电东送规模。结合大型能源基地布局，稳步建设西南能源基地向华东、华中地区和广东省输电通道，鄂尔多斯盆地、山西、锡林郭勒盟能源基地向华北、华中、华东地区输电通道。加快区域和省际超高压主网架建设，加快实施城乡配电网建设和改造工程，提高综合供电能力和可靠性。优化煤炭跨区流向，重点建设内蒙古西部地区至华中地区的北煤南运战略通道；建设山西、陕西和内蒙古西部地区至唐山地区港口、山西中南部至山东沿海港口等西煤东运新通道；结合兰新铁路扩能改造和兰渝铁路建设，完善疆煤外运通道。

### **第五节 提升非能源重要矿产资源保障能力**

加强重要矿产资源勘查。积极实施找矿突破战略行动，以铁、铜、铝、铅、锌、金、钾盐等矿种为重点，兼顾稀有、稀散、稀土金属和重要非金属矿产，完善以市场为导向的地质找矿新机制，促进地质找矿取得重大突破。加强重点成矿区带勘查，摸清海洋矿产资源家底，建设一批矿产资源勘查开采接续基地，塑造资源安全与矿业发展新格局。积极参与国外矿产资源勘探开发。到2030年，重要矿产资源探明储量保持稳定增长。

强化矿产资源合理开发与保护。提高铁、铜、铝土矿等重要金属矿产持续供应能力，开发石墨等新型非金属矿物材料。积极开发利用战略性新兴矿产，加强重要优势矿产保护，对保护性开采特定矿种实行开采总量控制。健全战略储备与商业储备相互结合、矿产品储备与矿产地储备互为补充的重要矿产储备体系。到2030年，重要矿产国内保障程度有所提高。

推进矿产资源综合利用。加强低品位、共伴生、难选冶矿产资源的综合评价和综合利用，增加和盘活一批资源储量，加快安全高效先进的采选技术设备研发与推广，减少储量消耗和矿山废弃物排放。建立矿产资源采选回收率准入标准管理和监督检查体系，开展矿产资源综合利用试点示范，推进矿产资源综合利用示范基地和绿色矿山建设，带动矿产资源领域循环经济发展，提升矿产资源开采回采率、选矿回收率和综合利用率整体水平，提高矿产资源利用效率。

## 第六节 增强防灾减灾能力

完善灾害监测预警网络。加强自然灾害预测预警技术的开发、试验与推广普及，强化重大自然灾害的早期监测、快速预警，提高对突发性自然灾害的短期和中长期预测能力。建立防灾减灾信息共享、预报会商和预警联动机制，强化预警信息发布能力建设。

加强重点区域灾害防治。以自然灾害高风险区、重大工程扰动区等区域为重点，加强重大自然灾害和巨灾隐患早期识别、风险评估、监测预警与工程防治。加强自然灾害严重地区防灾减灾能力建设，提高城乡建筑和公共设施的设防标准和抗灾能力。对人口和产业密集区开展重要设施风险评估和建筑物抗震性能普查，建设综合防灾能力信息数据库。结合新农村建设，有序组织地质灾害重大隐患点移民搬迁。

提升灾害综合应对能力。实施自然灾害防御工程。加快推进防汛抗旱、防震抗震、防寒抗冻、防风抗潮、森林草原防火、重大沙尘暴灾害预防、病虫害防治、野生动物疫病疫源防控等骨干工程建设。完善政府、社会、企业和个人共同参与的灾害管理机制，进一步加强灾害风险防范、应急救援和灾后恢复重建能力建

设，推动形成多灾种共防、各部门协同、跨区域合作的综合防灾减灾工作格局。

构建国土生态安全屏障。以重点生态功能区为依托，加快建设国土生态安全屏障。在大小兴安岭和长白山森林生态功能区以及三江平原，加强森林资源保护与修复，促进湿地恢复；在鄂尔多斯、阿拉善、塔里木盆地北沿等地，保护与恢复林草植被，增强防风固沙功能；在三江源、祁连山等地，加强草原与湿地保护与恢复，增强水源涵养功能；在黄土高原和太行山区等地，加强森林、草原等天然植被保护与恢复，增强水土保持功能；在秦巴山地、岷山、横断山区，加强森林资源与野生动植物物种资源保护，增强水源涵养功能；在三峡库区，加强森林、草原等天然植被保护与恢复，增强水土保持与水源涵养功能；在西南岩溶地区，开展石漠化治理，增强水土保持与水源涵养功能；在长江中下游地区，加强湖泊湿地恢复，增强洪水调蓄功能；在南岭山地、武夷山区，加强森林资源保护与恢复，增强水土保持与水源涵养功能；在东部沿海地区，加强沿海防护林特别是红树林保护与恢复，增强防护海岸和抵御台风、海啸等自然灾害的功能；在东北、华北与黄淮海平原等地，增强生态防护功能，保障粮食生产安全；在大中城市，加强森林、草原、湖泊、湿地、农田等资源保护，增强生态防护、气候调节与景观绿化功能。

### **第七节 推进体制机制创新**

健全自然资源管理制度体系。按照归属清晰、权责明确、监管有效的要求，加快完善自然资源资产产权制度，着力建立健全公益性自然资源资产国家统一管理制度，坚持和完善经营性自然资源资产有偿使用制度，对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩

涂以及探明储量的矿产资源等自然生态空间进行统一确权登记。完善自然资源监管体系，统一行使国土空间用途管制职责。以实行综合调查评价制度、加强动态监测为基础，建立资源环境承载能力监测预警机制，对资源环境承载能力减弱的区域实行限制性开发。建立健全国土空间开发保护和用途管制制度，全面实行自然资源资产有偿使用制度和生态保护补偿制度，将资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系；建立自然资源开发利用奖惩机制，健全能源、水、土地节约集约使用制度；逐步建立覆盖森林、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多元化生态保护补偿机制。按照有偿处置、收益合理分配、强化综合监管的原则，建立健全全国自然资源资产管理制度。

健全市场机制。深化自然资源资产有偿使用制度改革，推进市场体系建设。扩大有偿使用范围，创新取得方式，健全占用制度，完善资源价格形成机制和收益分配制度。进一步扩大市场配置自然资源的范围。完善自然资源使用权利体系，促进资源使用权利自由有序流转。建立统一、开放、竞争、有序的资源要素市场体系。深化资源性产品要素价格和要素市场改革，建立反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的资源性产品价格形成机制。健全自然资源要素有形市场，加强公共资源交易平台建设，完善交易规则，促进交易公开透明。提升资源要素市场信息监管能力，以土地市场动态监测为基础，健全完善覆盖矿业权、海域使用权等资源要素市场信息的统一动态监管系统，加强市场调控和监管。

严格“三线”管控。划定城镇、农业、生态空间，严格落实

用途管制。科学确定国土开发强度，严格执行并不断完善最严格的耕地保护制度、水资源管理制度、环保制度，对涉及国家粮食、能源、生态和经济安全的战略性资源，实行总量控制、配额管理制度，并分解下达到各省（区、市）。设置“生存线”，明确耕地保护面积和水资源开发规模，保障国家粮食和水资源安全；设置“生态线”，划定森林、草原、河湖、湿地、海洋等生态要素保有面积和范围，明确各类保护区范围，提高生态安全水平；设置“保障线”，保障经济社会发展所必需的建设用地，促进新型工业化和城镇化健康发展，确定能源和重要矿产资源生产基地及运输通道，确保国家能源资源持续有效供给。

实施分区引导。按照发挥地区比较优势、促进区域协调发展、推进国土纵深开发和陆海统筹的总要求，在综合考虑自然本底条件、经济社会联系、人口和产业分布等因素基础上，明确各区域开发重点、保护内容和整治任务，制定实施差别化政策，创新管理方式，进一步强化分区引导和空间管控，促进国土均衡开发和区域协调发展。

## **第九章 配套政策**

在充分发挥现有相关政策综合效能的基础上，积极推进制度创新，研究制定促进国土空间开发格局优化的配套政策体系，保障《纲要》规划目标和重点任务的完成。

### **第一节 资源环境政策**

加快土地管理制度改革创新。加强土地用途转用许可管理，按照不同主体功能区的功能定位和发展方向，实行差别化的土地利用和土地管理政策。实行最严格的耕地保护制度，落实各级人

民政府耕地保护目标责任制。实行最严格的节约用地制度，建立建设用地使用标准控制制度，建立健全节约集约用地责任机制和考核制度，创建土地节约集约模范市县。加强存量建设用地挖潜，盘活存量用地。进一步完善城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用、低丘缓坡地和未利用地开发利用等政策。深化城市土地使用制度改革，完善法规制度，实施城镇低效用地再开发，推进土地二级市场改革试点。统筹推进农村土地制度改革，做好农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点。

实行最严格水资源管理制度。严格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”管理。加强水资源开发利用控制管理，严格规划管理和水资源论证，控制流域和区域取用水总量，严格实施取水许可和水资源有偿使用制度。加强用水效率控制管理，强化各地区、各行业用水定额管理。加快推进节水技术改造，加强水功能区限制纳污管理，从严核定水域纳污容量，严格控制入河湖排污总量。加快水权交易试点，培育和规范水权市场。健全水资源监控体系，建立水资源管理责任考核制度。

深化矿产资源管理制度改革。探索建立矿产资源权益金制度，进一步深化矿产资源有偿使用制度改革，建立最低勘查投入标准和矿业权使用费动态调整机制，调整矿业权使用费征收标准。严格控制和规范矿业权协议出让，全面推进矿业权市场建设，完善矿产资源开发收益分配机制。健全完善矿产资源节约与综合利用技术标准体系，制定完善重要矿产资源“三率”（开采回采率、选矿回收率、综合利用率）标准。健全矿产资源节约与综合利用调查和监测评价制度，强化矿产资源节约与综合利用激励约束机

制，完善资源配置、经济激励等引导政策，促进资源持续利用。制定矿产资源勘查、矿产资源储备保护、矿山生态保护和恢复治理等支持政策。

完善海域使用管理制度。严格用海规划管理，发挥海洋功能区划、规划的管控作用，强化集约用海，严格围填海计划约束。科学确定海洋开发规模、方式和时序。合理控制各类建设用海规模，优先安排鼓励类产业、战略性新兴产业和社会公益项目用海。推进海域使用权招标、拍卖、挂牌出让，规范海域使用权的转让、出租和抵押管理。完善海域金征收管理制度，加大海域、海岸带整治修复投入。建立陆海统筹、区域联动的海洋生态环境保护修复机制，加强滩涂、近岸海域、重要海湾和脆弱岸线综合治理，严格控制陆源污染物排放入海。

健全环境保护管理制度。划定生态保护红线，严守环境质量底线，将大气、水、土壤等环境质量“只能更好、不能变坏”作为地方各级政府环保责任红线，相应确定污染物排放总量限值和环境风险防控措施。建立完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度，建立陆海统筹的生态系统修复和污染防治区域联动机制，完善排污许可制。落实环境目标责任制，推进主要污染物总量减排和环境质量监督考核。在重金属污染综合防治重点区域实施污染物排放总量控制，健全排污权有偿取得和使用制度，扩大排污权有偿使用和交易试点范围，发展排污权交易市场。推进建立企业环境行为信用评价制度。严格执行环境影响评价制度，健全规划环境影响评价和建设项目影响评价联动机制。积极推进环境污染第三方治理，引入社会力量投入环境污染治理。

## 第二节 产业投资政策

完善产业政策。按照加快转变经济发展方式和优化国土空间开发格局的总体要求，定期修订产业结构调整指导目录和外商投资产业指导目录。按照区别对待、有保有压、分类指导的原则，针对不同地区资源环境约束条件，深化细化产业政策体系。强化节能节地节水、环境、技术、安全等市场准入标准，加快淘汰落后产能，合理控制能源消费总量，调整能源结构，推动传统能源安全绿色开发和清洁低碳利用。发展清洁能源、可再生能源。建立完善节能量、碳排放权交易市场。发展循环经济，提高造纸、印染、化工、建材、有色、制革等行业污染物排放标准和清洁生产评价标准。大力发展节能环保产业，实施节能环保产业重大技术装备产业化工程。发展有机农业、生态农业以及特色经济林、林下经济、森林旅游等林产业。

优化投资政策。加大对国土综合整治地区、重点生态功能区、老少边贫等特殊地区的投入力度，建立多元投入激励机制，科学引导民间资本参与国土开发、保护和整治，完善投资收益分配机制，形成国土开发保护合力。

### **第三节 财政税收政策**

健全促进耕地保护和农业发展的财税政策。健全耕地保护补偿制度。加大公共财政对“三农”的支持力度，保证“三农”投入稳定增长。逐步加大中央对农产品主产区的财政转移支付力度。健全粮食主产区利益补偿制度，支持粮食主产区公共服务和基础设施配套建设。增加产粮大县奖励资金，提高产粮大县人均财力水平，调整完善农业补贴政策，着重支持粮食适度规模经营，加大对耕地地力保护的支持力度。加强财税政策与农村金融政策的有效衔接，引导更多信贷资金投向“三农”，完善农业保险政策。



建立健全促进生态保护的利益补偿机制。进一步改革完善财税体制，完善转移支付制度，归并和规范现有生态保护补偿渠道，逐步加大中央财政对重点生态功能区的转移支付力度和对禁止开发区域的投入力度。推动地区间、流域上下游建立横向生态保护补偿机制，坚持谁受益、谁补偿的原则，探索开发地区对保护地区、生态受益区对生态保护区通过资金补助、产业转移、人才培养、园区共建等方式实施生态保护补偿。

## 第十章 《纲要》实施

《纲要》实施要充分发挥市场配置资源的决定性作用，各级政府要正确履行职责，切实加强组织领导，合理配置公共资源，有效引导社会资源，健全体制机制，夯实实施基础，保障《纲要》目标任务顺利完成。

### 第一节 夯实实施基础

完善规划体系。以主体功能区规划为基础，统筹各类空间性规划，推进“多规合一”，编制国家级、省级国土规划，并与城乡建设、区域发展、环境保护等规划相协调，推动市县层面经济社会发展、城乡建设、土地利用、生态环境保护等“多规合一”。各地区、各部门、各行业编制相关规划、制定相关政策，在国土开发、保护和整治等方面，应与国土规划相衔接。

完善法律制度。推动制修订相关法律法规，完善科学化、民主化、规范化的规划编制与实施管理制度，严格规范国土规划编制、审批、实施及修改程序。

加强队伍建设。加强国土规划理论、方法和技术研究，促进国土规划学科发展；加快制定国土规划编制规程、技术标准和成

果质量规范。建立完善规划从业人员上岗认证和机构资质认证制度，推进国土规划人才队伍和机构建设；切实提高国土规划技术和管理人才专业素养，提升国土规划管理水平。

## 第二节 加强实施管理

强化组织领导。国土资源部、国家发展改革委要会同有关部门建立《纲要》实施的部门沟通协商机制，切实履行职责，强化制度机制设计，统筹重大政策研究和制定，协调解决国土开发、保护和整治中的重大问题，共同推进实施。地方各级人民政府要建立健全工作机制，研究制定具体政策措施和工作方案，全面落实《纲要》目标任务。要强化中央与地方之间的协调联动，明确职责分工，形成推进实施的共同责任机制。建立《纲要》实施绩效考核制度，将实施情况纳入国家土地督察机构对省级人民政府监督检查范围。

推动公众参与。建立专家咨询制度，成立具有广泛代表性的专家委员会，加强国土规划编制实施的咨询论证。建立健全公众参与制度，加大宣传力度，增强公众对科学、高效、集约利用国土空间重要性的认识，提高全社会参与《纲要》实施与监督的主动性，营造有利于依法依规开发利用国土空间的良好氛围。

加强实施监管。国土资源部、国家发展改革委要建立健全《纲要》实施监督检查制度，坚持专项检查与日常监督检查相结合，强化实施情况专项统计，全面及时准确掌握基础数据和信息。健全国土资源调查评价和动态监测体制机制，建立国土空间变化监测体系，完善调查监测指标和网络，对国土规划实施情况进行全面监测和评估。建立《纲要》实施定期评估和动态调整机制。建立信息发布制度，提升国土规划管理信息化水平，推动信息共享。

重大情况及时向国务院报告。

# 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

## 国发〔2017〕24号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

近年来，国家出台了一系列强农惠农富农政策，实现了粮食连年丰收，重要农产品生产能力不断增强。但是，我国农业生产基础还不牢固，工业化、城镇化发展和农业生产用地矛盾不断凸显，保障粮食和重要农产品供给任务仍然艰巨。为优化农业生产布局，聚焦主要品种和优势产区，实行精准化管理，现就建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区（以下统称“两区”）提出如下意见。

### 一、总体要求

**（一）指导思想。**全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，认真落实党中央、国务院决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，实施藏粮于地、藏粮于技战略，以确保国家粮食安全和保障重要农产品有效供给为目标，以深入推进农业供给侧结构性改革为主线，以主体功能区规划和优势农产品布局规划为依托，以永久基本农田为基础，将“两区”细化落实到具体地块，优化区域布局和要素组合，促进农业结构调整，提升农产品质量效益和市场竞争力，为推进农业现代化建设、全面建成小康社会奠定坚实基础。

## **（二）基本原则。**

——坚持底线思维、科学划定。按照“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”的要求和重要农产品自给保障水平，综合考虑消费需求、生产现状、水土资源条件等因素，科学合理划定水稻、小麦、玉米生产功能区和大豆、棉花、油菜籽、糖料蔗、天然橡胶生产保护区，落实到田头地块。

——坚持统筹兼顾、持续发展。围绕保核心产能、保产业安全，正确处理中央与地方、当前与长远、生产与生态之间的关系，充分调动各方面积极性，形成建设合力，确保农业可持续发展和生态改善。

——坚持政策引导、农民参与。完善支持政策和制度保障体系，充分尊重农民自主经营的意愿和保护农民土地的承包经营权，积极引导农民参与“两区”划定、建设和管护，鼓励农民发展粮食和重要农产品生产。

——坚持完善机制、建管并重。建立健全激励和约束机制，加强“两区”建设和管护工作，稳定粮食和重要农产品种植面积，保持种植收益在合理水平，确保“两区”建得好、管得住，能够长久发挥作用。

**（三）主要目标。**力争用3年时间完成10.58亿亩“两区”地块的划定任务，做到全部建档立卡、上图入库，实现信息化和精准化管理；力争用5年时间基本完成“两区”建设任务，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“两区”，国家粮食安全的基础更加稳固，重要农产品自给水平保持稳定，农业产业安全显著增强。

**1.粮食生产功能区。**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）。

**2.重要农产品生产保护区。**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。

## 二、科学合理划定“两区”

**（四）科学确定划定标准。**粮食生产功能区和大豆、棉花、油菜籽、糖料蔗生产保护区划定应同时具备以下条件：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。天然橡胶生产保护区划定的条件：风寒侵袭少、海拔高度低于 900 米的宜胶地块。

**（五）自上而下分解任务。**根据全国“两区”划定总规模和各省（区、市）现有永久基本农田保护面积、粮食和重要农产品种植面积等因素，将划定任务分解落实到各省（区、市）。各省（区、市）人民政府要按照划定标准和任务，综合考虑当地资源禀赋、发展潜力、产销平衡等情况，将本省（区、市）“两区”面积细化分解到县（市、区）。要将产粮大县作为粮食生产功能区划定的重点县。

**（六）以县为基础精准落地。**县级人民政府要根据土地利用、农业发展、城乡建设等相关规划，按照全国统一标准和分解下达的“两区”划定任务，结合农村土地承包经营权确权登记颁证和永久基本农田划定工作，明确“两区”具体地块并统一编号，标明“四至”及拐点坐标、面积以及灌排工程条件、作物类型、承包经营主体、土地流转情况等相关信息。依托国土资源遥感监测“一张图”和综合监管平台，建立电子地图和数据库，建档立卡、登记造册。

**（七）审核和汇总划定成果。**各省（区、市）人民政府要及时组织开展“两区”划定成果的核查验收工作，在公告公示无异议后，将有关情况报送农业部、国家发展改革委、国土资源部，同时抄送财政部、住房城乡建设部、水利部。农业部、国土资源部要指导各省（区、市）建立“两区”电子地图和数据库，形成全国“两区”布局“一张图”。农业部、国家发展改革委要会同有关部门汇总全国“两区”划定成果并向国务院报告。

### 三、大力推进“两区”建设

**（八）强化综合生产能力建设。**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，积极推进“两区”范围内的高标准农田建设。加强“两区”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。

**（九）发展适度规模经营。**加大“两区”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“两区”建设的骨干力量。以“两区”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“两区”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。

**（十）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“两区”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“两区”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。

#### **四、切实强化“两区”监管**

**（十一）依法保护“两区”。**根据农业法、土地管理法、基本农田保护条例、农田水利条例等法律法规要求，完善“两区”保护相关制度，将宝贵的水土资源保护起来。各省（区、市）要



根据当地实际需要，积极推动制定“两区”监管方面的地方性法规或政府规章。严格“两区”范围内永久基本农田管理，确保其数量不减少、质量不降低。

**（十二）落实管护责任。**各省（区、市）要按照“谁使用、谁受益、谁管护”的原则，将“两区”地块的农业基础设施管护责任落实到经营主体，督促和指导经营主体加强设施管护。创新农田水利工程建管模式，鼓励农民、农村集体经济组织、农民用水合作组织、新型经营主体等参与建设、管理和运营。

**（十三）加强动态监测和信息共享。**综合运用现代信息技术，建立“两区”监测监管体系，定期对“两区”范围内农作物品种和种植面积等进行动态监测，深入分析相关情况，实行精细化管理。建立“两区”信息报送制度，及时更新“两区”电子地图和数据库。建立健全数据安全保障机制，落实责任主体，在保证信息安全的前提下，开放“两区”电子地图和数据库接口，实现信息互通、资源共享。

**（十四）强化监督考核。**农业部、国家发展改革委要会同国土资源部等部门结合粮食安全省长责任制，对各省（区、市）“两区”划定、建设和管护工作进行评价考核，评价考核结果与“两区”扶持政策相挂钩。各省（区、市）要切实抓好“两区”的监督检查，将相关工作作为地方政府绩效考评的重要内容，并建立绩效考核和责任追究制度。

## 五、加大对“两区”的政策支持

**（十五）增加基础设施建设投入。**把“两区”作为农业固定资产投资安排的重点领域，现有的高标准农田、大中型灌区续建配套及节水改造等农业基础设施建设投资要积极向“两区”倾斜。

创新“两区”建设投融资机制，吸引社会资本投入，加快建设步伐。

**（十六）完善财政支持政策。**完善均衡性转移支付机制，健全粮食主产区利益补偿机制，逐步提高产粮大县人均财力保障水平。进一步优化财政支农结构，创新资金投入方式和运行机制，推进“两区”范围内各类涉农资金整合和统筹使用。率先在“两区”范围内建立以绿色生态为导向的农业补贴制度。

**（十七）创新金融支持政策。**鼓励金融机构完善信贷管理机制，创新金融支农产品和服务，拓宽抵质押物范围，在符合条件的“两区”范围内探索开展粮食生产规模经营主体营销贷款试点，加大信贷支持。完善政府、银行、保险公司、担保机构联动机制，深化小额贷款保证保险试点，优先在“两区”范围内探索农产品价格和收入保险试点。推动“两区”农业保险全覆盖，健全大灾风险分散机制。

## 六、加强组织领导

**（十八）明确部门分工。**国务院有关部门要加强指导、协调和监督检查，确保各项任务落实到位。国家发展改革委要会同有关部门做好统筹协调，适时组织第三方评估。财政部要会同有关部门加强财政补贴资金的统筹和整合，优化使用方向。农业部、国土资源部要会同有关部门确定各省（区、市）“两区”划定任务，制定相关划定、验收、评价考核操作规程和管理办法，做好上图入库工作。人民银行、银监会、保监会要创新和完善“两区”建设金融支持政策。

**（十九）落实地方责任。**各省（区、市）人民政府对“两区”划定、建设和管护工作负总责，要成立由政府负责同志牵头、各

有关部门参加的协调机制，逐级签订责任书，层层落实责任；要根据当地实际情况，细化制定具体实施办法、管理细则，出台相关配套政策，抓好工作落实。

# 国务院关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见

## 国发〔2017〕54号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

探索建立涉农资金统筹整合长效机制，是发挥财税体制改革牵引作用、推进农业供给侧结构性改革的重要途径，是加快农业现代化步伐和农村全面建成小康社会的有力保障。近年来，按照党中央、国务院决策部署，各地区、各有关部门探索推进涉农资金统筹整合，取得了积极进展。但涉农资金统筹整合仍面临一些问题和困难，涉农资金管理的体制机制性问题进一步凸显。为加强涉农资金统筹整合，探索建立长效机制，现提出如下意见。

### 一、总体要求

**（一）指导思想。**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，认真落实党中央、国务院决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，遵循国家“三农”工作方针政策，紧紧围绕实施乡村振兴战略，将涉农资金统筹整合作为深化财税体制改革和政府投资体制改革的重要内容，优化财政支农投入供给，加强财政支农政策顶层设计，理顺涉农资金管理体系，创新涉农资金使用管理机制，改革和完善农村投融资体制，切实提升国家支农政策效果和支农资金使用效益。

### （二）基本原则。

坚持问题导向。主要针对当前涉农资金多头管理、交叉重复、

使用分散等问题，优化顶层设计，创新体制机制，完善政策措施，不断提高涉农资金使用效益。支持连片特困地区县和国家扶贫开发工作重点县把专项扶贫资金、相关涉农资金和社会帮扶资金捆绑集中使用。

坚持简政放权。深入推进涉农领域“放管服”改革，进一步推动审批权下放，赋予地方必要的统筹涉农资金的自主权，激励地方积极主动作为。加强事中事后监管，依法依规、有序有效推进涉农资金统筹整合。

坚持统筹协调。各方协作，上下联动，促进中央宏观指导和地方自主统筹的有机结合，推进合理划分农业领域中央与地方财政事权和支出责任，明晰部门职责关系，建立激励约束机制，充分调动各方积极性。

坚持分类施策。按照专项转移支付和基建投资（即预算内投资，下同）管理的职责分工，在中央、省、市、县等层级分类有序推进涉农资金统筹整合，对行业内涉农资金在预算编制环节进行源头整合，行业间涉农资金主要在预算执行环节进行统筹，加强行业内涉农资金整合与行业间涉农资金统筹的衔接配合。

**（三）主要目标。**到2018年，实现农业发展领域行业内涉农专项转移支付的统筹整合。到2019年，基本实现农业发展领域行业间涉农专项转移支付和涉农基建投资的分类统筹整合。到2020年，构建形成农业发展领域权责匹配、相互协调、上下联动、步调一致的涉农资金（涉农专项转移支付和涉农基建投资）统筹整合长效机制，并根据农业领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革以及转移支付制度改革，适时调整完善。

## 二、推进行业内涉农资金整合

**（四）归并设置涉农资金专项。**中央涉农资金以党中央、国务院有关决策部署和相关法律法规为依据，根据预算法等相关规定按程序设立。进一步完善现行涉农资金管理体系，按照涉农专项转移支付和涉农基建投资两大类，对行业内交叉重复的中央涉农资金予以清理整合。中央层面构建涉农资金管理体系，其中涉农专项转移支付以农业生产发展、农业资源及生态保护、农村土地承包经营权确权登记颁证、动物防疫、农业综合开发、土地整治、林业生态保护恢复、林业改革发展、水利发展、大中型水库移民后期扶持、农业生产救灾及特大防汛抗旱等大专项为主体，涉农基建投资以重大水利工程、水生态及中小河流治理等其他水利工程、农村饮水安全巩固提升、重大水利项目勘察设计等前期工作、农业生产发展、农业可持续发展、现代农业支撑体系、森林资源培育、重点区域生态保护与修复、生态保护支撑体系、农村民生工程等大专项为主体。对清理整合后的涉农资金，进一步明确政策目标、扶持对象、补助标准、实施期限、绩效管理。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局等负责，2019年基本完成并逐步完善）

**（五）合理设定任务清单。**中央涉农资金在建立大专项的基础上，实行“大专项+任务清单”管理模式。有关部门根据各项涉农资金应当保障的政策内容设立任务清单。任务清单区分约束性任务和指导性任务，给予地方不同的整合权限，实施差别化管理。约束性任务主要包括党中央、国务院明确要求的涉及国计民生的事项、重大规划任务、新设试点任务以及农业生产救灾、对农牧民直接补贴等，其他任务为指导性任务。充分赋予地方自主权，允许地方在完成约束性任务的前提下，根据当地产业发展需要，

区分轻重缓急，在同一大专项内调剂使用资金。任务清单按照专项转移支付、基建投资两大类，分别由财政部、国家发展改革委衔接平衡，并会同有关部门对任务清单定期开展评估，建立调整优化和退出机制，为最终形成中央领导、合理授权、依法规范、运转高效的财政事权和支出责任划分模式奠定实践基础。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局等负责，2019年基本完成并逐步完善）

**（六）同步下达资金与任务清单。**财政部、国家发展改革委按照专项转移支付、基建投资管理的职责分工，分别会同有关部门按照因素法、项目法等方式分配中央涉农资金，统筹考虑任务清单中各项任务的性质，不断完善涉农资金分配指标体系。加强资金分配与任务清单的衔接匹配，确保资金投入与任务相统一。以大专项为单位，实现涉农资金和任务清单集中同步下达。省级有关部门要组织完成约束性任务，因地制宜统筹安排指导性任务，进行细化分解，制定资金使用方案和任务完成计划，并分别报财政部、国家发展改革委和有关部门备案。进一步创新完善省级以下涉农资金管理体制，明确省级与市县级的责任分工，充分调动基层工作积极性。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、地方人民政府等负责，2019年基本完成并逐步完善）

**（七）建立与整合相适应的绩效评价制度。**财政部、国家发展改革委要会同有关部门根据省级制定的资金使用方案、任务完成计划和绩效目标开展绩效考核，逐步建立以绩效评价结果为导向的涉农资金大专项和任务清单设置机制及资金分配机制。健全完善科学全面的绩效评价指标体系，逐步由单项任务绩效考核向

行业综合绩效考核转变。建立健全奖励激励机制，对涉农资金统筹整合成效突出的地方在资金安排上予以适当倾斜。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局等负责，2019年基本完成并逐步完善）

### 三、推进行业内涉农资金统筹

**（八）充分发挥规划的引领作用。**地方各级人民政府要摸清涉农资金底数，根据财政收支形势等情况编制三年滚动财政规划和政府投资规划，并与国民经济和社会发展规划纲要及相关涉农专项规划进行衔接。对因地制宜搭建的各类涉农资金统筹整合平台，如支持农村一二三产业融合发展、推进适度规模经营、扶持小农户生产、支持特色优势产业发展等，要科学编制有关专项规划、区域规划，不断提升规划的适用性和可操作性，以规划引领涉农资金统筹使用和集中投入。（地方人民政府负责，2018年起持续推进）

**（九）加强性质相同、用途相近的涉农资金统筹使用。**针对多个部门安排的性质相同、用途相近的涉农资金，如各类支持高标准农田建设的资金等，加大预算执行环节的统筹协调力度。有关部门要建立部际会商机制，沟通资金流向，统一建设标准，完善支持方式，加强指导服务，为地方推进涉农资金统筹使用创造条件。地方可在确保完成目标任务的前提下，将各级财政安排的性质相同、用途相近的涉农资金纳入同一资金池，统一设计方案、统一资金拨付、统一组织实施、统一考核验收，形成政策合力，提升资金使用效益。财政部、国家发展改革委要会同有关部门及时总结地方在预算执行环节的统筹经验，进一步明确职责分工和资金用途，逐步实现同一工作事项按照部门职责分工由一个行业



部门统筹负责。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、地方人民政府等负责，2018年起持续推进）

**（十）促进功能互补、用途衔接的涉农资金集中投入。**支持省、市、县级人民政府围绕改革任务、优势区域、重点项目等，按照“渠道不乱、用途不变、集中投入、各负其责、各记其功、形成合力”的原则，统筹安排各类功能互补、用途衔接的涉农资金。充分发挥地方特别是县级涉农资金统筹整合的主体作用，挖掘亮点典型，总结推广经验，自下而上完善涉农资金统筹整合体制机制。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、地方人民政府等负责，2018年起持续推进）

#### **四、改革完善涉农资金管理体制机制**

**（十一）加强管理制度体系建设。**继续对涉农资金管理制度进行清理、修订和完善，做到每一项涉农资金对应一个资金管理办。加强现行各项管理制度的衔接，指导地方制定与中央涉农资金相对应的管理细则。各地在出台或修订相关管理制度时，要充分考虑中央关于涉农资金统筹整合的要求。切实加强制度培训和执行工作，确保涉农资金统筹整合取得实效。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、地方人民政府等负责，2019年基本完成并逐步完善）

**（十二）进一步下放审批权限。**有关部门要按照简政放权、放管结合、优化服务改革的总体要求，在做好宏观指导的基础上，统筹考虑项目投入、项目性质等因素，进一步下放涉农项目审批权限，赋予地方相机施策和统筹资金的自主权。强化地方人民政府特别是县级人民政府统筹使用涉农资金的责任，不断提高项目

决策的自主性和灵活度。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、地方人民政府等负责，2018年起持续推进）

**（十三）充实涉农资金项目库。**依据国家“三农”工作方针政策和相关规划，编制政府投资项目三年滚动计划，加强各类涉农项目储备。完善项目论证、评审等工作流程，对相关项目库内项目实施动态管理。加强财政、发展改革和行业部门之间，中央和地方之间，年度之间项目库的衔接，归并重复设置的涉农项目。加快资金安排进度，适当简化、整合项目报建手续，健全完善考核措施，确保项目发挥效益。根据项目性质，采取投资补助、民办公助、贷款贴息等方式予以支持，不断提升涉农项目的公众参与度。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、地方人民政府等负责，2018年起持续推进）

**（十四）加强涉农资金监管。**有关部门及地方各级人民政府要加强对涉农资金的监管，形成权责明确、有效制衡、齐抓共管的监管格局，防止借统筹整合名义挪用涉农资金。探索建立第三方评估体系，通过竞争择优的方式选择专家学者、研究机构等对涉农资金政策进行评估。完善决策程序，健全决策责任追究制度，对违反涉农资金统筹整合相关制度规定、造成涉农资金重大损失的，要对相关责任人予以问责。严肃查处违纪违法违规行为，及时追回被骗取、冒领、挤占、截留、挪用的涉农资金，依纪依法追究相关单位和责任人的责任。加强信用监管，对严重失信主体探索建立联合惩戒机制。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、地方人民政府等负责，2018年起持续推进）

**（十五）加大信息公开公示力度。**全面推进信息公开，健全公告公示制度。地方各级人民政府及有关部门在涉农资金的统筹整合方案决策前要听取各方意见，管理办法、资金规模、扶持范围、分配结果等应按规定向社会公开。利用互联网、大数据等信息化手段，探索实行“互联网+监管”新模式。推动县级建立统一的涉农资金信息公开网络平台。各地应结合涉农资金管理使用情况，明确不同层级公告公示的具体内容、时间要求和工作程序。建立健全村务监督机制，继续完善行政村公告公示制度。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、地方人民政府等负责，2018年起持续推进）

## **五、保障措施**

**（十六）加强组织领导。**地方各级人民政府要高度重视，把涉农资金统筹整合工作摆在突出位置，切实承担主体责任，为推进统筹整合工作提供组织保障。建立政府统一领导、相关部门参与的涉农资金统筹整合领导小组及办公室，统一思想认识，加大协调力度，制定实施方案，狠抓工作落实。（地方人民政府负责，2018年基本建成并持续加强领导）

**（十七）加强部门协同。**各有关部门要加强沟通配合，为推进涉农资金统筹整合工作提供机制保障。财政、发展改革部门要以资金、规划和任务清单管理为抓手，指导和支持涉农资金统筹整合。行业部门要科学设置、细化分解任务清单，做好任务落实和考核评价等工作。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、地方人民政府等负责，2019年基本完成并逐步完善）

**（十八）鼓励探索创新。**贫困县涉农资金统筹整合试点、黑

龙江省“两大平原”涉农资金整合第二阶段试点、市县涉农资金整合优化试点、省级涉农资金管理改革试点和湖南省以高标准农田建设为平台开展涉农资金整合试点等相关试点，在试点期内，继续按相关规定实施。鼓励各地根据行业内资金整合与行业间资金统筹的工作思路，因地制宜开展多层次、多形式的涉农资金统筹整合，突破现有管理制度规定的，应按管理权限和程序报批或申请授权。在开展涉农资金统筹整合中涉及财政专项扶贫资金时，要遵循精准使用的原则，不得用于非建档立卡贫困户和非扶贫领域。地方各级人民政府可参照“大专项+任务清单”管理模式，在预算编制环节合理设置本级涉农资金大专项，探索实施任务清单差别化管理。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、地方人民政府等负责，2018年起持续推进）

**（十九）加强舆论宣传。**认真总结和推广各地区、各有关部门在涉农资金统筹整合中的好经验、好做法，加强信息报送和政策宣传，注重宣传的引导性和时效性，努力营造全社会关心、支持涉农资金统筹整合的新局面。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、地方人民政府等负责，2018年起持续推进）

# 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》 (中办发〔2014〕61号)

近日，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》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻执行。

## 《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》

伴随我国工业化、信息化、城镇化和农业现代化进程，农村劳动力大量转移，农业物质技术装备水平不断提高，农户承包土地的经营权流转明显加快，发展适度规模经营已成为必然趋势。实践证明，土地流转和适度规模经营是发展现代农业的必由之路，有利于优化土地资源配置和提高劳动生产率，有利于保障粮食安全和主要农产品供给，有利于促进农业技术推广应用和农业增效、农民增收，应从我国人多地少、农村情况千差万别的实际出发，积极稳妥地推进。为引导农村土地（指承包耕地）经营权有序流转、发展农业适度规模经营，现提出如下意见。

### 一、总体要求

**（一）指导思想。**全面理解、准确把握中央关于全面深化农村改革的精神，按照加快构建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现代农业经营体系和走生产技术先进、经营规模适度、市场竞争力强、生态环境可

持续的中国特色新型农业现代化道路的要求，以保障国家粮食安全、促进农业增效和农民增收为目标，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。改革的方向要明，步子要稳，既要加大政策扶持力度，加强典型示范引导，鼓励创新农业经营体制机制，又要因地制宜、循序渐进，不能搞大跃进，不能搞强迫命令，不能搞行政瞎指挥，使农业适度规模经营发展与城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应，与农业科技进步和生产手段改进程度相适应，与农业社会化服务水平提高相适应，让农民成为土地流转和规模经营的积极参与者和真正受益者，避免走弯路。

## **（二）基本原则**

——坚持农村土地集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权，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。

——坚持以改革为动力，充分发挥农民首创精神，鼓励创新，支持基层先行先试，靠改革破解发展难题。

——坚持依法、自愿、有偿，以农民为主体，政府扶持引导，市场配置资源，土地经营权流转不得违背承包农户意愿、不得损害农民权益、不得改变土地用途、不得破坏农业综合生产能力和农业生态环境。

——坚持经营规模适度，既要注重提升土地经营规模，又要防止土地过度集中，兼顾效率与公平，不断提高劳动生产率、土地产出率和资源利用率，确保农地农用，重点支持发展粮食规模

化生产。

## 二、稳定完善农村土地承包关系

**（三）健全土地承包经营权登记制度。**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，是稳定农村土地承包关系、促进土地经营权流转、发展适度规模经营的重要基础性工作。完善承包合同，健全登记簿，颁发权属证书，强化土地承包经营权物权保护，为开展土地流转、调处土地纠纷、完善补贴政策、进行征地补偿和抵押担保提供重要依据。建立健全土地承包经营权信息应用平台，方便群众查询，利于服务管理。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。切实维护妇女的土地承包权益。

**（四）推进土地承包经营权确权登记颁证工作。**按照中央统一部署、地方全面负责的要求，在稳步扩大试点的基础上，用5年左右时间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。在工作中，各地要保持承包关系稳定，以现有承包台账、合同、证书为依据确认承包地归属；坚持依法规范操作，严格执行政策，按照规定内容和程序开展工作；充分调动农民群众积极性，依靠村民民主协商，自主解决矛盾纠纷；从实际出发，以农村集体土地所有权确权为基础，以第二次全国土地调查成果为依据，采用符合标准规范、农民群众认可的技术方法；坚持分级负责，强化县乡两级的责任，建立健全党委和政府统一领导、部门密切协作、群众广泛参与的工作机制；科学制定工作方案，明确时间表和路线图，确保工作质量。有关部门要加强调查研究，有针对性地提出操作性政策建

议和具体工作指导意见。土地承包经营权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。

### 三、规范引导农村土地经营权有序流转

**（五）鼓励创新土地流转形式。**鼓励承包农户依法采取转包、出租、互换、转让及入股等方式流转承包地。鼓励有条件的地方制定扶持政策，引导农户长期流转承包地并促进其转移就业。鼓励农民在自愿前提下采取互换并地方式解决承包地细碎化问题。在同等条件下，本集体经济组织成员享有土地流转优先权。以转让方式流转承包地的，原则上应在本集体经济组织成员之间进行，且需经发包方同意。以其他形式流转的，应当依法报发包方备案。抓紧研究探索集体所有权、农户承包权、土地经营权在土地流转中的相互权利关系和具体实现形式。按照全国统一安排，稳步推进土地经营权抵押、担保试点，研究制定统一规范的实施办法，探索建立抵押资产处置机制。

**（六）严格规范土地流转行为。**土地承包经营权属于农民家庭，土地是否流转、价格如何确定、形式如何选择，应由承包农户自主决定，流转收益应归承包农户所有。流转期限应由流转双方在法律规定的范围内协商确定。没有农户的书面委托，农村基层组织无权以任何方式决定流转农户的承包地，更不能以少数服从多数的名义，将整村整组农户承包地集中对外招商经营。防止少数基层干部私相授受，谋取私利。严禁通过定任务、下指标或将流转面积、流转比例纳入绩效考核等方式推动土地流转。

**（七）加强土地流转管理和服务。**有关部门要研究制定流转市场运行规范，加快发展多种形式的土地经营权流转市场。依托农村经营管理机构健全土地流转服务平台，完善县乡村三级服务



和管理网络，建立土地流转监测制度，为流转双方提供信息发布、政策咨询等服务。土地流转服务主体可以开展信息沟通、委托流转等服务，但禁止层层转包从中牟利。土地流转给非本村（组）集体成员或村（组）集体受农户委托统一组织流转并利用集体资金改良土壤、提高地力的，可向本集体经济组织以外的流入方收取基础设施使用费和土地流转管理服务费，用于农田基本建设或其他公益性支出。引导承包农户与流入方签订书面流转合同，并使用统一的省级合同示范文本。依法保护流入方的土地经营权益，流转合同到期后流入方可在同等条件下优先续约。加强农村土地承包经营纠纷调解仲裁体系建设，健全纠纷调处机制，妥善化解土地承包经营流转纠纷。

**（八）合理确定土地经营规模。**各地要依据自然经济条件、农村劳动力转移情况、农业机械化水平等因素，研究确定本地区土地规模经营的适宜标准。防止脱离实际、违背农民意愿，片面追求超大规模经营的倾向。现阶段，对土地经营规模相当于当地户均承包地面积 10 至 15 倍、务农收入相当于当地二三产业务工收入的，应当给予重点扶持。创新规模经营方式，在引导土地资源适度集聚的同时，通过农民的合作与联合、开展社会化服务等多种形式，提升农业规模化经营水平。

**（九）扶持粮食规模化生产。**加大粮食生产支持力度，原有粮食直接补贴、良种补贴、农资综合补贴归属由承包农户与流入方协商确定，新增部分应向粮食生产规模经营主体倾斜。在有条件的地方开展按照实际粮食播种面积或产量对生产者补贴试点。对从事粮食规模化生产的农民合作社、家庭农场等经营主体，符合申报农机购置补贴条件的，要优先安排。探索选择运行规范的

粮食生产规模经营主体开展目标价格保险试点。抓紧开展粮食生产规模经营主体营销贷款试点，允许用粮食作物、生产及配套辅助设施进行抵押融资。粮食品种保险要逐步实现粮食生产规模经营主体愿保尽保，并适当提高对产粮大县稻谷、小麦、玉米三大粮食品种保险的保费补贴比例。各地区各有关部门要研究制定相应配套办法，更好地为粮食生产规模经营主体提供支持服务。

**（十）加强土地流转用途管制。**坚持最严格的耕地保护制度，切实保护基本农田。严禁借土地流转之名违规搞非农建设。严禁在流转农地上建设或变相建设旅游度假村、高尔夫球场、别墅、私人会所等。严禁占用基本农田挖塘栽树及其他毁坏种植条件的行为。严禁破坏、污染、圈占闲置耕地和损毁农田基础设施。坚决查处通过“以租代征”违法违规进行非农建设的行为，坚决禁止擅自将耕地“非农化”。利用规划和标准引导设施农业发展，强化设施农用地的用途监管。采取措施保证流转土地用于农业生产，可以通过停发粮食直接补贴、良种补贴、农资综合补贴等办法遏制撂荒耕地的行为。在粮食主产区、粮食生产功能区、高产创建项目实施区，不符合产业规划的经营行为不再享受相关农业生产扶持政策。合理引导粮田流转价格，降低粮食生产成本，稳定粮食种植面积。

#### **四、加快培育新型农业经营主体**

**（十一）发挥家庭经营的基础作用。**在今后相当长时期内，普通农户仍占大多数，要继续重视和扶持其发展农业生产。重点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、集约化农业生产的家庭农场，使之成为引领适度规模经营、发展现代农业的有生力量。分级建立示范家庭农场名录，健全管

理服务制度，加强示范引导。鼓励各地整合涉农资金建设连片高标准农田，并优先流向家庭农场、专业大户等规模经营农户。

**（十二）探索新的集体经营方式。**集体经济组织要积极为承包农户开展多种形式的生产服务，通过统一服务降低生产成本、提高生产效率。有条件的地方根据农民意愿，可以统一连片整理耕地，将土地折股量化、确权到户，经营所得收益按股分配，也可以引导农民以承包地入股组建土地股份合作组织，通过自营或委托经营等方式发展农业规模经营。各地要结合实际不断探索和丰富集体经营的实现形式。

**（十三）加快发展农户间的合作经营。**鼓励承包农户通过共同使用农业机械、开展联合营销等方式发展联户经营。鼓励发展多种形式的农民合作组织，深入推进示范社创建活动，促进农民合作社规范发展。在管理民主、运行规范、带动力强的农民合作社和供销合作社基础上，培育发展农村合作金融。引导发展农民专业合作社联合社，支持农民合作社开展农社对接。允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。探索建立农户入股土地生产性能评价制度，按照耕地数量质量、参照当地土地经营权流转价格计价折股。

**（十四）鼓励发展适合企业化经营的现代种养业。**鼓励农业产业化龙头企业等涉农企业重点从事农产品加工流通和农业社会化服务，带动农户和农民合作社发展规模经营。引导工商资本发展良种种苗繁育、高标准设施农业、规模化养殖等适合企业化经营的现代种养业，开发农村“四荒”资源发展多种经营。支持农业企业与农户、农民合作社建立紧密的利益联结机制，实现合理分工、互利共赢。支持经济发达地区通过农业示范园区引导各类

经营主体共同出资、相互持股，发展多种形式的农业混合所有制经济。

**(十五) 加大对新型农业经营主体的扶持力度。**鼓励地方扩大对家庭农场、专业大户、农民合作社、龙头企业、农业社会化服务组织的扶持资金规模。支持符合条件的新型农业经营主体优先承担涉农项目，新增农业补贴向新型农业经营主体倾斜。加快建立财政项目资金直接投向符合条件的合作社、财政补助形成的资产转交合作社持有和管护的管理制度。各省（自治区、直辖市）根据实际情况，在年度建设用地指标中可单列一定比例专门用于新型农业经营主体建设配套辅助设施，并按规定减免相关税费。综合运用货币和财税政策工具，引导金融机构建立健全针对新型农业经营主体的信贷、保险支持机制，创新金融产品和服务，加大信贷支持力度，分散规模经营风险。鼓励符合条件的农业产业化龙头企业通过发行短期融资券、中期票据、中小企业集合票据等多种方式，拓宽融资渠道。鼓励融资担保机构为新型农业经营主体提供融资担保服务，鼓励有条件的地方通过设立融资担保专项资金、担保风险补偿基金等加大扶持力度。落实和完善相关税收优惠政策，支持农民合作社发展农产品加工流通。

**(十六) 加强对工商企业租赁农户承包地的监管和风险防范。**各地对工商企业长时间、大面积租赁农户承包地要有明确的上限控制，建立健全资格审查、项目审核、风险保障金制度，对租地条件、经营范围和违规处罚等作出规定。工商企业租赁农户承包地要按面积实行分级备案，严格准入门槛，加强事中事后监管，防止浪费农地资源、损害农民土地权益，防范承包农户因流入方违约或经营不善遭受损失。定期对租赁土地企业的农业经营能力、

土地用途和风险防范能力等开展监督检查，查验土地利用、合同履行等情况，及时查处纠正违法违规行为，对符合要求的可给予政策扶持。有关部门要抓紧制定管理办法，并加强对各地落实情况的监督检查。

## 五、建立健全农业社会化服务体系

**（十七）培育多元社会化服务组织。**巩固乡镇涉农公共服务机构基础条件建设成果。鼓励农技推广、动植物防疫、农产品质量安全监管等公共服务机构围绕发展农业适度规模经营拓展服务范围。大力培育各类经营性服务组织，积极发展良种种苗繁育、统防统治、测土配方施肥、粪污集中处理等农业生产性服务业，大力发展农产品电子商务等现代流通服务业，支持建设粮食烘干、农机场库棚和仓储物流等配套基础设施。农产品初加工和农业灌溉用电执行农业生产用电价格。鼓励以县为单位开展农业社会化服务示范创建活动。开展政府购买农业公益性服务试点，鼓励向经营性服务组织购买易监管、可量化的公益性服务。研究制定政府购买农业公益性服务的指导性目录，建立健全购买服务的标准合同、规范程序和监督机制。积极推广既不改变农户承包关系，又保证地有人种的托管服务模式，鼓励种粮大户、农机大户和农机合作社开展全程托管或主要生产环节托管，实现统一耕作，规模化生产。

**（十八）开展新型职业农民教育培训。**制定专门规划和政策，壮大新型职业农民队伍。整合教育培训资源，改善农业职业学校和其他学校涉农专业办学条件，加快发展农业职业教育，大力发展现代农业远程教育。实施新型职业农民培育工程，围绕主导产业开展农业技能和经营能力培养培训，扩大农村实用人才带头人

示范培养培训规模，加大对专业大户、家庭农场经营者、农民合作社带头人、农业企业经营管理人员、农业社会化服务人员和返乡农民工的培养培训力度，把青年农民纳入国家实用人才培养计划。努力构建新型职业农民和农村实用人才培养、认定、扶持体系，建立公益性农民培养培训制度，探索建立培育新型职业农民制度。

**（十九）发挥供销合作社的优势和作用。**扎实推进供销合作社综合改革试点，按照改造自我、服务农民的要求，把供销合作社打造成服务农民生产生活的生力军和综合平台。利用供销合作社农资经营渠道，深化行业合作，推进技物结合，为新型农业经营主体提供服务。推动供销合作社农产品流通企业、农副产品批发市场、网络终端与新型农业经营主体对接，开展农产品生产、加工、流通服务。鼓励基层供销合作社针对农业生产重要环节，与农民签订服务协议，开展合作式、订单式服务，提高服务规模化水平。

土地问题涉及亿万农民切身利益，事关全局。各级党委和政府要充分认识引导农村土地经营权有序流转、发展农业适度规模经营的重要性、复杂性和长期性，切实加强组织领导，严格按照中央政策和国家法律法规办事，及时查处违纪违法行为。坚持从实际出发，加强调查研究，搞好分类指导，充分利用农村改革试验区、现代农业示范区等开展试点试验，认真总结基层和农民群众创造的好经验好做法。加大政策宣传力度，牢固树立政策观念，准确把握政策要求，营造良好的改革发展环境。加强农村经营管理体系建设，明确相应机构承担农村经管工作职责，确保事有人干、责有人负。各有关部门要按照职责分工，抓紧修订完善相关

法律法规，建立工作指导和检查监督制度，健全齐抓共管的工作机制，引导农村土地经营权有序流转，促进农业适度规模经营健康发展。

# 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于深化农村改革综合性实施方案》

2015年

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《深化农村改革综合性实施方案》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

## 《深化农村改革综合性实施方案》

农村改革是全面深化改革的重要内容。根据党中央、国务院的决策部署，农村各项改革正在扎实开展，一些重要改革事项试点工作正在有序推进。当前，我国经济发展进入新常态，新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化持续推进，农村经济社会深刻变革，农村改革涉及的利益关系更加复杂、目标更加多元、影响因素更加多样、任务也更加艰巨。农村改革综合性强，靠单兵突进难以奏效，必须树立系统性思维，做好整体谋划和顶层设计，找准牵一发而动全身的牛鼻子和主要矛盾，进一步提高农村改革决策的科学性。要从总体上把握好农村改革的方向，提出深化农村改革总的目标、大的原则、基本任务、重要路径，从全局上更好地指导和协调农村各项改革，加强各项改革之间的衔接配套，最大限度释放改革的综合效应。

根据中央统一部署，从提高农村改革的系统性、整体性、协同性出发，特制定深化农村改革综合性实施方案。

### 一、总体要求



**（一）指导思想。**全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，认真落实党中央、国务院的决策部署，主动适应经济发展新常态，紧紧围绕全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局，不断巩固和完善中国特色社会主义农村基本经济制度，加快农业发展方式转变，健全保障国家粮食安全、促进农业可持续发展和农民持续增收的体制机制，着力破除城乡二元结构的体制障碍，为加快推进中国特色农业农村现代化提供制度保障，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦奠定坚实基础。

**（二）目标任务。**到 2020 年，农村各类所有制经济尤其是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完善，新型农业经营体系、农业支持保护体系、农业社会化服务体系、农业科技创新体系、适合农业农村特点的农村金融体系更加健全，城乡经济社会发展一体化体制机制基本建立，农村社会治理体系和农村基层组织制度更加完善，农民民主权利得到更好保障，农业农村法律法规进一步完善并加强，农村基层法治水平进一步提高，农业现代化水平和农民生活水平进一步提升，农村经济社会发展更具活力。

### **（三）基本原则**

**1. 坚持农村多种所有制经济共同发展。**在坚持土地公有制性质基础上，加强对农村各种所有制经济组织和农民家庭合法财产权益的保护，赋予农村各种所有制经济组织同等的市场主体地位，保证其依法公平参与市场竞争、同等受到法律保护，促进农村集

体经济、农户家庭经济、农民合作经济、各种私人和股份制经济、供销合作社经济以及国有农场林场等国有经济共同发展。

**2. 坚持和完善农村基本经营制度。**把握好土地集体所有制和家庭承包经营的关系，现有农村土地承包关系保持稳定并长久不变，落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权，实行“三权分置”。坚持家庭经营在农业中的基础性地位，创新农业经营组织方式，推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展。

**3. 坚持社会主义市场经济改革方向。**调整不适应农村社会生产力发展要求的生产关系，健全符合社会主义市场经济要求的农村经济体制，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，加强国家对农业的支持保护，促进农业尽快转到数量质量效益并重、注重提高竞争力、注重农业技术创新、注重可持续的集约发展上来。

**4. 坚持保障农民权益。**把实现好、维护好、发展好广大农民的根本利益作为深化农村改革的出发点和落脚点，切实保障农民合法经济利益，尊重农民民主权利。

**5. 坚持统筹兼顾。**统筹考虑农业和农村发展，统筹考虑城乡改革发展，统筹考虑公平和效率。

**6. 坚持循序渐进、试点先行。**发挥好基层和群众首创精神，在把握方向、坚守底线前提下，鼓励积极探索、大胆创新，允许采取差异性、过渡性的制度和政策安排。认真组织好农村改革试点工作，及时总结可复制、可推广的经验。对突破现行法律法规的重大改革，要按程序报批，取得授权，在一定范围内开展试点。

**7. 坚持党对“三农”工作的领导。**必须始终把加强党对“三

农”工作的领导作为推进农村改革发展的政治保证，提高依法做好“三农”工作的能力和水平。在中央的统一领导下，积极稳妥深化农村各项改革。

## 二、关键领域和重大举措

全面深化农村改革涉及经济、政治、文化、社会、生态文明和基层党建等领域，涉及农村多种所有制经济主体。当前和今后一个时期，深化农村改革要聚焦农村集体产权制度、农业经营制度、农业支持保护制度、城乡发展一体化体制机制和农村社会治理制度等5大领域。对这5大领域改革的核心问题，要明确大的方向、主要内容和重大方针对策，进一步理清改革思路。

### （一）深化农村集体产权制度改革

以土地集体所有为基础的农村集体所有制，是社会主义公有制的重要形式，是实现农民共同富裕的制度保障。在土地集体所有基础上建立的农村集体经济组织制度，与村民自治组织制度相交织，构成了我国农村治理的基本框架，为中国特色农业农村现代化提供了基本的制度支撑。建立健全符合社会主义市场经济体制要求和社会主义初级阶段实际的农村集体产权制度，必须以保护农民集体经济组织成员权利为核心，以明晰农村集体产权归属、赋予农民更多财产权利为重点，探索社会主义市场经济条件下农村集体所有制经济的有效组织形式和经营方式，确保集体经济发展成果惠及本集体所有成员，进一步发挥集体经济优越性，进一步调动集体经济组织成员积极性。

**1. 深化农村土地制度改革。**坚守土地公有性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损“三条底线”，防止犯颠覆性错误。深化农村土地制度改革的基本方向是：落实集体所有权，稳定农

户承包权，放活土地经营权。落实集体所有权，就是落实“农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体所有”的法律规定，明确界定农民的集体成员权，明晰集体土地产权归属，实现集体产权主体清晰。稳定农户承包权，就是要依法公正地将集体土地的承包经营权落实到本集体组织的每个农户。放活土地经营权，就是允许承包农户将土地经营权依法自愿配置给有经营意愿和经营能力的主体，发展多种形式的适度规模经营。

一是开展农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点。及时总结经验、不断完善，形成可复制、可推广的改革成果。农村土地征收制度改革的基本思路是：缩小土地征收范围，规范土地征收程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制，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。集体经营性建设用地制度改革的基本思路是：允许土地利用总体规划和城乡规划确定为工矿仓储、商服等经营性用途的存量农村集体建设用地，与国有建设用地享有同等权利，在符合规划、用途管制和依法取得的前提下，可以出让、租赁、入股，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。宅基地制度改革的基本思路是：在保障农户依法取得的宅基地用益物权基础上，改革完善农村宅基地制度，探索农民住房保障新机制，对农民住房财产权作出明确界定，探索宅基地有偿使用制度和自愿有偿退出机制，探索农民住房财产权抵押、担保、转让的有效途径。

二是深化农村土地承包经营制度改革。抓紧修改有关法律，落实中央关于稳定农村土地承包关系并保持长久不变的重大决策，适时就二轮承包期满后耕地延包办法、新的承包期限等内容

提出具体方案。在基本完成农村集体土地所有权确权登记颁证的基础上，按照不动产统一登记原则，加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记颁证工作。明确和提升农村土地承包经营权确权登记颁证的法律效力，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。出台农村承包土地经营权抵押、担保试点指导意见。在有条件的地方开展农民土地承包经营权有偿退出试点。制定出台完善草原承包经营制度的文件，规范草原承包行为和管理方式，充分调动广大牧民保护和建设草原的积极性。引导农村集体所有的荒山、荒沟、荒丘、荒滩使用权有序流转。

三是健全耕地保护和补偿制度。严格实施土地利用总体规划，加强耕地保护，全面开展永久基本农田划定工作，实行特殊保护。完善土地复垦制度，盘活土地存量，建立土地复垦激励约束机制，落实生产建设毁损耕地的复垦责任。加大中低产田改造力度，以增加高产稳产基本农田、改善农业生产条件和生态环境为目标，完善农村土地整治办法。依法加强耕地占补平衡规范管理，强化耕地占补平衡的法定责任，完善占补平衡补充耕地质量评价体系，确保补充耕地数量到位、质量到位。完善耕地和基本农田保护补偿机制。采取更有力的措施，加强对耕地占补平衡的监管，坚决防止占多补少、占优补劣、占水田补旱田现象，杜绝违规占用林地、湿地补充耕地。进一步落实耕地保护政府领导干部离任审计制度。按照有关法律法规，完善和拓展城乡建设用地增减挂钩、“地票”等试点，推动利用城乡建设用地增减挂钩政策支持易地扶贫搬迁。

## 2. 分类推进农村集体资产确权到户和股份合作制改革。在确

认农村集体经济组织成员身份、全面核实农村集体资产基础上，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；对非经营性资产，重点是探索有利于提高公共服务能力的集体统一运营管理有效机制；对经营性资产，重点是将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“三资”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。现阶段农村集体产权制度改革严格限定在本集体经济组织内部进行，切实防止集体经济组织内部少数人侵占、支配集体资产，防止外部资本侵吞、控制集体资产。

**3. 深化林业和水利改革。**实行最严格的林地用途管制制度。以放活经营权、落实处置权、保障收益权为重点，深化配套改革，完善集体林权制度。实行森林分类经营管理，完善林木采伐权，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。稳步推进国有林场和国有林区改革。研究提出加强天然林资源保护的指导意见，有序停止天然林商业性采伐。开展小型水利工程管理体制改革的，明确工程所有权和使用权，落实管护主体，促进水利工程良性运行。

## **（二）加快构建新型农业经营体系**

发展多种形式的农业适度规模经营是农业现代化的必由之路，必须以提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率为核心，加快培育家庭农场、专业大户、农民合作社、农业产业化龙头企业等新型农业经营主体，构建符合国情和发展阶段的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、

复合型现代农业经营体系，提高农业经营集约化、规模化、组织化、社会化、产业化水平。

**4. 推动土地经营权规范有序流转。**在农村耕地实行所有权、承包权、经营权“三权分置”的基础上，按照依法自愿有偿原则，引导农民以多种方式流转承包土地的经营权，以及通过土地经营权入股、托管等方式，发展多种形式的适度规模经营。把握好土地经营权流转、集中和规模经营的度，不片面追求超大规模经营，不搞大跃进，不搞强迫命令，不搞行政瞎指挥，使适度规模经营与农村劳动力转移、农业科技进步、农业社会化服务水平相适应。提升农户家庭经营能力和水平，重点发展以家庭成员为主要劳动力、以农业为主要收入来源、从事专业化集约化农业生产的规模适度的农户家庭农场，使之成为发展现代农业的有生力量。适时提出促进家庭农场发展的相关立法建议。

**5. 加强农民合作社规范化建设。**加强农民专业合作社和土地股份合作社规范化建设，深入推进示范社建设行动。鼓励农民合作社发展农产品加工业务，创新农业产业链组织形式和利益联接机制，构建农户、合作社、企业之间互利共赢的合作模式，让农民更多分享产业链增值收益。进一步创新财政支持农民合作社发展机制，允许政府项目直接投向符合条件的合作社。完善农民以承包土地经营权入股发展农业产业化经营的政策。

**6. 创新农业社会化服务机制。**家庭经营在相当时期内仍是农业生产的基本力量，要通过周到便利的社会化服务，把农户经营引入现代农业发展轨道。充分发挥农业公益性服务机构作用，大力培育多种形式的农业经营性服务组织，健全覆盖全程、综合配套、便捷高效的社会化服务体系。开展政府向农业经营性服务组

织购买公益性服务机制创新试点。

**7. 培养职业农民队伍。**制定专门规划和切实可行的政策，吸引年轻人务农，培育新型职业农民，造就高素质的新型农业生产经营者队伍。扶持有技能和经营能力的农民工返乡创办家庭农场、领办农民合作社，创立农产品加工、营销企业和农业社会化服务组织。

**8. 健全工商资本租赁农地的监管和风险防范机制。**对工商资本租赁农户承包地作出明确规定，建立严格的资格审查、项目监管和定期督查机制，禁止以农业为名圈占土地从事非农建设，防止“非粮化”现象蔓延。鼓励和支持工商企业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，向农业输入现代生产要素和经营模式。探索建立工商资本农地租赁风险保障金制度。

**9. 推进农垦改革发展和全面深化供销合作社综合改革。**研究出台推进农垦改革发展的政策措施，深化垦区集团化、农场企业化改革，创新行业指导管理体制、企业市场化经营体制、农场经营管理体制，明晰农垦国有资产权属关系，建立符合农垦特点的国有资产监管体制，进一步推进农垦办社会职能改革。按照为农服务的宗旨和政事分开、社企分开的方向，因地制宜推进体制改革和机制创新，把供销合作社打造成为与农民利益联结更紧密、为农服务功能更完备、市场化运作更高效的合作经济组织体系，使之成为服务农民生产生活的生力军和综合平台。

### **（三）健全农业支持保护制度**

对农业实行必要的支持保护是发展现代农业的客观需要，要坚持多予少取放活的基本方针，以保障主要农产品供给、促进农



民增收、实现农业可持续发展为重点，加大农业支持保护力度，提高农业支持保护效能，完善农业生产激励机制，加快形成覆盖全面、指向明确、重点突出、措施配套、操作简便的农业支持保护制度。

**10. 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，中央预算内投资继续向农业农村倾斜，确保农业农村投入只增不减。进一步优化财政支农支出结构，转换财政资金投入方式，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，带动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。大力清理、整合、规范涉农转移支付资金，对“小、散、乱”及效果不明显的涉农专项资金要坚决整治；对目标接近、投入方向类同的涉农专项资金予以整合；对地方具有管理信息优势的涉农支出，划入一般性转移支付切块下达，由地方统筹支配，落实监管责任。建立规范透明的管理制度，杜绝任何形式的挤占挪用、层层截留、虚报冒领，切实提高涉农资金投入绩效。合理划分中央与地方支农事权，明确政府间应承担和分担的支出责任，推进各级政府支农事权规范化、法律化。

**11. 完善农产品价格形成机制和农产品市场调控制度。**根据各类主要农产品在国计民生中的重要程度，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。改进并继续执行稻谷、小麦最低收购价政策。按照“价补分离”的思路，继续实施棉花和大豆目标价格改革试点，完善补贴发放办法。改革、完善玉米收储政策。改进农产品市场调控方式，避免政府过度干预，搞活市场流通，增强市场活力。完善农产品收储政策，坚持

按贴近市场和保障农民合理收益的原则确定收储价格，降低储备成本，提高储备效率。加强粮食现代仓储物流设施建设，积极鼓励引导流通、加工等各类企业主体参与粮食仓容建设和农产品收储，规范收储行为，培育多元化市场主体。创新农产品流通方式，强化以信息化为支撑的农产品现代流通体系建设，大力发展农产品流通新型业态，发挥电子商务平台在联结农户和市场方面的作用。

**12. 完善农业补贴制度。**保持农业补贴政策连续性和稳定性，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，提高农业补贴政策效能。开展农业补贴改革试点，将现行的“三项补贴”（农作物良种补贴、种粮直补、农资综合补贴）合并为“农业支持保护补贴”，优化补贴支持方向，突出耕地保护和粮食安全。保持与现有政策的衔接，调整部分存量资金和新增补贴资金向各类适度规模经营的新型农业经营主体倾斜，合理确定支持力度，不人为“垒大户”。进一步拓宽财政支农资金的渠道，突出财政对农业的支持重点，持续增加农业基础设施建设、农业综合开发投入，完善促进农业科技进步、加强农民技能培训的投入机制，强化对农业结构调整的支持，加大对农业投入品、农机具购置等的支持力度。健全粮食主产区利益补偿机制。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收入补贴的办法。

**13. 建立农田水利建设管理新机制。**积极推进农业水价综合改革，对农业用水实行总量控制和定额管理，配套完善供水计量设施，建立有利于节水的农业水价形成机制。建立农业用水精准补贴制度和节水激励机制。鼓励社会资本参与农田水利工程建设

和运营维护。

**14. 深化农业科技体制改革。**坚持科技兴农、人才强农，推进农业科研院所改革，打破部门条块分割，有效整合科技资源，建立协同创新机制，促进产学研、农科教紧密结合。完善科研立项和成果转化评价机制，强化对科技人员的激励机制，促进农业科研成果转化。扶持种业发展，做强一批“育繁推”一体化的大型骨干种子企业。完善基层农技推广服务体系，探索公益性农技推广服务的多种实现形式。

**15. 建立农业可持续发展机制。**推广减量化和清洁化农业生产模式，健全农业标准化生产制度，完善农业投入品减量提效补偿机制。发展生态循环农业，构建农业废弃物资源化利用激励机制。实施耕地质量保护与提升行动，加强重金属污染耕地治理和东北黑土地保护。深入推进退耕还林还草、还湿还湖、限牧限渔。完善森林、草原、湿地、水源、水土保持等生态保护补偿制度。建立健全生态保护补偿资金稳定投入机制。

**16. 加快农村金融制度创新。**坚持商业性金融、合作性金融、政策性金融相结合，健全政策支持、公平准入和差异化监管制度，扩大农村金融服务规模和覆盖面，创新农村金融服务模式，全面提升农村金融服务水平，促进普惠金融发展，加快建立多层次、广覆盖、可持续、竞争适度、风险可控的现代农村金融体系。健全金融机构农村存款主要用于农业农村的制度，完善政策性金融支持农业开发和农村建设的制度。进一步完善中国农业银行“三农金融事业部”的管理体制和运行机制，全面提升服务“三农”和县域经济的能力和水平。稳定农村信用社县域法人地位，完善治理结构。鼓励邮政储蓄银行拓展农村金融业务。鼓励组建政府

出资为主、重点开展涉农担保业务的县域融资担保机构或担保基金。完善农村信贷损失补偿机制，探索建立地方财政出资的涉农信贷风险补偿基金。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，拓宽“三农”直接融资渠道。坚持社员制、封闭性原则，在不对外吸储放贷、不支付固定回报的前提下，以具备条件的农民合作社为依托，稳妥开展农民合作社内部资金互助试点，引导其向“生产经营合作+信用合作”延伸。金融监管部门负责制定农村信用合作组织业务经营规则和监管规则，地方政府切实承担监管职责和风险处置责任。完善地方农村金融管理体制，推动地方建立市场化风险补偿机制，有效防范和化解地方金融风险。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。完善农业保险制度，支持有条件的地区成立农业互助保险组织，扩大农业保险覆盖面，开发适合新型农业经营主体需求的保险品种，提高保障水平。深入开展农产品目标价格保险试点。研究完善农业保险大灾风险分散机制。

#### **（四）健全城乡发展一体化体制机制**

城乡发展一体化是解决我国“三农”问题的根本途径，必须坚持工业反哺农业、城市支持农村的基本方针，协调推进城镇化和新农村建设，加快形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，努力缩小城乡发展差距。

**17. 完善城乡发展一体化的规划体制。**加快规划体制改革，构建适应我国城乡统筹发展的规划编制体系，完善各类规划编制、审批和实施监管制度，健全县市域空间规划衔接协调机制。尽快修订完善县域乡村建设规划和镇、乡、村庄规划，在乡镇土地利

用总体规划控制下，探索编制村土地利用规划，提高规划科学性和前瞻性，强化规划约束力和引领作用。

**18. 完善农村基础设施建设投入和建管机制。**进一步加大公共财政对农村基础设施建设的投入力度。加快基础设施向农村延伸，探索建立城乡基础设施和公共服务设施互联互通、共建共享的机制。创新农村基础设施和公共服务设施决策、投入、建设和运行管护机制，建立自下而上的民主决策机制，通过村民自选、自建、自管、自用等方式，更好地发挥农民主体作用。积极引导社会资本参与农村公益性基础设施建设、管护和运营。

**19. 推进形成城乡基本公共服务均等化的体制机制。**完善县域城乡义务教育资源均衡配置的机制。建立城乡统筹的公共文化服务体系建设协调机制。建立覆盖城乡的基本医疗卫生制度，整合城乡居民基本医疗保险制度。健全全国统一的城乡居民基本养老保险制度，完善待遇确定和正常调整机制。推进最低生活保障制度城乡统筹发展。加强农村留守儿童、妇女、老人关爱服务体系建设。规范基本公共服务标准体系，促进城乡区域标准水平统一衔接可持续，完善综合监测评估制度。鼓励地方开展统筹城乡的基本公共服务制度改革试点。

**20. 加快推进户籍制度改革。**充分考虑各类城镇的经济社会发展水平、综合承载能力和提供基本公共服务能力，细化完善和实施差别化落户政策，促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化。加快建立和实施居住证制度，以居住证为载体，逐步实现基本公共服务对常住人口的全覆盖。构建政府、企业、个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担机制，明确各级政府承担的相应支出责任，增强吸纳农业转移人口较多地区

政府公共服务保障能力。切实维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权。

**21. 完善城乡劳动者平等就业制度。**进一步清理针对农民工就业的歧视性规定，保障城乡劳动者平等就业的权利。加强覆盖城乡的公共就业创业服务体系建设。完善就业失业登记管理制度。落实鼓励农村劳动力创业政策。落实农民工与城镇职工同工同酬原则，突出解决好农民工工资拖欠问题。扩大农民工参加城镇社会保障覆盖面，把进城落户的农业转移人口完全纳入城镇社会保障体系。完善社会保障关系转移接续政策。

#### **（五）加强和创新农村社会治理**

随着市场化、工业化、城镇化的快速推进，农村社会治理面临新挑战，必须坚持党政主导、农民主体、社会协同，围绕提高农村基层治理水平，加强乡镇服务型政府建设，发挥好基层党组织在农村各类经济、社会组织中的领导核心作用，完善村民自治组织民主制度，形成规范有序、充满活力的乡村治理机制。

**22. 加强农村基层党组织建设。**认真贯彻党要管党、从严治党的要求，始终坚持农村基层党组织领导核心地位不动摇，深入整顿软弱涣散村党组织，把农村基层党组织建设成坚强的战斗堡垒，不断夯实党在农村基层执政的组织基础。创新完善农村基层党组织设置和活动方式，扩大组织覆盖和工作覆盖。加强乡村两级党组织班子建设，选好用好管好带头人，向软弱涣散村党组织和贫困村党组织选派第一书记。严肃农村基层党内政治生活，用严以修身、严以用权、严以律己和谋事要实、创业要实、做人要实的要求，加强党员日常教育管理，做好农村发展党员工作，发挥党员先锋模范作用。严肃处理违反党纪党规的行为，坚决查处

挤占挪用惠农资金、侵占征地补偿款、侵吞集体资产等发生在农民身边的腐败行为，建立健全党组织领导下的村务监督机制，保持农村基层党组织的纯洁性和凝聚力。进一步加强农村基层服务型党组织建设，强化县乡村三级便民服务网络建设，多为群众办实事，贴近群众、团结群众、引导群众、赢得群众，带领群众共同脱贫致富奔小康。严格落实农村基层党建责任制，发挥县级党委“一线指挥部”作用，加大抓乡促村工作力度。

**23. 健全农村基层民主管理制度。**以扩大有序参与、推进信息公开、健全议事协商、强化权力监督为重点，健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制，探索村民自治的有效实现形式。在有实际需要的地方，依托土地等集体资产所有权关系和乡村传统社会治理资源，开展以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点；在已经建立新型农村社区的地方，开展以农村社区为基本单元的村民自治试点。探索以村民会议、村民代表会议为载体，创新村民议事形式，完善议事决策主体和程序，落实群众知情权和决策权。建立务实管用的村务监督机制，理顺村务监督机构与其他村级组织的关系，切实发挥村务监督机构作用，落实群众监督权。积极探索村民议事会、村民理事会等协商形式，重视吸纳利益相关方、社会组织、驻村单位参加协商。研究明确村党组织、村民委员会、村务监督机构、农村集体经济组织的职能定位及相互关系。在进行农村集体产权制度改革、组建农村股份合作经济组织的地区，探索剥离村“两委”对集体资产经营管理的职能，开展实行“政经分开”试验，完善农村基层党组织领导的村民自治组织和集体经济组织运行机制。

**24. 加强农村精神文明建设。**加大农村思想道德建设力度，

有针对性地开展社会主义核心价值观教育，提高农民综合素质，提升农村社会文明水平。开展文明村镇创建活动，修订乡规民约。充分发挥公共文化服务在农村精神文明建设中的平台和支撑作用，加强农村基层公共文化体育资源的整合利用，提高设施利用效能。建立广播电视村村通、文化信息资源共享、乡镇综合文化站、农村电影放映、农家书屋、体育健身等重点文化体育工程有效合作机制。采取政府购买、项目补贴、定向资助等方式，支持社会各类文化组织和机构参与农村公共文化服务。抓好农村业余文化骨干队伍建设，加强农村题材文艺作品的创作生产。保护和传承具有民族特色的农耕文明，加强农村地区的文化遗产保护。广泛开展具有乡土特色的文化活动，推动文化与特色农业有机结合，提升农产品文化附加值。引导和组织农民成立村民议事会、道德评议会、禁赌禁毒会、红白理事会，发挥乡规民约的积极作用。

**25. 创新农村扶贫开发体制机制。**着眼全面建成小康社会、不让农村贫困人口掉队的要求，分类施策，加快健全精准扶贫工作机制，完善贫困县考核机制，完善干部驻村帮扶机制，完善扶贫资金管理机制，完善金融服务机制，创新社会参与机制，建立扶贫对象动态调整机制，完善扶贫开发与农村低保有效衔接的机制。完善片区联系工作机制，推动片区规划实施与减少贫困人口的目标相结合，将政策、项目等落到实处。抓紧研究制定扶贫开发的重大举措，确保在既定时间节点打赢扶贫开发攻坚战，加快贫困群众脱贫致富、贫困地区全面建成小康社会步伐。

**26. 深化农村行政执法体制改革。**加强农村基层执法力量，推行对食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅



游、资源环境、农林水利、交通运输、城乡建设、海洋渔业等领域的综合执法，确保有关法律法规执行，依法维护农村生产生活秩序，提高农村基层法治水平。

### 三、（略）

### 四、加强组织领导

各级党委和政府要按照党中央、国务院的总体部署，切实增强领导、组织、监督农村改革工作的主动性和自觉性。要坚持问题导向，下大力气解决好农民群众最关心最直接最现实的利益问题。要完善各级党委和政府推进农村改革的领导体制和工作机制，健全和落实责任制度。主要负责同志要亲自抓农村改革工作，把握好方向和路径，加强对农村改革工作的指导，确保各项农村改革措施落到实处。

# 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》

2017年

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

## 《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》

在坚持家庭承包经营基础上，培育从事农业生产和服务的新型农业经营主体是关系我国农业现代化的重大战略。加快培育新型农业经营主体，加快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现代农业经营体系，对于推进农业供给侧结构性改革、引领农业适度规模经营发展、带动农民就业增收、增强农业农村发展新动能具有十分重要的意义。为加快构建政策体系，引导新型农业经营主体健康发展，现提出如下意见。

### 一、总体要求

**(一) 指导思想。**全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，认真落实党中央、国务院决策部署，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实新发展理念，围绕帮助农民、提高农民、富裕农民，加快培育新型农业经营主体，综合

运用多种政策工具，与农业产业政策结合、与脱贫攻坚政策结合，形成比较完备的政策扶持体系，引导新型农业经营主体提升规模经营水平、完善利益分享机制，更好发挥带动农民进入市场、增加收入、建设现代农业的引领作用。

## **(二) 基本原则**

——坚持基本制度。坚持农村土地集体所有，坚持家庭经营基础性地位。既支持新型农业经营主体发展，又不忽视普通农户尤其是贫困农户，发挥新型农业经营主体对普通农户的辐射带动作用，推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营共同发展。

——坚持市场导向。发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用。运用市场的办法推进生产要素向新型农业经营主体优化配置，发挥政策引导作用，优化存量、倾斜增量，撬动更多社会资本投向农业，既扶优扶强、又不“垒大户”，既积极支持、又不搞“大呼隆”，为新型农业经营主体发展创造公平的市场环境。

——坚持因地制宜。充分发挥农民首创精神，鼓励各地积极探索，不断创新经营组织形式，不断创设扶持政策措施，重点支持新型农业经营主体发展绿色农业、生态农业、循环农业，率先实施标准化生产、品牌化营销、一二三产业融合，走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的发展道路。

——坚持落地见效。明确政策实施主体，健全政策执行评估机制，发挥政府督查和社会舆论监督作用，形成齐抓共促合力，确保政策措施落到实处。

**(三) 主要目标。**到 2020 年，基本形成与世界贸易组织规则相衔接、与国家财力增长相适应的投入稳定增长机制和政策落实与

绩效评估机制，构建框架完整、措施精准、机制有效的政策支持体系，不断提升新型农业经营主体适应市场能力和带动农民增收致富能力，进一步提高农业质量效益，促进现代农业发展。

## 二、发挥政策对新型农业经营主体发展的引导作用

**(四) 引导新型农业经营主体多元融合发展。**支持发展规模适度的农户家庭农场和种养大户。鼓励农民以土地、林权、资金、劳动、技术、产品为纽带，开展多种形式的合作与联合，积极发展生产、供销、信用“三位一体”综合合作，依法组建农民合作社联合社。支持农业产业化龙头企业和农民合作社开展农产品加工流通和社会化服务，带动农户发展规模经营。培育多元化农业服务主体，探索建立农技指导、信用评价、保险推广、产品营销于一体的公益性、综合性农业公共服务组织。大力发展农机作业、统防统治、集中育秧、加工储存等生产性服务组织。发挥供销、农垦等系统的优势，强化为农民服务。促进各类新型农业经营主体融合发展，培育和发展农业产业化联合体，鼓励建立产业协会和产业联盟。

**(五) 引导新型农业经营主体多路径提升规模经营水平。**鼓励农民按照依法自愿有偿原则，通过流转土地经营权，提升土地适度规模经营水平。支持新型农业经营主体带动普通农户连片种植、规模饲养，并提供专业服务和生产托管等全程化服务，提升农业服务规模水平。引导新型农业经营主体集群集聚发展，参与粮食生产功能区、重要农产品生产保护区、特色农产品优势区以及现代农业产业园、农业科技园、农业产业化示范基地等建设，促进农业专业化布局、规模化生产。支持新型农业经营主体建设形成

一批一村一品、一县一业等特色优势产业和乡村旅游基地，提高产业整体规模效益。

**(六) 引导新型农业经营主体多模式完善利益分享机制。**引导和支持新型农业经营主体发展新产业新业态，扩大就业容量，吸纳农户脱贫致富。总结土地经营权入股农业产业化经营试点经验，推广“保底收益+按股分红”等模式。进一步完善订单带动、利润返还、股份合作等新型农业经营主体与农户的利益联结机制，让农民成为现代农业发展的参与者、受益者，防止被挤出、受损害。支持龙头企业与农户共同设立风险保障金。探索建立政府扶持资金既帮助新型农业经营主体提升竞争力，又增强其带动农户发展能力，让更多农户分享政策红利的有效机制。鼓励地方将新型农业经营主体带动农户数量和成效作为相关财政支农资金和项目审批、验收的重要参考依据。允许将财政资金特别是扶贫资金量化到农村集体经济组织和农户后，以自愿入股方式投入新型农业经营主体，让农户共享发展收益。

**(七) 引导新型农业经营主体多形式提高发展质量。**鼓励农户家庭农场使用规范的生产记录和财务收支记录，提升标准化生产和经营管理水平。引导农民合作社依照章程加强民主管理、民主监督，发挥成员积极性，共同办好合作社。鼓励龙头企业通过兼并重组，建立现代企业制度，加大科技创新，优化产品结构，强化品牌建设，提升农产品质量安全水平和市场竞争力。鼓励各类社会化服务组织按照生产作业标准或服务标准，提高服务质量水平。深入推进示范家庭农场、农民合作社示范社、农业产业化示范基地、农业示范服务组织、一村一品示范村镇创建，发挥示范带动作用。

### 三、建立健全支持新型农业经营主体发展政策体系

**(八)完善财政税收政策。**加大新型农业经营主体发展支持力度，针对不同主体，综合采用直接补贴、政府购买服务、定向委托、以奖代补等方式，增强补贴政策的针对性实效性。农机具购置补贴等政策要向新型农业经营主体倾斜。支持新型农业经营主体发展加工流通、直供直销、休闲农业等，实现农村一二三产业融合发展。扩大政府购买农业公益性服务机制创新试点，支持符合条件的经营性服务组织开展公益性服务，建立健全规范程序和监督管理机制。鼓励有条件的地方通过政府购买服务，支持社会化服务组织开展农林牧渔和水利等生产性服务。支持新型农业经营主体打造服务平台，为周边农户提供公共服务。鼓励龙头企业加大研发投入，支持符合条件的龙头企业创建农业高新技术企业。支持地方扩大农产品加工企业进项税额核定扣除试点行业范围，完善农产品初加工所得税优惠目录。落实农民合作社税收优惠政策。

**(九)加强基础设施建设。**各级财政支持的各类小型项目，优先安排农村集体经济组织、农民合作组织等作为建设管护主体，强化农民参与和全程监督。鼓励推广政府和社会资本合作模式，支持新型农业经营主体和工商资本投资土地整治和高标准农田建设。鼓励新型农业经营主体合建或与农村集体经济组织共建仓储烘干、晾晒场、保鲜库、农机库棚等农业设施。支持龙头企业建立与加工能力相配套的原料基地。统筹规划建设农村物流设施，重点支持一村一品示范村镇和农民合作社示范社建设电商平台基础设施，逐步带动形成以县、乡、村、社为支撑的农村物流网络体系。新型农业经营主体所用生产设施、附属设施和配套设施用

地，符合国家有关规定的，按农用地管理。各县（市、区、旗）根据实际情况，在年度建设用地指标中优先安排新型农业经营主体建设配套辅助设施，并按规定减免相关税费。对新型农业经营主体发展较快、用地集约且需求大的地区，适度增加年度新增建设用地指标。通过城乡建设用地增减挂钩节余的用地指标，优先支持新型农业经营主体开展生产经营。允许新型农业经营主体依法依规盘活现有农村集体建设用地发展新产业。新型农业经营主体发展农产品初加工用电执行农业生产电价。推进农业水价综合改革，建立农业用水精准补贴机制和节水奖励机制，在完善水价形成机制的基础上，对符合条件的新型农业经营主体给予奖补。

**(十)改善金融信贷服务。**综合运用税收、奖补等政策，鼓励金融机构创新产品和服务，加大对新型农业经营主体、农村产业融合发展的信贷支持。建立健全全国农业信贷担保体系，确保对从事粮食生产和农业适度规模经营的新型农业经营主体的农业信贷担保余额不得低于总担保规模的70%。支持龙头企业为其带动的农户、家庭农场和农民合作社提供贷款担保。有条件的地方可建立市场化林权收储机构，为林业生产贷款提供林权收储担保的机构给予风险补偿。稳步推进农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款试点，探索开展粮食生产规模经营主体营销贷款和大型农机具融资租赁试点，积极推动厂房、生产大棚、渔船、大型农机具、农田水利设施产权抵押贷款和生产订单、农业保单融资。鼓励发展新型农村合作金融，稳步扩大农民合作社内部信用合作试点。建立新型农业经营主体生产经营直报系统，点对点对接信贷、保险和补贴等服务，探索建立新型农业经营主体信用评价体系，对符合条件的灵活确定贷款期限，简化审批流程，对正

常生产经营、信用等级高的可以实行贷款优先等措施。积极引导互联网金融、产业资本依法依规开展农村金融服务。

**(十一) 扩大保险支持范围。**鼓励地方建立政府相关部门与农业保险机构数据共享机制。在粮食主产省开展适度规模经营农户大灾保险试点，调整部分财政救灾资金予以支持，提高保险覆盖面和理赔标准。落实农业保险保额覆盖直接物化成本，创新“基本险+附加险”产品，实现主要粮食作物保障水平涵盖地租成本和劳动力成本。推广农房、农机具、设施农业、渔业、制种保险等业务。积极开展天气指数保险、农产品价格和收入保险、“保险+期货”、农田水利设施保险、贷款保证保险等试点。研究出台对地方特色优势农产品保险的中央财政以奖代补政策。逐步建立专业化农业保险机构队伍，提高保险机构为农服务水平，简化业务流程，搞好理赔服务。支持保险机构对龙头企业到海外投资农业提供投融资保险服务。扩大保险资金支农融资试点。稳步开展农民互助合作保险试点，鼓励有条件的地方积极探索符合实际的互助合作保险模式。完善农业再保险体系和大灾风险分散机制，为农业保险提供持续稳定的再保险保障。

**(十二) 鼓励拓展营销市场。**支持新型农业经营主体参与产销对接活动和在城市社区设立直销店（点）。落实鲜活农产品运输绿色通道、免征蔬菜流通环节增值税和支持批发市场建设等政策。鼓励有条件的地方对新型农业经营主体申请并获得专利、“三品一标”认证、品牌创建等给予适当奖励。加快实施“互联网+”现代农业行动，支持新型农业经营主体带动农户应用农业物联网和电子商务。采取降低入场费用和促销费用等措施，支持新型农业经营主体入驻电子商务平台。实施信息进村入户入社工程，建立



农业信息监测分析预警体系，为新型农业经营主体提供市场信息服务。组织开展农民手机应用技能培训，提高新型农业经营主体和农民发展生产的能力。

**(十三)支持人才培养引进。**依托新型职业农民培育工程，整合各渠道培训资金资源，实施现代青年农场主培养计划、农村实用人才带头人培训计划以及新型农业经营主体带头人轮训计划，力争到“十三五”时期末轮训一遍，培养更多爱农业、懂技术、善经营的新型职业农民。办好农业职业教育，鼓励新型农业经营主体带头人通过“半农半读”、线上线下等多种形式就地就近接受职业教育，积极参加职业技能培训和技能鉴定。鼓励有条件的地方通过奖补等方式，引进各类职业经理人，提高农业经营管理水平。将新型农业经营主体列入高校毕业生“三支一扶”计划、大学生村官计划服务岗位的拓展范围。鼓励农民工、大中专毕业生、退伍军人、科技人员等返乡下乡创办领办新型农业经营主体。深入推行科技特派员制度，鼓励科研人员到农民合作社、龙头企业任职兼职，完善知识产权入股、参与分红等激励机制。建立产业专家帮扶和农技人员对口联系制度，发挥好县乡农民合作社辅导员的指导作用。

#### **四、健全政策落实机制**

**(十四)加强组织领导。**地方各级党委和政府要高度重视培育和发展新型农业经营主体，抓紧制定符合当地实际的具体措施和实施意见，加强对扶持政策落实的督促指导。各有关部门要加强协作配合，形成工作合力，结合各自职责抓好贯彻落实。要加强农村经营管理体系建设，鼓励各地采取安排专兼职人员、招收大

学生村官等多种途径，充实基层经营管理工作力量，保障必要工作条件，确保支持新型农业经营主体发展的各项工作抓细抓实。

**(十五) 搞好服务指导。**加强调查研究，及时掌握新型农业经营主体发展的新情况新问题，宣传政策，搞好服务，促进其健康发展。完善家庭农场认定办法，落实农民专业合作社年度报告公示制度，开展重点龙头企业运行监测。鼓励有条件的地方建立新型农业经营主体名录并向社会公布，探索建立新型农业经营主体会计代理和财务审计制度，引导新型农业经营主体规范运行。

**(十六) 狠抓考核督查。**将落实培育新型农业经营主体政策情况纳入工作绩效考核，并建立科学的政策绩效评估监督机制。畅通社会监督渠道，适时开展督查，对政策落实到位的地方和部门予以表扬，对工作不力的予以督促整改。进一步建立和完善新型农业经营主体统计调查、监测分析和定期发布制度。

**(十七) 强化法制保障。**加快推进农村金融立法工作，确保农村改革与立法衔接。切实维护新型农业经营主体的合法权益，引导其诚信守法生产经营，为新型农业经营主体健康发展提供法制保障。

# 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》

## 2017年

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

### 《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》

推进农业绿色发展，是贯彻新发展理念、推进农业供给侧结构性改革的必然要求，是加快农业现代化、促进农业可持续发展的重大举措，是守住绿水青山、建设美丽中国的时代担当，对保障国家粮食安全、资源安全和生态安全，维系当代人福祉和保障子孙后代永续发展具有重大意义。党的十八大以来，党中央、国务院作出一系列重大决策部署，农业绿色发展实现了良好开局。但总体上看，农业主要依靠资源消耗的粗放经营方式没有根本改变，农业面源污染和生态退化的趋势尚未有效遏制，绿色优质农产品和生态产品供给还不能满足人民群众日益增长的需求，农业支撑保障制度体系有待进一步健全。为创新体制机制，推进农业绿色发展，现提出如下意见。

#### 一、总体要求

**（一）指导思想。**全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，紧紧围绕统筹推进“五位一体”

总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实新发展理念，认真落实党中央、国务院决策部署，以绿水青山就是金山银山理念为指引，以资源环境承载力为基准，以推进农业供给侧结构性改革为主线，尊重农业发展规律，强化改革创新、激励约束和政府监管，转变农业发展方式，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，全力构建人与自然和谐共生的农业发展新格局，推动形成绿色生产方式和生活方式，实现农业强、农民富、农村美，为建设美丽中国、增进民生福祉、实现经济社会可持续发展提供坚实支撑。

## （二）基本原则

——坚持以空间优化、资源节约、环境友好、生态稳定为基本路径。牢固树立节约集约循环利用的资源观，把保护生态环境放在优先位置，落实构建生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线的要求，防止将农业生产与生态建设对立，把绿色发展导向贯穿农业发展全过程。

——坚持以粮食安全、绿色供给、农民增收为基本任务。突出保供给、保收入、保生态的协调统一，保障国家粮食安全，增加绿色优质农产品供给，构建绿色发展产业链价值链，提升质量效益和竞争力，变绿色为效益，促进农民增收，助力脱贫攻坚。

——坚持以制度创新、政策创新、科技创新为基本动力。全面深化改革，构建以资源管控、环境监控和产业准入负面清单为主要内容的农业绿色发展制度体系，科学适度有序的农业空间布局体系，绿色循环发展的农业产业体系，以绿色生态为导向的政策支持体系和科技创新推广体系，全面激活农业绿色发展的内生动力。

——坚持以农民主体、市场主导、政府依法监管为基本遵循。既要明确生产经营者主体责任，又要通过市场引导和政府支持，调动广大农民参与绿色发展的积极性，推动实现资源有偿使用、环境保护有责、生态功能改善激励、产品优质优价。加大政府支持和执法监管力度，形成保护有奖、违法必究的明确导向。

**（三）目标任务。**把农业绿色发展摆在生态文明建设全局的突出位置，全面建立以绿色生态为导向的制度体系，基本形成与资源环境承载力相匹配、与生产生活生态相协调的农业发展格局，努力实现耕地数量不减少、耕地质量不降低、地下水不超采，化肥、农药使用量零增长，秸秆、畜禽粪污、农膜全利用，实现农业可持续发展、农民生活更加富裕、乡村更加美丽宜居。

资源利用更加节约高效。到 2020 年，严守 18.65 亿亩耕地红线，全国耕地质量平均比 2015 年提高 0.5 个等级，农田灌溉水有效利用系数提高到 0.55 以上。到 2030 年，全国耕地质量水平和农业用水效率进一步提高。

产地环境更加清洁。到 2020 年，主要农作物化肥、农药使用量实现零增长，化肥、农药利用率达到 40%；秸秆综合利用率达到 85%，养殖废弃物综合利用率达到 75%，农膜回收率达到 80%。到 2030 年，化肥、农药利用率进一步提升，农业废弃物全面实现资源化利用。

生态系统更加稳定。到 2020 年，全国森林覆盖率达到 23% 以上，湿地面积不低于 8 亿亩，基本农田林网控制率达到 95%，草原综合植被盖度达到 56%。到 2030 年，田园、草原、森林、湿地、水域生态系统进一步改善。

绿色供给能力明显提升。到 2020 年，全国粮食（谷物）综合

生产能力稳定在 5.5 亿吨以上,农产品质量安全水平和品牌农产品占比明显提升,休闲农业和乡村旅游加快发展。到 2030 年,农产品供给更加优质安全,农业生态服务能力进一步提高。

## 二、优化农业主体功能与空间布局

**(四) 落实农业功能区制度。**大力实施国家主体功能区战略,依托全国农业可持续发展规划和优势农产品区域布局规划,立足水土资源匹配性,将农业发展区域细划为优化发展区、适度发展区、保护发展区,明确区域发展重点。加快划定粮食生产功能区、重要农产品生产保护区,认定特色农产品优势区,明确区域生产功能。

**(五) 建立农业生产力布局制度。**围绕解决空间布局上资源错配和供给错位的结构性矛盾,努力建立反映市场供求与资源稀缺程度的农业生产力布局,鼓励因地制宜、就地生产、就近供应,建立主要农产品生产布局定期监测和动态调整机制。在优化发展区更好发挥资源优势,提升重要农产品生产能力;在适度发展区加快调整农业结构,限制资源消耗大的产业规模;在保护发展区坚持保护优先、限制开发,加大生态建设力度,实现保供给与保生态有机统一。完善粮食主产区利益补偿机制,健全粮食产销协作机制,推动粮食产销横向利益补偿。鼓励地方积极开展试验示范、农垦率先示范,提高军地农业绿色发展水平。推进国家农业可持续发展试验示范区创建,同时成为农业绿色发展的试点先行区。

**(六) 完善农业资源环境管控制度。**强化耕地、草原、渔业水域、湿地等用途管控,严控围湖造田、滥垦滥占草原等不合理开发建设活动对资源环境的破坏。坚持最严格的耕地保护制度,

全面落实永久基本农田特殊保护政策措施。以县为单位，针对农业资源与生态环境突出问题，建立农业产业准入负面清单制度，因地制宜制定禁止和限制发展产业目录，明确种植业、养殖业发展方向和开发强度，强化准入管理和底线约束，分类推进重点地区资源保护和严重污染地区治理。

**（七）建立农业绿色循环低碳生产制度。**在华北、西北等地下水过度利用区适度压减高耗水作物，在东北地区严格控制旱改水，选育推广节肥、节水、抗病新品种。以土地消纳粪污能力确定养殖规模，引导畜牧业生产向环境容量大的地区转移，科学合理划定禁养区，适度调减南方水网地区养殖总量。禁养区划定减少的畜禽规模养殖用地，可在适宜养殖区域按有关规定及时予以安排，并强化服务。实施动物疫病净化计划，推动动物疫病防控从有效控制到逐步净化消灭转变。推行水产健康养殖制度，合理确定湖泊、水库、滩涂、近岸海域等养殖规模和养殖密度，逐步减少河流湖库、近岸海域投饵网箱养殖，防控水产养殖污染。建立低碳、低耗、循环、高效的加工流通体系。探索区域农业循环利用机制，实施粮经饲统筹、种养加结合、农林牧渔融合循环发展。

**（八）建立贫困地区农业绿色开发机制。**立足贫困地区资源禀赋，坚持保护环境优先，因地制宜选择有资源优势的特色产业，推进产业精准扶贫。把贫困地区生态环境优势转化为经济优势，推行绿色生产方式，大力发展绿色、有机和地理标志优质特色农产品，支持创建区域品牌；推进一二三产融合发展，发挥生态资源优势，发展休闲农业和乡村旅游，带动贫困农户脱贫致富。

### 三、强化资源保护与节约利用

**（九）建立耕地轮作休耕制度。**推动用地与养地相结合，集成推广绿色生产、综合治理的技术模式，在确保国家粮食安全和农民收入稳定增长的前提下，对土壤污染严重、区域生态功能退化、可利用水资源匮乏等不宜连续耕作的农田实行轮作休耕。降低耕地利用强度，落实东北黑土地保护制度，管控西北内陆、沿海滩涂等区域开垦耕地行为。全面建立耕地质量监测和等级评价制度，明确经营者耕地保护主体责任。实施土地整治，推进高标准农田建设。

**（十）建立节约高效的农业用水制度。**推行农业灌溉用水总量控制和定额管理。强化农业取水许可管理，严格控制地下水利用，加大地下水超采治理力度。全面推进农业水价综合改革，按照总体不增加农民负担的原则，加快建立合理农业水价形成机制和节水激励机制，切实保护农民合理用水权益，提高农民有偿用水意识和节水积极性。突出农艺节水和工程节水措施，推广水肥一体化及喷灌、微灌、管道输水灌溉等农业节水技术，健全基层节水农业技术推广服务体系。充分利用天然降水，积极有序发展雨养农业。

**（十一）健全农业生物资源保护与利用体系。**加强动植物种质资源保护利用，加快国家种质资源库、畜禽水产基因库和资源保护场（区、圃）规划建设，推进种质资源收集保存、鉴定和育种，全面普查农作物种质资源。加强野生动植物自然保护区建设，推进濒危野生植物资源原生境保护、移植保存和人工繁育。实施生物多样性保护重大工程，开展濒危野生动植物物种调查和专项救护，实施珍稀濒危水生生物保护行动计划和长江珍稀特有水生生物拯救工程。加强海洋渔业资源调查研究能力建设。完善外来



物种风险监测评估与防控机制，建设生物天敌繁育基地和关键区域生物入侵阻隔带，扩大生物替代防治示范技术试点规模。

#### 四、加强产地环境保护与治理

**（十二）建立工业和城镇污染向农业转移防控机制。**制定农田污染控制标准，建立监测体系，严格工业和城镇污染物处理和达标排放，依法禁止未经处理达标的工业和城镇污染物进入农田、养殖水域等农业区域。强化经常性执法监管制度建设。出台耕地土壤污染治理及效果评价标准，开展污染耕地分类治理。

**（十三）健全农业投入品减量使用制度。**继续实施化肥农药使用量零增长行动，推广有机肥替代化肥、测土配方施肥，强化病虫害统防统治和全程绿色防控。完善农药风险评估技术标准体系，加快实施高剧毒农药替代计划。规范限量使用饲料添加剂，减量使用兽用抗菌药物。建立农业投入品电子追溯制度，严格农业投入品生产和使用管理，支持低消耗、低残留、低污染农业投入品生产。

**（十四）完善秸秆和畜禽粪污等资源化利用制度。**严格依法落实秸秆禁烧制度，整县推进秸秆全量化综合利用，优先开展就地还田。推进秸秆发电并网运行和全额保障性收购，开展秸秆高值化、产业化利用，落实好沼气、秸秆等可再生能源电价政策。开展尾菜、农产品加工副产物资源化利用。以沼气和生物天然气为主要处理方向，以农用有机肥和农村能源为主要利用方向，强化畜禽粪污资源化利用，依法落实规模养殖环境评价准入制度，明确地方政府属地责任和规模养殖场主体责任。依据土地利用规划，积极保障秸秆和畜禽粪污资源化利用用地。健全病死畜禽无害化处理体系，引导病死畜禽集中处理。

**（十五）完善废旧地膜和包装废弃物等回收处理制度。**加快出台新的地膜标准，依法强制生产、销售和使用符合标准的加厚地膜，以县为单位开展地膜使用全回收、消除土壤残留等试验试点。建立农药包装废弃物等回收和集中处理体系，落实使用者妥善收集、生产者和经营者回收处理的责任。

## **五、养护修复农业生态系统**

**（十六）构建田园生态系统。**遵循生态系统整体性、生物多样性规律，合理确定种养规模，建设完善生物缓冲带、防护林网、灌溉渠系等田间基础设施，恢复田间生物群落和生态链，实现农田生态循环和稳定。优化乡村种植、养殖、居住等功能布局，拓展农业多种功能，打造种养结合、生态循环、环境优美的田园生态系统。

**（十七）创新草原保护制度。**健全草原产权制度，规范草原经营权流转，探索建立全民所有草原资源有偿使用和分级行使所有权制度。落实草原生态保护补助奖励政策，严格实施草原禁牧休牧轮牧和草畜平衡制度，防止超载过牧。加强严重退化、沙化草原治理。完善草原监管制度，加强草原监理体系建设，强化草原征占用审核审批管理，落实土地用途管制制度。

**（十八）健全水生生态保护修复制度。**科学划定江河湖海限捕、禁捕区域，健全海洋伏季休渔和长江、黄河、珠江等重点河流禁渔期制度，率先在长江流域水生生物保护区实现全面禁捕，严厉打击“绝户网”等非法捕捞行为。实施海洋渔业资源总量管理制度，完善渔船管理制度，建立幼鱼资源保护机制，开展捕捞限额试点，推进海洋牧场建设。完善水生生物增殖放流，加强水生生物资源养护。因地制宜实施河湖水系自然连通，确定河道砂

石禁采区、禁采期。

**（十九）实行林业和湿地养护制度。**建设覆盖全面、布局合理、结构优化的农田防护林和村镇绿化林带。严格实施湿地分级管理制度，严格保护国际重要湿地、国家重要湿地、国家级湿地自然保护区和国家湿地公园等重要湿地。开展退化湿地恢复和修复，严格控制开发利用和围垦强度。加快构建退耕还林还草、退耕还湿、防沙治沙，以及石漠化、水土流失综合生态治理长效机制。

## 六、健全创新驱动与约束激励机制

**（二十）构建支撑农业绿色发展的科技创新体系。**完善科研单位、高校、企业等各类创新主体协同攻关机制，开展以农业绿色生产为重点的科技联合攻关。在农业投入品减量高效利用、种业主要作物联合攻关、有害生物绿色防控、废弃物资源化利用、产地环境修复和农产品绿色加工贮藏等领域尽快取得一批突破性科研成果。完善农业绿色科技创新成果评价和转化机制，探索建立农业技术环境风险评估体系，加快成熟适用绿色技术、绿色品种的示范、推广和应用。借鉴国际农业绿色发展经验，加强国际间科技和成果交流合作。

**（二十一）完善农业生态补贴制度。**建立与耕地地力提升和责任落实相挂钩的耕地地力保护补贴机制。改革完善农产品价格形成机制，深化棉花目标价格补贴，统筹玉米和大豆生产者补贴，坚持补贴向优势区倾斜，减少或退出非优势区补贴。改革渔业补贴政策，支持捕捞渔民减船转产、海洋牧场建设、增殖放流等资源养护措施。完善耕地、草原、森林、湿地、水生生物等生态补偿政策，继续支持退耕还林还草。有效利用绿色金融激励机制，

探索绿色金融服务农业绿色发展的有效方式，加大绿色信贷及专业化担保支持力度，创新绿色生态农业保险产品。加大政府和社会资本合作（PPP）在农业绿色发展领域的推广应用，引导社会资本投向农业资源节约、废弃物资源化利用、动物疫病净化和生态保护修复等领域。

**（二十二）建立绿色农业标准体系。**清理、废止与农业绿色发展不适应的标准和行业规范。制定修订农兽药残留、畜禽屠宰、饲料卫生安全、冷链物流、畜禽粪污资源化利用、水产养殖尾水排放等国家标准和行业标准。强化农产品质量安全认证机构监管和认证过程管控。改革无公害农产品认证制度，加快建立统一的绿色农产品市场准入标准，提升绿色食品、有机农产品和地理标志农产品等认证的公信力和权威性。实施农业绿色品牌战略，培育具有区域优势特色和国际竞争力的农产品区域公用品牌、企业品牌和产品品牌。加强农产品质量安全全程监管，健全与市场准入相衔接的食用农产品合格证制度，依托现有资源建立国家农产品质量安全追溯管理平台，加快农产品质量安全追溯体系建设。积极参与国际标准的制定修订，推进农产品认证结果互认。

**（二十三）完善绿色农业法律法规体系。**研究制定修订体现农业绿色发展需求的法律法规，完善耕地保护、农业污染防治、农业生态保护、农业投入品管理等方面的法律制度。开展农业节约用水立法研究工作。加大执法和监督力度，依法打击破坏农业资源环境的违法行为。健全重大环境事件和污染事故责任追究制度及损害赔偿制度，提高违法成本和惩罚标准。

**（二十四）建立农业资源环境生态监测预警体系。**建立耕地、草原、渔业水域、生物资源、产地环境以及农产品生产、市场、

消费信息监测体系，加强基础设施建设，统一标准方法，实时监测报告，科学分析评价，及时发布预警。定期监测农业资源环境承载能力，建立重要农业资源台账制度，构建充分体现资源稀缺和损耗程度的生产成本核算机制，研究农业生态价值统计方法。充分利用农业信息技术，构建天空地数字农业管理系统。

**（二十五）健全农业人才培养机制。**把节约利用农业资源、保护产地环境、提升生态服务功能等内容纳入农业人才培养范畴，培养一批具有绿色发展理念、掌握绿色生产技术技能的农业人才和新型职业农民。积极培育新型农业经营主体，鼓励其率先开展绿色生产。健全生态管护员制度，在生态环境脆弱地区因地制宜增加护林员、草管员等公益岗位。

## 七、保障措施

**（二十六）落实领导责任。**地方各级党委和政府要加强组织领导，把农业绿色发展纳入领导干部任期生态文明建设责任制内容。农业部要发挥好牵头协调作用，会同有关部门按照本意见的要求，抓紧研究制定具体实施方案，明确目标任务、职责分工和具体要求，建立农业绿色发展推进机制，确保各项政策措施落到实处，重要情况要及时向党中央、国务院报告。

**（二十七）实施农业绿色发展全民行动。**在生产领域，推行畜禽粪污资源化利用、有机肥替代化肥、秸秆综合利用、农膜回收、水生生物保护，以及投入品绿色生产、加工流通绿色循环、营销包装低耗低碳等绿色生产方式。在消费领域，从国民教育、新闻宣传、科学普及、思想文化等方面入手，持续开展“光盘行动”，推动形成厉行节约、反对浪费、抵制奢侈、低碳循环等绿色生活方式。

**（二十八）建立考核奖惩制度。**依据绿色发展指标体系，完善农业绿色发展评价指标，适时开展部门联合督查。结合生态文明建设目标评价考核工作，对农业绿色发展情况进行评价和考核。建立奖惩机制，对农业绿色发展取得显著成绩的单位和个人，按照有关规定给予表彰，对落实不力的进行问责。

# 国务院办公厅关于支持贫困县开展统筹整合 使用财政涉农资金试点的意见

## 国办发〔2016〕22号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

为贯彻落实《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》精神，优化财政涉农资金供给机制，进一步提高资金使用效益，保障贫困县集中资源打赢脱贫攻坚战，经国务院同意，现就支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点提出以下意见。

### 一、总体要求

**（一）指导思想。**全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，认真落实党中央、国务院决策部署，坚持精准扶贫、精准脱贫基本方略，实行中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制，改革财政涉农资金管理使用机制，赋予贫困县统筹整合使用财政涉农资金的自主权。

**（二）试点目标。**通过试点，形成“多个渠道引水、一个龙头放水”的扶贫投入新格局，激发贫困县内生动力，支持贫困县围绕突出问题，以摘帽销号为目标，以脱贫成效为导向，以扶贫规划为引领，以重点扶贫项目为平台，统筹整合使用财政涉农资金，撬动金融资本和社会帮扶资金投入扶贫开发，提高资金使用精准度和效益，确保如期完成脱贫攻坚任务。

### （三）基本原则。

——渠道不变，充分授权。对纳入统筹整合使用范围的财政

涉农资金，中央和省、市级有关部门仍按照原渠道下达，资金项目审批权限完全下放到贫困县。

——省负总责，强化监督。中央有关部门主要负责政策制定、资金下达、制度建设和监督考核。省级扶贫开发领导小组对试点工作负总责，重点抓好试点选择、上下衔接、组织协调、督促检查等工作。

——县抓落实，权责匹配。贫困县作为实施主体，根据本地脱贫攻坚规划，统筹整合使用财政涉农资金，并承担资金安全、规范、有效使用的具体责任。

——精准发力，注重实效。贫困县财政涉农资金统筹整合使用要与脱贫成效紧密挂钩，精确瞄准建档立卡贫困人口，着力增强贫困人口自我发展能力，改善贫困人口生产生活条件。

## 二、试点范围

2016年，各省（区、市）在连片特困地区县和国家扶贫开发工作重点县范围内，优先选择领导班子强、工作基础好、脱贫攻坚任务重的贫困县开展试点，试点贫困县数量不少于贫困县总数的三分之一，具备条件的可扩大试点范围。2017年，推广到全部贫困县。

## 三、资金范围

统筹整合使用的资金范围是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。中央层面主要有：财政专项扶贫资金、农田水利设施建设和水土保持补助资金、现代农业生产发展资金、农业技术推广与服务补助资金、林业补助资金、农业综合开发补助资金、农村综合改革转移支付、新增建设用地土地有偿使用费安排的高标准基本农田建设补助资金、农村环境连片



整治示范资金、车辆购置税收入补助地方用于一般公路建设项目资金（支持农村公路部分）、农村危房改造补助资金、中央专项彩票公益金支持扶贫资金、产粮大县奖励资金、生猪（牛羊）调出大县奖励资金（省级统筹部分）、农业资源及生态保护补助资金（对农民的直接补贴除外）、服务业发展专项资金（支持新农村现代流通服务网络工程部分）、江河湖库水系综合整治资金、全国山洪灾害防治经费、旅游发展基金，以及中央预算内投资用于“三农”建设部分（不包括重大引调水工程、重点水源工程、江河湖泊治理骨干重大工程、跨界河流开发治理工程、新建大型灌区、大中型灌区续建配套和节水改造、大中型病险水库水闸除险加固、生态建设方面的支出）。教育、医疗、卫生等社会事业方面资金，也要结合脱贫攻坚任务和贫困人口变化情况，完善资金安排使用机制，精准有效使用资金。

各省（区、市）、市（地）要结合本地实际，明确本级财政安排的涉农资金中贫困县可统筹整合使用的资金范围，进一步加大统筹整合力度。

#### 四、工作措施

**（一）增强贫困县财政保障能力。**中央和省级财政优化转移支付结构，明显加大对贫困地区的转移支付力度，扩大一般性转移支付规模和比例，提升贫困县财政保障能力。清理整合目标接近、资金投入方向类同、资金管理方式相近的专项转移支付，推进部门内部资金的统筹整合使用。对具有地域管理信息优势的项目，主要采取因素法分配相关转移支付资金，便于贫困县统筹安排使用。进一步加强预算执行管理，提高提前下达转移支付预计数比例，按因素法分配且金额相对固定的转移支付提前下达的预

计数比例要达到 90%，其他专项转移支付提前下达的预计数原则上不能低于上年度执行数的 70%，便于地方统筹编制预算。中央对地方一般性转移支付在全国人大批准预算后 30 日内正式下达，专项转移支付在 90 日内正式下达。省级政府接到中央转移支付后，应在 30 日内正式下达到县级以上地方各级政府。有条件的地方要进一步加快转移支付预算下达进度。

**（二）加大对贫困县倾斜支持力度。**按照政府扶贫投入力度要与脱贫攻坚任务相适应的要求，中央和省、市级财政要在切实增加扶贫投入基础上，进一步向贫困县倾斜，将脱贫攻坚作为资金分配的重要参考因素。原则上用于贫困地区、贫困人口的资金增幅不低于该项资金的平均增幅，确保完成“两不愁、三保障”（不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障）的目标任务。有关部门和地方不得限定资金在贫困县的具体用途，干扰统筹整合使用资金的，要严肃追究责任。

**（三）发挥贫困县统筹整合使用资金主体作用。**贫困县要坚持目标导向和问题导向，编制好本地脱贫攻坚规划，做好与全国脱贫攻坚规划、各部门专项规划的衔接，以规划引领投入，凝聚扶贫合力。要结合各部门政策目标和工作任务，依据本地脱贫攻坚规划，充分发挥贴近脱贫攻坚一线、管理信息充分的优势，区分轻重缓急，确定好重点扶贫项目和建设任务，统筹安排好相关涉农资金，交由县级相关部门具体落实。资金统筹整合使用要与脱贫任务挂钩，按照脱贫效益最大化原则配置资源，将脱贫成效作为衡量资金统筹整合使用工作成果的主要标准。要加强脱贫攻坚项目储备，加快相关涉农资金安排进度，项目成熟一个资金到位一个，年度计划的建设任务应在接到上级转移支付后一年内完

成，确保不出现资金滞留问题。

**（四）创新财政涉农资金使用机制。**贫困县要积极探索开展产业扶贫、资产收益扶贫等机制创新，借鉴易地扶贫搬迁筹资模式，通过政府和社会资本合作、政府购买服务、贷款贴息、设立产业发展基金等有效方式，充分发挥财政资金引导作用和杠杆作用，撬动更多金融资本、社会帮扶资金参与脱贫攻坚。在选择扶贫项目时，要充分尊重贫困群众的意愿，积极推广群众民主议事决策机制，优先安排贫困人口参与积极性高、意愿强烈的扶贫项目，有条件的可吸收贫困村、贫困户代表参与项目评选和建设管理。各级有关部门要加强指导、服务和监督。

**（五）构建资金统筹整合使用制度体系。**中央和省、市级有关部门要及时修订完善各项制度，取消限制资金统筹整合使用的相关规定。贫困县要制定统筹整合使用财政涉农资金具体办法，明确部门分工、操作程序、资金用途、监管措施。对统筹整合使用的资金，贫困县要结合脱贫攻坚规划和各部门专项规划，在农业生产发展和农村基础设施建设范围（即统筹整合使用的财政涉农资金用途）内，提出包括主要目标和具体建设任务在内的资金统筹整合使用方案，认真组织实施。相关资金按上述办法调整用途，各部门应予以认可。贫困县资金统筹整合使用方案确定后，要及时报省级扶贫开发领导小组备案，省级扶贫开发领导小组向中央相关部门通报，各部门要将其作为加强指导、监督问责的重要依据。

## 五、组织保障

**（一）建立沟通协调机制。**在各级扶贫开发领导小组的统一领导下，建立有关部门广泛参与的工作协调机制，确定部门职责

分工，研究纳入统筹整合使用的具体资金范围，明确对贫困地区、贫困人口倾斜支持政策，取消限制资金统筹整合使用管理要求，定期或不定期召开会议交流情况，解决工作中遇到的实际问题。各级有关部门要加强对试点工作的指导，强化试点工作培训，深入开展调查研究，总结推广好的经验做法。贫困县要及时研究处理具体操作层面遇到的问题，注意积累可借鉴的经验，发掘可复制的典型，并及时向上级扶贫开发领导小组和有关部门报告。

**（二）加强规划有效衔接。**各级发展改革、扶贫部门要科学编制脱贫攻坚规划，各有关部门要按照脱贫攻坚要求及时调整完善相关专项规划，实现脱贫攻坚规划与部门专项规划的有效衔接，保障按计划完成脱贫任务。部门专项规划与脱贫攻坚规划不一致的，应当区分具体情况研究处理，原则上以脱贫攻坚规划为准。

**（三）全面推行公开公示制度。**推进政务公开，各级有关部门应将涉农资金政策文件、管理制度、资金分配、工作进度等信息及时向社会公开。贫困县要在本地政府门户网站和主要媒体公开统筹整合使用的涉农资金来源、用途和项目建设等情况，并实施扶贫项目行政村公示制度，接受社会监督。

**（四）实行严格监督评价。**各级政府要把纳入统筹整合范围的财政涉农资金作为监管重点。贫困县对财政涉农资金管理监督负首要责任，贫困村第一书记、驻村工作队、村委会要深度参与涉农资金和项目的管理监督。各级审计、财政等部门要加大对贫困县的审计和监督检查力度，并对贫困县监管职责落实情况进行跟踪问效，对地方探索实践资金统筹整合使用、提高资金使用效益给予大力支持。探索引入第三方独立监督，引导贫困人口主动参与，构建多元化资金监管机制。各级扶贫、财政、发展改革部

门要加强对资金统筹整合使用的绩效评价，并将其纳入扶贫开发工作成效考核，评价、考核结果以本级扶贫开发领导小组名义通报。对试点工作成效好、资金使用效益高的地方，在分配财政专项扶贫资金时给予奖励和倾斜；对不作为、乱作为等行为，严肃追究相关人员责任。

# 国务院办公厅关于创新农村基础设施投融资 体制机制的指导意见

## 国办发〔2017〕17号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

农村基础设施是社会主义新农村建设的重要内容，是农村经济社会发展的重要支撑。近年来，我国农村道路、供水、污水垃圾处理、供电、电信等基础设施建设步伐不断加快，生产生活条件逐步改善，但由于历史欠账较多、资金投入不足、融资渠道不畅等原因，农村基础设施总体上仍比较薄弱，与全面建成小康社会的要求还有较大差距。为创新农村基础设施投融资体制机制，加快农村基础设施建设步伐，经国务院同意，现提出以下意见。

### 一、总体要求

**（一）指导思想。**全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，认真落实党中央、国务院决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以加快补齐农村基础设施短板、推进城乡发展一体化为目标，以创新投融资体制机制为突破口，明确各级政府事权和投入责任，拓宽投融资渠道，优化投融资模式，加大建设投入，完善管护机制，全面提高农村基础设施建设和管理水平。

### （二）基本原则。

政府主导、社会参与。明确农村基础设施的公共产品定位，强化政府投入和主导责任，加强城乡基础设施统筹规划，加大政

策支持力度。破除体制机制障碍，引导和鼓励社会资本投向农村基础设施领域，提高建设和管护市场化、专业化程度。

农民受益、民主决策。发挥农民作为农村基础设施直接受益主体的作用，引导农民和农村集体经济组织积极参与项目建设和管理，推动决策民主化，保障农民知情权、参与权和监督权。

因地制宜、分类施策。充分发挥地方政府和投资主体的积极性，探索适合不同地区、不同基础设施特点的投融资机制。兼顾公平与效率，实施差别化投融资政策，加大对贫困地区的支持力度。

建管并重、统筹推进。坚持先建机制、后建工程，合理确定农村基础设施投融资模式和运行方式。推进投融资体制机制创新与建设管护机制创新、农村集体产权制度改革等有机结合，实现可持续发展。

**（三）主要目标。**到 2020 年，主体多元、充满活力的投融资体制基本形成，市场运作、专业高效的建管机制逐步建立，城乡基础设施建设管理一体化水平明显提高，农村基础设施条件明显改善，美丽宜居乡村建设取得明显进展，广大农民共享改革发展成果的获得感进一步增强。

## 二、构建多元化投融资新格局，健全投入长效机制

**（四）健全分级分类投入体制。**明确各级政府事权和投入责任，构建事权清晰、权责一致、中央支持、省级统筹、县级负责的农村基础设施投入体系。对农村道路等没有收益的基础设施，建设投入以政府为主，鼓励社会资本和农民参与。对农村供水、污水垃圾处理等有一定收益的基础设施，建设投入以政府和社会资本为主，积极引导农民投入。对农村供电、电信等以经营性为

主的基础设施，建设投入以企业为主，政府对贫困地区和重点区域给予补助。（国家发展改革委、财政部牵头负责）

**（五）完善财政投入稳定增长机制。**优先保障财政对农业农村的投入，相应支出列入各级财政预算，坚持把农业农村作为国家固定资产投资的重点领域，确保力度不减弱、总量有增加。统筹政府土地出让收益等各类资金，支持农村基础设施建设。支持地方政府以规划为依据，整合不同渠道下达但建设内容相近的资金，形成合力。（财政部、国家发展改革委牵头负责）

**（六）创新政府投资支持方式。**发挥政府投资的引导和撬动作用，采取直接投资、投资补助、资本金注入、财政贴息、以奖代补、先建后补、无偿提供建筑材料等多种方式支持农村基础设施建设。鼓励地方政府和社会资本设立农村基础设施建设投资基金。建立规范的地方政府举债融资机制，推动地方融资平台转型改制和市场化融资，重点向农村基础设施建设倾斜。允许地方政府发行一般债券支持农村道路建设，发行专项债券支持农村供水、污水垃圾处理设施建设，探索发行县级农村基础设施建设项目集合债。支持符合条件的企业发行企业债券，用于农村供电、电信设施建设。鼓励地方政府通过财政拨款、特许或委托经营等渠道筹措资金，设立不向社会征收的政府性农村基础设施维修养护基金。鼓励有条件的地区将农村基础设施与产业、园区、乡村旅游等进行捆绑，实行一体化开发和建设，实现相互促进、互利共赢。（国家发展改革委、财政部、人民银行、银监会、证监会等负责）

**（七）建立政府和社会资本合作机制。**支持各地通过政府和社会资本合作模式，引导社会资本投向农村基础设施领域。鼓励按照“公益性项目、市场化运作”理念，大力推进政府购买服务，



创新农村基础设施建设和运营模式。支持地方政府将农村基础设施项目整体打包，提高收益能力，并建立运营补偿机制，保障社会资本获得合理投资回报。对农村基础设施项目在用电、用地等方面优先保障。（国家发展改革委、财政部、工业和信息化部、国土资源部、住房城乡建设部、水利部、农业部、国家林业局、国家能源局等负责）

**（八）充分调动农民参与积极性。**尊重农民主体地位，加强宣传教育，发挥其在农村基础设施决策、投入、建设、管护等方面作用。完善村民一事一议制度，合理确定筹资筹劳限额，加大财政奖补力度。鼓励农民和农村集体经济组织自主筹资筹劳开展村内基础设施建设。推行农村基础设施建设项目公示制度，发挥村民理事会、新型农业经营主体等监督作用。（农业部、水利部、国家林业局、民政部、住房城乡建设部等负责）

**（九）加大金融支持力度。**政策性银行和开发性金融机构要结合各自职能定位和业务范围，强化对农村基础设施建设的支持。鼓励商业银行加大农村基础设施信贷投放力度，改善农村金融服务。发挥农业银行面向三农、商业运作的优势，加大对农村基础设施的支持力度。支持银行业金融机构开展收费权、特许经营权等担保创新类贷款业务。完善涉农贷款财政奖励补助政策，支持收益较好、能够市场化运作的农村基础设施重点项目开展股权和债权融资。建立并规范发展融资担保、保险等多种形式的增信机制，提高各类投资建设主体的融资能力。加快推进农村信用体系建设。鼓励利用国际金融组织和外国政府贷款建设农村基础设施。（人民银行、银监会、证监会、保监会、国家发展改革委、财政部、农业发展银行、开发银行、农业银行等负责）

**（十）强化国有企业社会责任。**切实发挥输配电企业、基础电信运营企业的主体作用，加大对农村电网改造升级、电信设施建设的投入力度。鼓励其他领域的国有企业拓展农村基础设施建设业务，支持中央企业和地方国有企业通过帮扶援建等方式参与农村基础设施建设。（国务院国资委、国家发展改革委、财政部、工业和信息化部、国家能源局等负责）

**（十一）引导社会各界积极援建。**鼓励企业、社会组织、个人通过捐资捐物、结对帮扶、包村包项目等形式，支持农村基础设施建设和运行管护。引导国内外机构、基金会、社会团体和各界人士依托公益捐助平台，为农村基础设施建设筹资筹物。落实企业和个人公益性捐赠所得税税前扣除政策。进一步推进东西部扶贫协作，支持贫困地区农村基础设施建设。（民政部、财政部、税务总局、国家发展改革委、国务院扶贫办等负责）

### 三、完善建设管护机制，保障工程长期发挥效益

**（十二）完善农村公路建设养护机制。**将农村公路建设、养护、管理机构运行经费及人员基本支出纳入一般公共预算。推广“建养一体化”模式，通过政府购买服务等方式，引入专业企业、社会资本建设和养护农村公路。鼓励采取出让公路冠名权、广告权、相关资源开发权等方式，筹资建设和养护农村公路。结合物价上涨、里程增加、等级提升等因素，合理确定农村公路养护资金补助标准。（交通运输部、财政部、国家发展改革委等负责）

**（十三）加快农村供水设施产权制度改革。**以政府投入为主兴建、规模较大的农村集中供水基础设施，由县级人民政府或其授权部门根据国家有关规定确定产权归属；以政府投入为主兴建、

规模较小的农村供水基础设施，资产交由农村集体经济组织或农民用水合作组织所有；单户或联户农村供水基础设施，国家补助资金所形成的资产归受益农户所有；社会资本投资兴建的农村供水基础设施，所形成的资产归投资者所有，或依据投资者意愿确定产权归属。由产权所有者建立管护制度，落实管护责任。鼓励开展农村供水设施产权交易，通过拍卖、租赁、承包、股份合作、委托经营等方式将一定期限内的管护权、收益权划归社会投资者。推进国有供水企业股份制改造，引入第三方参与运行管理。（水利部、住房城乡建设部、国家发展改革委、财政部等负责）

**（十四）理顺农村污水垃圾处理管理体制。**探索建立农村污水垃圾处理统一管理体制，切实解决多头管理问题。鼓励实施城乡生活污水“统一规划、统一建设、统一运行、统一管理”集中处理与农村污水“分户、联户、村组”分散处理相结合的模式，推动农村垃圾分类和资源化利用，完善农村垃圾“户分类、村组收集、乡镇转运、市县处理”集中处置与“户分类、村组收集、乡镇（或村）就地处理”分散处置相结合的模式，推广建立村庄保洁制度。推进建立统一的农村人居环境建设管理信息化平台，促进相关资源统筹利用。（住房城乡建设部、环境保护部牵头负责）

**（十五）积极推进农村电力管理体制改革的。**加快建立规范的现代电力企业制度，鼓励有条件的地区开展县级电网企业股份制改革试点。逐步向符合条件的市场主体放开增量配电网投资业务，赋予投资主体新增配电网的所有权和经营权。鼓励以混合所有制方式发展配电网业务，通过公私合营模式引入社会资本参与农村电网改造升级及运营。支持社会资本投资建设清洁能源项目和分布

式电源并网工程。（国家能源局、国家发展改革委牵头负责）

**（十六）鼓励农村电信设施建设向民间资本开放。**创新农村电信基础设施建设项目融资模式，支持民间资本以资本入股、业务代理、网络代维等多种形式与基础电信企业开展合作，参与农村电信基础设施建设。加快推进东中部发达地区农村宽带接入市场向民间资本开放试点工作，逐步深化试点，鼓励和引导民间资本开展农村宽带接入网络建设和业务运营。（工业和信息化部牵头负责）

**（十七）改进项目管理和绩效评价方式。**建立涵盖需求决策、投资管理、建设运营等全过程、多层次的农村基础设施建设项目综合评价体系。对具备条件的项目，通过公开招标、邀请招标、定向委托、竞争性谈判等多种方式选择专业化的第三方机构，参与项目前期论证、招投标、建设监理、效益评价等，建立绩效考核、监督激励和定期评价机制。（国家发展改革委、财政部牵头负责）

#### 四、健全定价机制，激发投资动力和活力

**（十八）合理确定农村供水价格。**在建立使用者付费制度、促进节约用水的基础上，完善农村供水水价形成机制。对城市周边已纳入城镇自来水供应范围的农户，实行统一的居民阶梯水价政策。对实行农村集中式供水的，按照补偿成本、合理盈利的原则确定水价，实行有偿服务、计量收费。地方政府和具备条件的农村集体经济组织可根据实际情况对运营单位进行合理补偿。通过加强水费征收和运行维护费用补偿等措施，保障工程正常运行及日常维护。（国家发展改革委、水利部牵头负责）

**（十九）探索建立污水垃圾处理农户缴费制度。**鼓励先行先

试，在有条件的地区实行污水垃圾处理农户缴费制度，保障运营单位获得合理收益，综合考虑污染防治形势、经济社会承受能力、农村居民意愿等因素，合理确定缴费水平和标准，建立财政补贴与农户缴费合理分摊机制。完善农村污水垃圾处理费用调整机制，建立上下游价格调整联动机制，价格调整不到位时，地方政府和具备条件的村集体可根据实际情况对运营单位给予合理补偿。（住房城乡建设部、国家发展改革委、财政部等负责）

**（二十）完善输配电价机制。**按照“管住中间、放开两头”的原则，推进输配电价改革，严格成本审核和监管，完善分类定价、阶梯电价政策，落实好“两分钱”农网还贷资金政策，研究建立电力普遍服务补偿机制，支持农村地区发展。（国家发展改革委、国家能源局牵头负责）

**（二十一）推进农村地区宽带网络提速降费。**加快农村宽带网络建设，引导基础电信企业公平竞争。指导和推动基础电信企业简化资费结构，切实提高农村宽带上网等业务的性价比，为农村贫困户提供更加优惠的资费方案，为发展“互联网+”提供有力支撑。（工业和信息化部牵头负责）

## 五、保障措施

**（二十二）强化规划引导作用。**按照城乡一体化发展的要求，衔接协调各类规划，推进县域乡村建设规划编制，统筹农村道路、供水、污水垃圾处理、供电、电信等基础设施建设布局。推动城镇基础设施向农村延伸，鼓励将城市周边农村、规模较大的中心镇纳入城镇基础设施建设规划，实行统一规划、统一建设、统一管护。（住房城乡建设部牵头负责）

**（二十三）完善相关法律法规。**完善农村基础设施投融资相

关法律法规，依法保护投资者合法权益，维护公平有序的市场投资环境。推动公路法、村庄和集镇规划建设管理条例等相关法律法规修订工作，为创新农村基础设施投融资体制机制创造条件。加快修订相关规定，适当放宽对农村小型基础设施投资项目管理“四制”要求。（交通运输部、住房城乡建设部、国家发展改革委、农业部、国务院法制办等负责）

**（二十四）落实地方政府责任。**地方各级人民政府要把农村基础设施建设管护摆上重要议事日程，统筹本辖区内国有林区、林场、垦区等基础设施建设，积极创新投融资体制机制。县级人民政府是农村基础设施建设管护的责任主体，要结合本地实际，制定实施意见，确保各项措施落到实处。（各省级人民政府负责）

**（二十五）加强部门协作。**国务院各有关部门要根据本意见，按照职责分工，密切协作配合，抓紧制定相关配套措施。国家发展改革委要会同有关部门对意见落实情况进行跟踪分析和定期评估，并向国务院报告。（国家发展改革委牵头负责）

# 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

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

近年来，我国畜牧业持续稳定发展，规模化养殖水平显著提高，保障了肉蛋奶供给，但大量养殖废弃物没有得到有效处理和利用，成为农村环境治理的一大难题。抓好畜禽养殖废弃物资源化利用，关系畜产品有效供给，关系农村居民生产生活环境改善，是重大的民生工程。为加快推进畜禽养殖废弃物资源化利用，促进农业可持续发展，经国务院同意，现提出以下意见。

## 一、总体要求

**(一) 指导思想。**全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，认真落实党中央、国务院决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持保供给与保环境并重，坚持政府支持、企业主体、市场化运作的方针，坚持源头减量、过程控制、末端利用的治理路径，以畜牧大县和规模养殖场为重点，以沼气和生物天然气为主要处理方向，以农用有机肥和农村能源为主要利用方向，健全制度体系，强化责任落实，完善扶持政策，严格执法监管，加强科技支撑，强化装备保障，全面推进畜禽养殖废弃物资源化利用，加快构建种养结合、农牧循环的可持续发展新格局，为全面建成小康社会提供有力支撑。

## **(二) 基本原则。**

统筹兼顾，有序推进。统筹资源环境承载能力、畜产品供给保障能力和养殖废弃物资源化利用能力，协同推进生产发展和环境保护，奖惩并举，疏堵结合，加快畜牧业转型升级和绿色发展，保障畜产品供给稳定。

因地制宜，多元利用。根据不同区域、不同畜种、不同规模，以肥料化利用为基础，采取经济高效适用的处理模式，宜肥则肥，宜气则气，宜电则电，实现粪污就地就近利用。

属地管理，落实责任。畜禽养殖废弃物资源化利用由地方人民政府负总责。各有关部门在本级人民政府的统一领导下，健全工作机制，督促指导畜禽养殖场切实履行主体责任。

政府引导，市场运作。建立企业投入为主、政府适当支持、社会资本积极参与的运营机制。完善以绿色生态为导向的农业补贴制度，充分发挥市场配置资源的决定性作用，引导和鼓励社会资本投入，培育发展畜禽养殖废弃物资源化利用产业。

**(三) 主要目标。**到 2020 年，建立科学规范、权责清晰、约束有力的畜禽养殖废弃物资源化利用制度，构建种养循环发展机制，全国畜禽粪污综合利用率达到 75%以上，规模养殖场粪污处理设施装备配套率达到 95%以上，大型规模养殖场粪污处理设施装备配套率提前一年达到 100%。畜牧大县、国家现代农业示范区、农业可持续发展试验示范区和现代农业产业园率先实现上述目标。

## 二、建立健全畜禽养殖废弃物资源化利用制度

**(四) 严格落实畜禽规模养殖环评制度。**规范环评内容和要求。对畜禽规模养殖相关规划依法依规开展环境影响评价，调整优化畜牧业生产布局，协调畜禽规模养殖和环境保护的关系。新建或改扩建畜禽规模养殖场，应突出养分综合利用，配套与养殖规模



和处理工艺相适应的粪污消纳用地，配备必要的粪污收集、贮存、处理、利用设施，依法进行环境影响评价。加强畜禽规模养殖场建设项目环评分类管理和相关技术标准研究，合理确定编制环境影响报告书和登记表的畜禽规模养殖场规模标准。对未依法进行环境影响评价的畜禽规模养殖场，环保部门予以处罚。**(环境保护部、农业部牵头)**

**(五)完善畜禽养殖污染监管制度。**建立畜禽规模养殖场直联直报信息系统，构建统一管理、分级使用、共享直联的管理平台。健全畜禽粪污还田利用和检测标准体系，完善畜禽规模养殖场污染物减排核算制度，制定畜禽养殖粪污土地承载能力测算方法，畜禽养殖规模超过土地承载能力的县要合理调减养殖总量。完善肥料登记管理制度，强化商品有机肥原料和质量的监管与认证。实施畜禽规模养殖场分类管理，对设有固定排污口的畜禽规模养殖场，依法核发排污许可证，依法严格监管；改革完善畜禽粪污排放统计核算方法，对畜禽粪污全部还田利用的畜禽规模养殖场，将无害化还田利用量作为统计污染物削减量的重要依据。**(农业部、环境保护部牵头，质检总局参与)**

**(六)建立属地管理责任制度。**地方各级人民政府对本行政区域内的畜禽养殖废弃物资源化利用工作负总责，要结合本地实际，依法明确部门职责，细化任务分工，健全工作机制，加大资金投入，完善政策措施，强化日常监管，确保各项任务落实到位。统筹畜产品供给和畜禽粪污治理，落实“菜篮子”市长负责制。各省（区、市）人民政府应于2017年底前制定并公布畜禽养殖废弃物资源化利用工作方案，细化分年度的重点任务和清单，并抄送农业部备案。**(农业部牵头，环境保护部参与)**

**(七) 落实规模养殖场主体责任制度。** 畜禽规模养殖场要严格执行环境保护法、畜禽规模养殖污染防治条例、水污染防治行动计划、土壤污染防治行动计划等法律法规和规定，切实履行环境保护主体责任，建设污染防治配套设施并保持正常运行，或者委托第三方进行粪污处理，确保粪污资源化利用。畜禽养殖标准化示范场要带头落实，切实发挥示范带动作用。**(农业部、环境保护部牵头)**

**(八) 健全绩效评价考核制度。** 以规模养殖场粪污处理、有机肥还田利用、沼气和生物天然气使用等指标为重点，建立畜禽养殖废弃物资源化利用绩效评价考核制度，纳入地方政府绩效评价考核体系。农业部、环境保护部要联合制定具体考核办法，对各省(区、市)人民政府开展考核。各省(区、市)人民政府要对本行政区域内畜禽养殖废弃物资源化利用工作开展考核，定期通报工作进展，层层传导压力。强化考核结果应用，建立激励和责任追究机制。**(农业部、环境保护部牵头，中央组织部参与)**

**(九) 构建种养循环发展机制。** 畜牧大县要科学编制种养循环发展规划，实行以地定畜，促进种养业在布局上相协调，精准规划引导畜牧业发展。推动建立畜禽粪污等农业有机废弃物收集、转化、利用网络体系，鼓励在养殖密集区域建立粪污集中处理中心，探索规模化、专业化、社会化运营机制。通过支持在田间地头配套建设管网和储粪(液)池等方式，解决粪肥还田“最后一公里”问题。鼓励沼液和经无害化处理的畜禽养殖废水作为肥料科学还田利用。加强粪肥还田技术指导，确保科学合理施用。支持采取政府和社会资本合作(PPP)模式，调动社会资本积极性，形成畜禽粪污处理全产业链。培育壮大多种类型的粪污处理社会化服

务组织，实行专业化生产、市场化运营。鼓励建立受益者付费机制，保障第三方处理企业和社会化服务组织合理收益。（农业部牵头，国家发展改革委、财政部、环境保护部参与）

### 三、保障措施

**(十) 加强财税政策支持。**启动中央财政畜禽粪污资源化利用试点，实施种养业循环一体化工程，整县推进畜禽粪污资源化利用。以果菜茶大县和畜牧大县等为重点，实施有机肥替代化肥行动。鼓励地方政府利用中央财政农机购置补贴资金，对畜禽养殖废弃物资源化利用装备实行敞开补贴。开展规模化生物天然气工程和大中型沼气工程建设。落实沼气发电上网标杆电价和上网电量全额保障性收购政策，降低单机发电功率门槛。生物天然气符合城市燃气管网入网技术标准的，经营燃气管网的企业应当接收其入网。落实沼气和生物天然气增值税即征即退政策，支持生物天然气和沼气工程开展碳交易项目。地方财政要加大畜禽养殖废弃物资源化利用投入，支持规模养殖场、第三方处理企业、社会化服务组织建设粪污处理设施，积极推广使用有机肥。鼓励地方政府和社会资本设立投资基金，创新粪污资源化利用设施建设和运营模式。（财政部、国家发展改革委、农业部、环境保护部、住房城乡建设部、税务总局、国家能源局、国家电网公司等负责）

**(十一) 统筹解决用地用电问题。**落实畜禽规模养殖用地，并与土地利用总体规划相衔接。完善规模养殖设施用地政策，提高设施用地利用效率，提高规模养殖场粪污资源化利用和有机肥生产积造设施用地占比及规模上限。将以畜禽养殖废弃物为主要原料的规模化生物天然气工程、大型沼气工程、有机肥厂、集中处理中心建设用地纳入土地利用总体规划，在年度用地计划中优先

安排。落实规模养殖场内养殖相关活动农业用电政策。**(国土资源部、国家发展改革委、国家能源局牵头，农业部参与)**

**(十二)加快畜牧业转型升级。**优化调整生猪养殖布局，向粮食主产区和环境容量大的地区转移。大力发展标准化规模养殖，建设自动喂料、自动饮水、环境控制等现代化装备，推广节水、节料等清洁养殖工艺和干清粪、微生物发酵等实用技术，实现源头减量。加强规模养殖场精细化管理，推行标准化、规范化饲养，推广散装饲料和精准配方，提高饲料转化效率。加快畜禽品种遗传改良进程，提升母畜繁殖性能，提高综合生产能力。落实畜禽疫病综合防控措施，降低发病率和死亡率。以畜牧大县为重点，支持规模养殖场圈舍标准化改造和设备更新，配套建设粪污资源化利用设施。以生态养殖场为重点，继续开展畜禽养殖标准化示范创建。**(农业部牵头，国家发展改革委、财政部、质检总局参与)**

**(十三)加强科技及装备支撑。**组织开展畜禽粪污资源化利用先进工艺、技术和装备研发，制修订相关标准，提高资源转化利用效率。开发安全、高效、环保新型饲料产品，引导矿物元素类饲料添加剂减量使用。加强畜禽粪污资源化利用技术集成，根据不同资源条件、不同畜种、不同规模，推广粪污全量收集还田利用、专业化能源利用、固体粪便肥料化利用、异位发酵床、粪便垫料回用、污水肥料化利用、污水达标排放等经济实用技术模式。集成推广应用有机肥、水肥一体化等关键技术。以畜牧大县为重点，加大技术培训力度，加强示范引领，提升养殖场粪污资源化利用水平。**(农业部、科技部牵头，质检总局参与)**

**(十四)强化组织领导。**各地区、各有关部门要根据本意见精神，按照职责分工，加大工作力度，抓紧制定和完善具体政策措

施。农业部要会同有关部门对本意见落实情况进行定期督查和跟踪评估，并向国务院报告。（农业部牵头）

# 国务院办公厅关于加快推进农业供给侧结构性改革 大力发展粮食产业经济的意见

## 国办发〔2017〕78号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

近年来，我国粮食连年丰收，为保障国家粮食安全、促进经济社会发展奠定了坚实基础。当前，粮食供给由总量不足转为结构性矛盾，库存高企、销售不畅、优质粮食供给不足、深加工转化滞后等问题突出。为加快推进农业供给侧结构性改革，大力发展粮食产业经济，促进农业提质增效、农民就业增收和经济社会发展，经国务院同意，现提出以下意见。

### 一、总体要求

**（一）指导思想。**全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，认真落实党中央、国务院决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，全面落实国家粮食安全战略，以加快推进农业供给侧结构性改革为主线，以增加绿色优质粮食产品供给、有效解决市场化形势下农民卖粮问题、促进农民持续增收和保障粮食质量安全为重点，大力实施优质粮食工程，推动粮食产业创新发展、转型升级和提质增效，为构建更高层次、更高质量、更有效率、更可持续的粮食安全保障体系夯实产业基础。

### （二）基本原则。

坚持市场主导，政府引导。以市场需求为导向，突出市场主

体地位，激发市场活力和企业创新动力，发挥市场在资源配置中的决定性作用。针对粮食产业发展的薄弱环节和制约瓶颈，强化政府规划引导、政策扶持、监管服务等作用，着力营造产业发展良好环境。

坚持产业融合，协调发展。树立“大粮食”、“大产业”、“大市场”、“大流通”理念，充分发挥粮食加工转化的引擎作用，推动仓储、物流、加工等粮食流通各环节有机衔接，以相关利益联结机制为纽带，培育全产业链经营模式，促进一二三产业融合发展。

坚持创新驱动，提质增效。围绕市场需求，发挥科技创新的支撑引领作用，深入推进大众创业、万众创新，加快体制机制、经营方式和商业模式创新，积极培育新产业、新业态等新动能，提升粮食产业发展质量和效益。

坚持因地制宜，分类指导。结合不同区域、不同领域、不同主体的实际情况，选择适合自身特点的粮食产业发展模式。加强统筹协调和政策引导，推进产业发展方式转变，及时总结推广典型经验，注重整体效能和可持续性。

**（三）主要目标。**到 2020 年，初步建成适应我国国情和粮情的现代粮食产业体系，产业发展的质量和效益明显提升，更好地保障国家粮食安全和带动农民增收。绿色优质粮食产品有效供给稳定增加，全国粮食优质品率提高 10 个百分点左右；粮食产业增加值年均增长 7% 左右，粮食加工转化率达到 88%，主食品工业化率提高到 25% 以上；主营业务收入过百亿的粮食企业数量达到 50 个以上，大型粮食产业化龙头企业和粮食产业集群辐射带动能力持续增强；粮食科技创新能力和粮食质量安全保障能力进一步提

升。

## 二、培育壮大粮食产业主体

**（四）增强粮食企业发展活力。**适应粮食收储制度改革需要，深化国有粮食企业改革，发展混合所有制经济，加快转换经营机制，增强市场化经营能力和产业经济发展活力。以资本为纽带，构建跨区域、跨行业“产购储加销”协作机制，提高国有资本运行效率，延长产业链条，主动适应和引领粮食产业转型升级，做强做优做大一批具有竞争力、影响力、控制力的骨干国有粮食企业，有效发挥稳市场、保供应、促发展、保安全的重要载体作用。鼓励国有粮食企业依托现有收储网点，主动与新型农业经营主体等开展合作。培育、发展和壮大从事粮食收购和经营活动的多元粮食市场主体，建立健全统一、开放、竞争、有序的粮食市场体系。（国家粮食局、国务院国资委等负责）

**（五）培育壮大粮食产业化龙头企业。**在农业产业化国家重点龙头企业认定工作中，认定和扶持一批具有核心竞争力和行业带动力的粮食产业化重点龙头企业，引导支持龙头企业与新型农业经营主体和农户构建稳固的利益联结机制，引导优质粮食品种植，带动农民增收致富。支持符合条件的龙头企业参与承担政策性粮食收储业务；在确保区域粮食安全的前提下，探索创新龙头企业参与地方粮食储备机制。（国家发展改革委、国家粮食局、农业部、财政部、商务部、工商总局、质检总局、中储粮总公司等负责）

**（六）支持多元主体协同发展。**发挥骨干企业的示范带动作用，鼓励多元主体开展多种形式的合作与融合，大力培育和发展粮食产业化联合体。支持符合条件的多元主体积极参与粮食仓储



物流设施建设、产后服务体系建设等。鼓励龙头企业与产业链上下游各类市场主体成立粮食产业联盟，共同制订标准、创建品牌、开发市场、攻关技术、扩大融资等，实现优势互补。鼓励通过产权置换、股权转让、品牌整合、兼并重组等方式，实现粮食产业资源优化配置。（国家发展改革委、国家粮食局、工业和信息化部、财政部、农业部、工商总局等负责）

### 三、创新粮食产业发展方式

**（七）促进全产业链发展。**粮食企业要积极参与粮食生产功能区建设，发展“产购储加销”一体化模式，构建从田间到餐桌的全产业链。推动粮食企业向上游与新型农业经营主体开展产销对接和协作，通过定向投入、专项服务、良种培育、订单收购、代储加工等方式，建设加工原料基地，探索开展绿色优质特色粮油种植、收购、储存、专用化加工试点；向下游延伸建设物流营销和服务网络，实现粮源基地化、加工规模化、产品优质化、服务多样化，着力打造绿色、有机的优质粮食供应链。开展粮食全产业链信息监测和分析预警，加大供需信息发布力度，引导粮食产销平衡。（国家发展改革委、国家粮食局、农业部、质检总局、国家认监委等负责）

**（八）推动产业集聚发展。**深入贯彻区域发展总体战略和“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展三大战略，发挥区域和资源优势，推动粮油产业集聚发展。依托粮食主产区、特色粮油产区和关键粮食物流节点，推进产业向优势产区集中布局，完善进口粮食临港深加工产业链。发展粮油食品产业集聚区，打造一批优势粮食产业集群，以全产业链为纽带，整合现有粮食生产、加工、物流、仓储、销售以及科技等资源，支持建设国家

现代粮食产业发展示范园区（基地），支持主销区企业到主产区投资建设粮源基地和仓储物流设施，鼓励主产区企业到主销区建立营销网络，加强产销区产业合作。（国家发展改革委、国家粮食局、工业和信息化部、财政部、商务部、中国铁路总公司等负责）

**（九）发展粮食循环经济。**鼓励支持粮食企业探索多途径实现粮油副产物循环、全值和梯次利用，提高粮食综合利用率和产品附加值。以绿色粮源、绿色仓储、绿色工厂、绿色园区为重点，构建绿色粮食产业体系。鼓励粮食企业建立绿色、低碳、环保的循环经济系统，降低单位产品能耗和物耗水平。推广“仓顶阳光工程”、稻壳发电等新能源项目，大力开展米糠、碎米、麦麸、麦胚、玉米芯、饼粕等副产物综合利用示范，促进产业节能减排、提质增效。（国家发展改革委、国家粮食局、工业和信息化部、农业部、国家能源局等负责）

**（十）积极发展新业态。**推进“互联网+粮食”行动，积极发展粮食电子商务，推广“网上粮店”等新型粮食零售业态，促进线上线下融合。完善国家粮食电子交易平台体系，拓展物流运输、金融服务等功能，发挥其服务种粮农民、购粮企业的重要作用。加大粮食文化资源的保护和开发利用力度，支持爱粮节粮宣传教育基地和粮食文化展示基地建设，鼓励发展粮食产业观光、体验式消费等新业态。（国家粮食局、国家发展改革委、工业和信息化部、财政部、农业部、商务部、国家旅游局等负责）

**（十一）发挥品牌引领作用。**加强粮食品牌建设顶层设计，通过质量提升、自主创新、品牌创建、特色产品认定等，培育一批具有自主知识产权和较强市场竞争力的全国性粮食名牌产品。

鼓励企业推行更高质量标准，建立粮食产业企业标准领跑者激励机制，提高品牌产品质量水平，大力发展“三品一标”粮食产品，培育发展自主品牌。加强绿色优质粮食品牌宣传、发布、人员培训、市场营销、评价标准体系建设、展示展销信息平台建设，开展丰富多彩的品牌创建和产销对接推介活动、品牌产品交易会等，挖掘区域性粮食文化元素，联合打造区域品牌，促进品牌整合，提升品牌美誉度和社会影响力。鼓励企业获得有机、良好农业规范等通行认证，推动出口粮食质量安全示范区建设。加大粮食产品的专利权、商标权等知识产权保护力度，严厉打击制售假冒伪劣产品行为。加强行业信用体系建设，规范市场秩序。（国家粮食局、国家发展改革委、工业和信息化部、农业部、工商总局、质检总局、国家标准委、国家知识产权局等负责）

#### 四、加快粮食产业转型升级

**（十二）增加绿色优质粮油产品供给。**大力推进优质粮食工程建设，以市场需求为导向，建立优质优价的粮食生产、分类收储和交易机制。增品种、提品质、创品牌，推进绿色优质粮食产业体系建设。实施“中国好粮油”行动计划，开展标准引领、质量测评、品牌培育、健康消费宣传、营销渠道和平台建设及试点示范。推进出口食品农产品生产企业内外销产品“同线同标同质”工程，实现内销转型，带动产业转型升级。调优产品结构，开发绿色优质、营养健康的粮油新产品，增加多元化、定制化、个性化产品供给，促进优质粮食产品的营养升级扩版。推广大米、小麦粉和食用植物油适度加工，大力发展全谷物等新型营养健康食品。推动地方特色粮油食品产业化，加快发展杂粮、杂豆、木本油料等特色产品。适应养殖业发展新趋势，发展安全环保饲料产

品。（财政部、国家粮食局、国家发展改革委、工业和信息化部、农业部、工商总局、质检总局、国家林业局等负责）

**（十三）大力促进主食产业化。**支持推进米面、玉米、杂粮及薯类主食制品的工业化生产、社会化供应等产业化经营方式，大力发展方便食品、速冻食品。开展主食产业化示范工程建设，认定一批放心主食示范单位，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”、“作坊置换+联合发展”等新模式。保护并挖掘传统主食产品，增加花色品种。加强主食产品与其他食品的融合创新，鼓励和支持开发个性化功能性主食产品。（国家粮食局、工业和信息化部、财政部、农业部、商务部、工商总局等负责）

**（十四）加快发展粮食精深加工与转化。**支持主产区积极发展粮食精深加工，带动主产区经济发展和农民增收。着力开发粮食精深加工产品，增加专用米、专用粉、专用油、功能性淀粉糖、功能性蛋白等食品以及保健、化工、医药等方面的有效供给，加快补齐短板，减少进口依赖。发展纤维素等非粮燃料乙醇；在保障粮食供应和质量安全的前提下，着力处置霉变、重金属超标、超期储存粮食等，适度发展粮食燃料乙醇，推广使用车用乙醇汽油，探索开展淀粉类生物基塑料和生物降解材料试点示范，加快消化政策性粮食库存。支持地方出台有利于粮食精深加工转化的政策，促进玉米深加工业持续健康发展。强化食品质量安全、环保、能耗、安全生产等约束，促进粮食企业加大技术改造力度，倒逼落后加工产能退出。（国家发展改革委、国家粮食局、工业和信息化部、财政部、食品药品监管总局、国家能源局等负责）

**（十五）统筹利用粮食仓储设施资源。**通过参股、控股、融

资等多种形式，放大国有资本功能，扩展粮食仓储业服务范围。多渠道开发现有国有粮食企业仓储设施用途，为新型农业经营主体和农户提供粮食产后服务，为加工企业提供仓储保管服务，为期货市场提供交割服务，为“互联网+粮食”经营模式提供交割仓服务，为城乡居民提供粮食配送服务。（国家粮食局、国家发展改革委、证监会等负责）

## 五、强化粮食科技创新和人才支撑

**（十六）加快推动粮食科技创新突破。**支持创新要素向企业集聚，加快培育一批具有市场竞争力的创新型粮食领军企业，引导企业加大研发投入和开展创新活动。鼓励科研机构、高校与企业通过共同设立研发基金、实验室、成果推广工作站等方式，聚焦企业科技创新需求。加大对营养健康、质量安全、节粮减损、加工转化、现代物流、“智慧粮食”等领域相关基础研究和急需关键技术研发的支持力度，推进信息、生物、新材料等高新技术在粮食产业中的应用，加强国内外粮食质量检验技术标准比对及不合格粮食处理技术等研究，开展进出口粮食检验检疫技术性贸易措施及相关研究。（科技部、质检总局、自然科学基金会、国家粮食局等负责）

**（十七）加快科技成果转化推广。**深入实施“科技兴粮工程”，建立粮食产业科技成果转化信息服务平台，定期发布粮食科技成果，促进粮食科技成果、科技人才、科研机构等与企业有效对接，推动科技成果产业化。发挥粮食领域国家工程实验室、重点实验室成果推广示范作用，加大粮食科技成果集成示范基地、科技协同创新共同体和技术创新联盟的建设力度，推进科技资源开放共享。（科技部、国家粮食局等负责）

**（十八）促进粮油机械制造自主创新。**扎实推进“中国制造2025”，发展高效节粮节能成套粮油加工装备。提高关键粮油机械及仪器设备制造水平和自主创新能力，提升粮食品质及质量安全快速检测设备的技术水平。引入智能机器人和物联网技术，开展粮食智能工厂、智能仓储、智能烘干等应用示范。（工业和信息化部、国家粮食局、国家发展改革委、科技部、农业部等负责）

**（十九）健全人才保障机制。**实施“人才兴粮工程”，深化人才发展体制改革，激发人才创新创造活力。支持企业加强与科研机构、高校合作，创新人才引进机制，搭建专业技术人才创新创业平台，遴选和培养一批粮食产业技术体系专家，凝聚高水平领军人才和创新团队为粮食产业服务。发展粮食高等教育和职业教育，支持高等院校和职业学校开设粮食产业相关专业和课程，完善政产学研用相结合的协同育人模式，加快培养行业短缺的实用型人才。加强职业技能培训，举办职业技能竞赛活动，培育“粮工巧匠”，提升粮食行业职工的技能水平。（国家粮食局、人力资源社会保障部、教育部等负责）

## **六、夯实粮食产业发展基础**

**（二十）建设粮食产后服务体系。**适应粮食收储制度改革和农业适度规模经营的需要，整合仓储设施资源，建设一批专业化、市场化的粮食产后服务中心，为农户提供粮食“五代”（代清理、代干燥、代储存、代加工、代销售）服务，推进农户科学储粮行动，促进粮食提质减损和农民增收。（财政部、国家粮食局、国家发展改革委等负责）

**（二十一）完善现代粮食物流体系。**加强粮食物流基础设施和应急供应体系建设，优化物流节点布局，完善物流通道。支持

铁路班列运输，降低全产业链物流成本。鼓励产销区企业通过合资、重组等方式组成联合体，提高粮食物流组织化水平。加快粮食物流与信息化融合发展，促进粮食物流信息共享，提高物流效率。推动粮食物流标准化建设，推广原粮物流“四散化”（散储、散运、散装、散卸）、集装化、标准化，推动成品粮物流托盘等标准化装载单元器具的循环共用，带动粮食物流上下游设施设备及包装标准化水平提升。支持进口粮食指定口岸及港口防疫能力建设。（国家发展改革委、国家粮食局、交通运输部、商务部、质检总局、国家标准委、中国铁路总公司等负责）

**（二十二）健全粮食质量安全保障体系。**支持建设粮食质量检验机构，形成以省级为骨干、以市级为支撑、以县级为基础的公益性粮食质量检验监测体系。加快优质、特色粮油产品标准和相关检测方法标准的制修订。开展全国收获粮食质量调查、品质测报和安全风险监测，加强进口粮食质量安全监管，建立进口粮食疫情监测和联防联控机制。建立覆盖从产地到餐桌全程的粮食质量安全追溯体系和平台，进一步健全质量安全监管衔接协作机制，加强粮食种植、收购、储存、销售及食品生产经营监管，严防不符合食品安全标准的粮食流入口粮市场或用于食品加工。加强口岸风险防控和实际监管，深入开展农产品反走私综合治理，实施专项打击行动。（国家粮食局、食品药品监管总局、农业部、海关总署、质检总局、国家标准委等负责）

## 七、完善保障措施

**（二十三）加大财税扶持力度。**充分利用好现有资金渠道，支持粮食仓储物流设施、国家现代粮食产业发展示范园区（基地）建设和粮食产业转型升级。统筹利用商品粮大省奖励资金、产粮

产油大县奖励资金、粮食风险基金等支持粮食产业发展。充分发挥财政资金引导功能，积极引导金融资本、社会资本加大对粮食产业的投入。新型农业经营主体购置仓储、烘干设备，可按规定享受农机具购置补贴。落实粮食加工企业从事农产品初加工所得按规定免征企业所得税政策和国家简并增值税税率有关政策。（财政部、国家发展改革委、税务总局、国家粮食局等负责）

**（二十四）健全金融保险支持政策。**拓宽企业融资渠道，为粮食收购、加工、仓储、物流等各环节提供多元化金融服务。政策性、商业性金融机构要结合职能定位和业务范围，在风险可控的前提下，加大对粮食产业发展和农业产业化重点龙头企业的信贷支持。建立健全粮食收购贷款信用保证基金融资担保机制，降低银行信贷风险。支持粮食企业通过发行短期融资券等非金融企业债务融资工具筹集资金，支持符合条件的粮食企业上市融资或在新三板挂牌，以及发行公司债券、企业债券和并购重组等。引导粮食企业合理利用农产品期货市场管理价格风险。在做好风险防范的前提下，积极开展企业厂房抵押和存单、订单、应收账款质押等融资业务，创新“信贷+保险”、产业链金融等多种服务模式。鼓励和支持保险机构为粮食企业开展对外贸易和“走出去”提供保险服务。（人民银行、银监会、证监会、保监会、财政部、商务部、国家粮食局、农业发展银行等负责）

**（二十五）落实用地用电等优惠政策。**在土地利用年度计划中，对粮食产业发展重点项目用地予以统筹安排和重点支持。支持和加快国有粮食企业依法依规将划拨用地转变为出让用地，增强企业融资功能。改制重组后的粮食企业，可依法处置土地资产，用于企业改革发展和解决历史遗留问题。落实粮食初加工用电执



行农业生产用电价格政策。（国土资源部、国家发展改革委、国家粮食局等负责）

**（二十六）加强组织领导。**地方各级人民政府要高度重视粮食产业经济发展，因地制宜制定推进本地区粮食产业经济发展的实施意见、规划或方案，加强统筹协调，明确职责分工。加大粮食产业经济发展实绩在粮食安全省长责任制考核中的权重。要结合精准扶贫、精准脱贫要求，大力开展粮食产业扶贫。粮食部门负责协调推进粮食产业发展有关工作，推动产业园区建设，加强粮食产业经济运行监测。发展改革、财政部门要强化对重大政策、重大工程和重大项目的支持，发挥财政投入的引导作用，撬动更多社会资本投入粮食产业。各相关部门要根据职责分工抓紧完善配套措施和部门协作机制，并发挥好粮食等相关行业协会商会在标准、信息、人才、机制等方面的作用，合力推进粮食产业经济发展。（各省级人民政府、国家发展改革委、国家粮食局、财政部、农业部、国务院扶贫办等负责）

### 三、财税涉农相关文件

# 财政部 国家税务总局关于金融企业涉农贷款和中小企业贷款损失准备金税前扣除有关问题的通知

## 财税〔2015〕3号

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、国家税务局、地方税务局，新疆生产建设兵团财务局：

根据《中华人民共和国企业所得税法》及《中华人民共和国企业所得税法实施条例》的有关规定，现就金融企业涉农贷款和中小企业贷款损失准备金的企业所得税税前扣除政策，通知如下：

一、金融企业根据《贷款风险分类指引》（银监发〔2007〕54号），对其涉农贷款和中小企业贷款进行风险分类后，按照以下比例计提的贷款损失准备金，准予在计算应纳税所得额时扣除：

- （一）关注类贷款，计提比例为 2%；
- （二）次级类贷款，计提比例为 25%；
- （三）可疑类贷款，计提比例为 50%；
- （四）损失类贷款，计提比例为 100%。

二、本通知所称涉农贷款，是指《涉农贷款专项统计制度》（银发〔2007〕246号）统计的以下贷款：

- （一）农户贷款；
- （二）农村企业各类组织贷款。

本条所称农户贷款，是指金融企业发放给农户的所有贷款。农户贷款的判定应以贷款发放时的承贷主体是否属于农户为准。农户，是指长期（一年以上）居住在乡镇（不包括城关镇）行政管理区域内的住户，还包括长期居住在城关镇所辖行政村范围内的住户和户口不在本地而在本地居住一年以上的住户，国有农场

的职工和农村个体工商户。位于乡镇（不包括城关镇）行政管理区域内和在城关镇所辖行政村范围内的国有经济的机关、团体、学校、企事业单位的集体户；有本地户口，但举家外出谋生一年以上的住户，无论是否保留承包耕地均不属于农户。农户以户为统计单位，既可以从事农业生产经营，也可以从事非农业生产经营。

本条所称农村企业各类组织贷款，是指金融企业发放给注册地位于农村区域的企业及各类组织的所有贷款。农村区域，是指除地级及以上城市的城市行政区及其市辖建制镇之外的区域。

三、本通知所称中小企业贷款，是指金融企业对年销售额和资产总额均不超过2亿元的企业的贷款。

四、金融企业发生的符合条件的涉农贷款和中小企业贷款损失，应先冲减已在税前扣除的贷款损失准备金，不足冲减部分可据实在计算应纳税所得额时扣除。

五、本通知自2014年1月1日起至2018年12月31日止执行。

# 财政部 税务总局关于中小企业融资(信用)担保机构 有关准备金企业所得税税前扣除政策的通知

## 财税〔2017〕22号

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局)、国家税务局、地方税务局，新疆生产建设兵团财务局：

根据《中华人民共和国企业所得税法》和《中华人民共和国企业所得税法实施条例》的有关规定，现就中小企业融资(信用)担保机构有关准备金企业所得税税前扣除政策问题通知如下：

一、符合条件的中小企业融资(信用)担保机构按照不超过当年年末担保责任余额 1%的比例计提的担保赔偿准备，允许在企业所得税税前扣除，同时将上年度计提的担保赔偿准备余额转为当期收入。

二、符合条件的中小企业融资(信用)担保机构按照不超过当年担保费收入 50%的比例计提的未到期责任准备，允许在企业所得税税前扣除，同时将上年度计提的未到期责任准备余额转为当期收入。

三、中小企业融资(信用)担保机构实际发生的代偿损失，符合税收法律法规关于资产损失税前扣除政策规定的，应冲减已在税前扣除的担保赔偿准备，不足冲减部分据实在企业所得税税前扣除。

四、本通知所称符合条件的中小企业融资(信用)担保机构，必须同时满足以下条件：

(一)符合《融资性担保公司管理暂行办法》(银监会等七部委令 2010 年第 3 号)相关规定,并具有融资性担保机构监管部门颁发的经营许可证;

(二)以中小企业为主要服务对象,当年中小企业信用担保业务和再担保业务发生额占当年信用担保业务发生总额的 70%以上(上述收入不包括信用评级、咨询、培训等收入);

(三)中小企业融资担保业务的平均年担保费率不超过银行同期贷款基准利率的 50%;

(四)财政、税务部门规定的其他条件。

五、申请享受本通知规定的准备金税前扣除政策的中小企业融资(信用)担保机构,在汇算清缴时,需报送法人执照副本复印件、融资性担保机构监管部门颁发的经营许可证复印件、年度会计报表和担保业务情况(包括担保业务明细和风险准备金提取等),以及财政、税务部门要求提供的其他材料。

六、本通知自 2016 年 1 月 1 日起至 2020 年 12 月 31 日止执行。《财政部 国家税务总局关于中小企业信用担保机构有关准备金企业所得税税前扣除政策的通知》(财税〔2012〕25 号)同时废止。

# 财政部 税务总局关于延续支持农村金融发展有 关税收政策的通知 财税〔2017〕44号

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局)、国家税务局、地方税务局，新疆生产建设兵团财务局：

为继续支持农村金融发展，现就农村金融有关税收政策通知如下：

一、自2017年1月1日至2019年12月31日，对金融机构农户小额贷款的兴趣收入，免征增值税。

二、自2017年1月1日至2019年12月31日，对金融机构农户小额贷款的兴趣收入，在计算应纳税所得额时，按90%计入收入总额。

三、自2017年1月1日至2019年12月31日，对保险公司为种植业、养殖业提供保险业务取得的保费收入，在计算应纳税所得额时，按90%计入收入总额。

四、本通知所称农户，是指长期(一年以上)居住在乡镇(不包括城关镇)行政管理区域内的住户，还包括长期居住在城关镇所辖行政村范围内的住户和户口不在本地而在本地居住一年以上的住户，国有农场的职工和农村个体工商户。位于乡镇(不包括城关镇)行政管理区域内和在城关镇所辖行政村范围内的国有经济的机关、团体、学校、企事业单位的集体户；有本地户口，但举家外出谋生一年以上的住户，无论是否保留承包耕地均不属于农户。农户以户为统计单位，既可以从事农业生产经营，也可以从事非

农业生产经营。农户贷款的判定应以贷款发放时的承贷主体是否属于农户为准。

本通知所称小额贷款，是指单笔且该农户贷款余额总额在 10 万元(含本数)以下的贷款。

本通知所称保费收入，是指原保险保费收入加上分保费收入减去分出保费后的余额。

五、金融机构应对符合条件的农户小额贷款利息收入进行单独核算，不能单独核算的不得适用本通知第一条、第二条规定的优惠政策。

六、本通知印发之日前已征的增值税，可抵减纳税人以后月份应缴纳的增值税或予以退还。



# 财政部 税务总局关于支持农村集体产权制度改革有关税收政策的通知

## 财税〔2017〕55号

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局)、地方税务局，西藏、宁夏回族自治区国家税务局，新疆生产建设兵团财务局：

为落实中共中央、国务院《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》要求，支持农村集体产权制度改革，现就有关契税、印花税政策通知如下：

一、对进行股份合作制改革后的农村集体经济组织承受原集体经济组织的土地、房屋权属，免征契税。

二、对农村集体经济组织以及代行集体经济组织职能的村民委员会、村民小组进行清产核资收回集体资产而承受土地、房屋权属，免征契税。

对因农村集体经济组织以及代行集体经济组织职能的村民委员会、村民小组进行清产核资收回集体资产而签订的产权转移书据，免征印花税。

三、对农村集体土地所有权、宅基地和集体建设用地使用权及地上房屋确权登记，不征收契税。

四、本通知自2017年1月1日起执行。

# 财政部 税务总局关于支持小微企业融资有关 税收政策的通知

## 财税〔2017〕77号

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、国家税务局、地方税务局、新疆生产建设兵团财务局：

为进一步加大对小微企业的支持力度，推动缓解融资难、融资贵，现将有关税收政策通知如下：

一、自 2017 年 12 月 1 日至 2019 年 12 月 31 日，对金融机构向农户、小型企业、微型企业及个体工商户发放小额贷款取得的利息收入，免征增值税。金融机构应将相关免税证明材料留存备查，单独核算符合免税条件的小额贷款利息收入，按现行规定向主管税务机关办理纳税申报；未单独核算的，不得免征增值税。

《财政部 税务总局关于延续支持农村金融发展有关税收政策的通知》（财税〔2017〕44 号）第一条相应废止。

二、自 2018 年 1 月 1 日至 2020 年 12 月 31 日，对金融机构与小型企业、微型企业签订的借款合同免征印花税。

三、本通知所称农户，是指长期（一年以上）居住在乡镇（不包括城关镇）行政管理区域内的住户，还包括长期居住在城关镇所辖行政村范围内的住户和户口不在本地而在本地居住一年以上的住户，国有农场的职工。位于乡镇（不包括城关镇）行政管理区域内和在城关镇所辖行政村范围内的国有经济的机关、团体、学校、企事业单位的集体户；有本地户口，但举家外出谋生一年以上的住户，无论是否保留承包耕地均不属于农户。农户以户为统计单位，既可以从事农业生产经营，也可从事非农业生产经

营。农户贷款的判定应以贷款发放时的借款人是否属于农户为准。

本通知所称小型企业、微型企业，是指符合《中小企业划型标准规定》（工信部联企业[2011]300号）的小型企业和微型企业。其中，资产总额和从业人员指标均以贷款发放时的实际状态确定，营业收入指标以贷款发放前12个自然月的累计数确定，不满12个自然月的，按照以下公式计算。

营业收入（年）=企业实际存续期间营业收入 / 企业实际存续月数 x12

本通知所称小额贷款，是指单户授信小于100万元（含本数）的农户、小型企业、微型企业或个体工商户贷款；没有授信额度的，是指单户贷款合同金额且贷款余额在100万元（含本数）以下的贷款。

# 财政部 税务总局关于租入固定资产进项税额 抵扣等增值税政策的通知

## 财税[2017]90号

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、国家税务局、地方税务局，新疆生产建设兵团财务局：

现将租入固定资产进项税额抵扣等增值税政策通知如下：

一、自 2018 年 1 月 1 日起，纳税人租入固定资产、不动产，既用于一般计税方法计税项目，又用于简易计税方法计税项目、免征增值税项目、集体福利或者个人消费的，其进项税额准予从销项税额中全额抵扣。

二、自 2018 年 1 月 1 日起，纳税人已售票但客户逾期未消费取得的运输逾期票证收入，按照“交通运输服务”缴纳增值税。纳税人为客户办理退票而向客户收取的退票费、手续费等收入，按照“其他现代服务”缴纳增值税。

三、自 2018 年 1 月 1 日起，航空运输销售代理企业提供境外航段机票代理服务，以取得的全部价款和价外费用，扣除向客户收取并支付给其他单位或者个人的境外航段机票结算款和相关费用后的余额为销售额。其中，支付给境内单位或者个人的款项，以发票或行程单为合法有效凭证；支付给境外单位或者个人的款项，以签收单据为合法有效凭证，税务机关对签收单据有疑义的，可以要求其提供境外公证机构的确认证明。

航空运输销售代理企业，是指根据《航空运输销售代理资质认可办法》取得中国航空运输协会颁发的“航空运输销售代理业务资质认可证书”，接受中国航空运输企业或通航中国的外国航

空运输企业委托，依照双方签订的委托销售代理合同提供代理服务的企业。

四、自 2016 年 5 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日，纳税人采取转包、出租、互换、转让、入股等方式将承包地流转给农业生产者用于农业生产，免征增值税。本通知下发前已征的增值税，可抵减以后月份应缴纳的增值税，或办理退税。

五、根据《财政部 税务总局关于资管产品增值税有关问题的通知》（财税〔2017〕56 号）有关规定，自 2018 年 1 月 1 日起，资管产品管理人运营资管产品提供的贷款服务、发生的部分金融商品转让业务，按照以下规定确定销售额：

（一）提供贷款服务，以 2018 年 1 月 1 日起产生的利息及利息性质的收入为销售额；

（二）转让 2017 年 12 月 31 日前取得的股票（不包括限售股）、债券、基金、非货物期货，可以选择按照实际买入价计算销售额，或者以 2017 年最后一个交易日的股票收盘价（2017 年最后一个交易日处于停牌期间的股票，为停牌前最后一个交易日收盘价）、债券估值（中债金融估值中心有限公司或中证指数有限公司提供的债券估值）、基金份额净值、非货物期货结算价格作为买入价计算销售额。

六、自 2018 年 1 月 1 日至 2019 年 12 月 31 日，纳税人为农户、小型企业、微型企业及个体工商户借款、发行债券提供融资担保取得的担保费收入，以及为上述融资担保（以下称“原担保”）提供再担保取得的再担保费收入，免征增值税。再担保合同对应多个原担保合同的，原担保合同应全部适用免征增值税政策。否则，再担保合同应按规定缴纳增值税。

纳税人应将相关免税证明材料留存备查，单独核算符合免税条件的融资担保费和再担保费收入，按现行规定向主管税务机关办理纳税申报；未单独核算的，不得免征增值税。

农户，是指长期（一年以上）居住在乡镇（不包括城关镇）行政管理区域内的住户，还包括长期居住在城关镇所辖行政村范围内的住户和户口不在本地而在本地居住一年以上的住户，国有农场的职工。位于乡镇（不包括城关镇）行政管理区域内和在城关镇所辖行政村范围内的国有经济的机关、团体、学校、企事业单位的集体户；有本地户口，但举家外出谋生一年以上的住户，无论是否保留承包耕地均不属于农户。农户以户为统计单位，既可以从事农业生产经营，也可以从事非农业生产经营。农户担保、再担保的判定应以原担保生效时的被担保人是否属于农户为准。

小型企业、微型企业，是指符合《中小企业划型标准规定》（工信部联企业〔2011〕300号）的小型企业和微型企业。其中，资产总额和从业人员指标均以原担保生效时的实际状态确定；营业收入指标以原担保生效前12个自然月的累计数确定，不满12个自然月的，按照以下公式计算：

营业收入（年）=企业实际存续期间营业收入/企业实际存续月数×12

《财政部 税务总局关于全面推开营业税改征增值税试点的通知》（财税〔2016〕36号）附件3《营业税改征增值税试点过渡政策的规定》第一条第（二十四）款规定的中小企业信用担保增值税免税政策自2018年1月1日起停止执行。纳税人享受中小企业信用担保增值税免税政策在2017年12月31日前未满3年的，可以继续享受至3年期满为止。

七、自 2018 年 1 月 1 日起，纳税人支付的道路、桥、闸通行费，按照以下规定抵扣进项税额：

（一）纳税人支付的道路通行费，按照收费公路通行费增值税电子普通发票上注明的增值税额抵扣进项税额。

2018 年 1 月 1 日至 6 月 30 日，纳税人支付的高速公路通行费，如暂未能取得收费公路通行费增值税电子普通发票，可凭取得的通行费发票（不含财政票据，下同）上注明的收费金额按照下列公式计算可抵扣的进项税额：

高速公路通行费可抵扣进项税额=高速公路通行费发票上注明的金额 $\div$ （1+3%） $\times$ 3%

2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日，纳税人支付的一级、二级公路通行费，如暂未能取得收费公路通行费增值税电子普通发票，可凭取得的通行费发票上注明的收费金额按照下列公式计算可抵扣进项税额：

一级、二级公路通行费可抵扣进项税额=一级、二级公路通行费发票上注明的金额 $\div$ （1+5%） $\times$ 5%

（二）纳税人支付的桥、闸通行费，暂凭取得的通行费发票上注明的收费金额按照下列公式计算可抵扣的进项税额：

桥、闸通行费可抵扣进项税额=桥、闸通行费发票上注明的金额 $\div$ （1+5%） $\times$ 5%

（三）本通知所称通行费，是指有关单位依法或者依规设立并收取的过路、过桥和过闸费用。

《财政部 国家税务总局关于收费公路通行费增值税抵扣有关问题的通知》（财税〔2016〕86号）自 2018 年 1 月 1 日起停止执行。

八、自 2016 年 5 月 1 日起，社会团体收取的会费，免征增值税。本通知下发前已征的增值税，可抵减以后月份应缴纳的增值税，或办理退税。

社会团体，是指依照国家有关法律法规设立或登记并取得《社会团体法人登记证书》的非营利法人。会费，是指社会团体在国家法律法规、政策许可的范围内，依照社团章程的规定，收取的个人会员、单位会员和团体会员的会费。

社会团体开展经营服务性活动取得的其他收入，一律照章缴纳增值税。



# 财政部关于印发《财政县域金融机构涉农贷款 增量奖励资金管理办法》的通知

## 财金[2010]116号

河北、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、广西、四川、云南、陕西、新疆、甘肃省（自治区）财政厅，财政部驻河北、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、广西、四川、云南、陕西、新疆、甘肃省（自治区）财政监察专员办事处：

为了贯彻落实《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》（中发[2010]1号）精神，我们在前期试点的基础上，积极完善县域金融机构涉农贷款增量奖励试点政策，相应修订了资金管理办法。现将《财政县域金融机构涉农贷款增量奖励资金管理办法》印发给你们，请认真遵照执行。

### 《财政县域金融机构涉农贷款增量奖励资金管理办法》

#### 第一章 总 则

**第一条** 为了加强和规范县域金融机构涉农贷款增量奖励资金（以下简称奖励资金）管理，建立和完善财政促进金融支农长效机制，支持“三农”发展，根据国家有关政策和规定，制定本办法。

**第二条** 本办法所称县域金融机构涉农贷款增量奖励，是指财政部门对年度涉农贷款平均余额增长幅度超过一定比例，且贷款

质量符合规定条件的县域金融机构，对余额超增的部分给予一定比例的奖励。

本办法所称县域金融机构，是指县（含县级市，不含县级区，下同）辖区域内具有法人资格的金融机构（以下简称法人金融机构）和其他金融机构（不含农业发展银行，下同）在县及县以下的分支机构（以下简称金融分支机构）。

本办法所称涉农贷款，是指《中国人民银行中国银行业监督管理委员会关于建立〈涉农贷款专项统计制度〉的通知》（银发〔2007〕246号）中“涉农贷款汇总情况统计表”（银统379表）中的“农户农林牧渔业贷款”、“农户消费和其他生产经营贷款”、“农村企业各类组织农林牧渔业贷款”和“农村企业各类组织支农贷款”等4类贷款。

本办法所称涉农贷款平均余额，是指县域金融机构该年度每季度末贷款余额的平均值，即每季度末贷款余额之和除以季度数。如果金融机构（网点）为当年新设，则贷款平均余额为其设立之日起的每季度末贷款余额的平均值。

**第三条** 县域金融机构涉农贷款增量奖励工作遵循政府引导、市场运作、风险可控、管理到位的基本原则。

政府引导，是指财政部门建立奖励机制，发挥财政资金的杠杆作用，引导和激励县域金融机构加大涉农信贷投放，支持农业发展。

市场运作，是指涉农贷款发放工作遵循市场规律，金融机构自主决策，自担风险。

风险可控，是指县域金融机构在增加涉农贷款投放的同时，应当加强风险管理，降低不良贷款率，有效控制风险。

管理到位，是指财政部门规范奖励资金的预决算管理，严格审核，及时拨付，加强监督检查，保证资金安全和政策实施效果。

## 第二章 奖励条件和比例

**第四条** 财政部门对县域金融机构当年涉农贷款平均余额同比增长超过 15% 的部分，按 2% 的比例给予奖励。对年末不良贷款率高于 3% 且同比上升的县域金融机构，不予奖励。

**第五条** 奖励资金由中央和地方财政分担。东、中、西部地区，中央与地方财政分担比例分别为 3:7、5:5、7:3。东、中、西部地区划分标准按照《关于明确东中西部地区划分的意见》（财办预[2005]5 号）规定执行。地方财政分担的奖励资金，由省级财政部门统筹确定地方各级财政分担比例。

**第六条** 财政部可以根据奖励政策实施效果和中央地方财力情况，适时调整实施奖励政策的地区范围、奖励标准、奖励比例和中央与地方分担奖励资金的比例。

**第七条** 奖励资金于下一年度拨付，纳入县域金融机构收入核算。

## 第三章 奖励资金的预算管理

**第八条** 中央和地方财政部门根据县域金融机构当年涉农贷款平均余额增量预测和规定的奖励标准，安排专项奖励资金，分别列入下一年度中央和地方财政预算。

**第九条** 财政部每年向省级财政部门拨付奖励资金，地方各级财政部门应当按规定转拨，由县级财政部门向县域金融机构据实拨付。

**第十条** 各级财政部门根据国家关于财政资金管理的规定，做好奖励资金的决算。

省级财政部门应当于拨付奖励资金后，及时编制奖励资金的审核、拨付和使用报告，经财政部驻当地财政监察专员办事处（以下简称专员办）审核后，于财政部拨付奖励资金后 3 个月内报财政部。

#### **第四章 奖励资金申请、审核和拨付**

**第十一条** 县域金融机构按年向县级财政部门申请奖励资金。

**第十二条** 县域金融机构按照国家财务会计制度、中国人民银行和中国银行业监督管理委员会规定的涉农贷款统计口径和财政部规定的奖励比例，计算涉农贷款平均余额增量和相应的奖励资金，向县级财政部门提出申请。

**第十三条** 奖励资金申请、审核和拨付，按以下程序办理：

（一）县域金融机构应当于年度结束 2 个月内，向县级财政部门报送当年奖励资金申请书及相关材料。奖励资金申请书及相关材料应当反映当年涉农贷款平均余额、同比增幅、年末不良贷款率及变动情况、可予奖励贷款增量、申请奖励资金金额等信息。金融分支机构以县级分支机构为单位汇总报送。不符合奖励条件的县域金融机构，也应向县级财政部门报送当年涉农贷款情况表，反映当年涉农贷款平均余额、同比增幅、年末不良贷款率及变动情况等数据。

（二）县级财政部门收到县域金融机构的奖励资金申请书及相关材料后，在 10 个工作日内出具审核意见。

（三）县级财政部门向省级财政部门报送奖励资金申请材料。

申请材料包括县域金融机构的奖励资金申请书及相关材料、涉农贷款发放和奖励资金情况表（表 2）和县级财政部门审核意见等。

（四）省级财政部门对奖励资金申请材料进行审核汇总后，送专员办审核。

（五）专员办收到省级财政部门的奖励资金申请材料后，在 10 个工作日内出具审核意见并送省级财政部门。

（六）省级财政部门在 4 月 30 日之前向财政部报送奖励资金申请材料，包括本省和各县涉农贷款发放和奖励资金情况表（表 1 及表 2），并附专员办审核意见。

（七）财政部审核后，据实向省级财政部门拨付奖励资金。

（八）省级财政部门收到财政部拨付的奖励资金后，在 10 个工作日内转拨资金。

（九）县级财政部门收到奖励资金后，在 10 个工作日内将奖励资金拨付给县域金融机构。

（十）对法人金融机构，县级财政部门直接将奖励资金拨付给该机构；对金融分支机构，县级财政部门将奖励资金拨付给该机构的县级分支机构。

## 第五章 监督管理和法律责任

**第十四条** 法人金融机构应当如实统计和上报涉农贷款发放情况。其他金融机构应当加强对所属分支机构的监管，县级分支机构应当如实统计和汇总上报县级及以下分支机构涉农贷款发放情况。每季度终了后 10 个工作日内，金融机构应当向县级财政部门报送本机构该季度涉农贷款发放额和季度末余额等数据，作为财政部门审核拨付奖励资金的依据。

**第十五条** 法人金融机构应当如实统计和上报涉农贷款发放情况。其他金融机构应当加强对所属分支机构的监管，县级分支机构应当如实统计和汇总上报县级及以下分支机构涉农贷款发放情况。每季度终了后 10 个工作日内，金融机构应当向县级财政部门报送本机构该季度涉农贷款发放额和季度末余额等数据，作为财政部门审核拨付奖励资金的依据。

**第十六条** 地方各级财政部门对行政区域内县域金融机构的奖励资金申请工作进行指导，做好奖励资金审核拨付的组织和协调工作，并会同有关部门对相关工作进行检查，对检查中发现的问题及时处理和反映，保证财政奖励政策落到实处。

**第十七条** 专员办对辖区内县域金融机构涉农贷款情况认真审核，出具意见作为中央和省级财政部门审核拨付奖励资金的依据。

专员办应当加强对奖励资金拨付和使用的检查监督，规范审核拨付程序，确保奖励资金专项使用。

**第十八条** 财政部不定期对奖励资金审核拨付工作进行监督检查，对奖励资金的使用情况和效果进行评价。

**第十九条** 金融机构不执行国家金融企业财务制度和不按时报送相关数据的，地方财政部门可根据具体情况，拒绝出具补贴资金审核意见。

**第二十条** 县域金融机构虚报材料，骗取奖励资金的，财政部门应当追回奖励资金，取消县域金融机构获得奖励的资格，并根据《财政违法行为处罚处分条例》规定对有关单位和责任人员进行处罚。

**第二十一条** 地方各级财政部门和专员办未认真履行审核职

责，导致金融机构虚报材料骗取奖励资金，或者挪用奖励资金的，上级财政部门应当责令改正，追回已拨资金，并按《财政违法行为处罚处分条例》规定对有关单位和责任人员进行处罚。

## 第六章 附 则

**第二十二条** 各省、自治区、直辖市、计划单列市财政部门可根据当地情况制定奖励资金管理细则。

**第二十三条** 本办法自印发之日起施行。

**表 1：省（自治区、直辖市）涉农贷款发放及奖励资金情况表**

\_\_\_\_\_年

填报单位：\_\_\_\_\_省（区、市）财政厅（局）

单位：万元，%

县级财政部门 金融机构 贷款及奖励 情况	年涉农贷款发放 额		年涉农贷款平均余 额		可予奖励 贷款增量	奖励金额
	金额	同比变动 (%)	金额	同比变动 (%)		
XX 县						
XX 县						
...						
...						
合计						

注：表中各行数据需与各县统计表中汇总数一致。

表 2: 县(市)涉农贷款发放及奖励资金情况表

\_\_\_\_\_年

填报单位: \_\_\_\_\_县(市)财政局

单位: 万元, %

金融机构	年涉农贷款 发放额		年涉农贷 款平均余额		年末不良 贷款率		是否符 合奖励 条件	可予奖 励贷款 增量	奖励金 额
	金额	同比 变动 (%)	金额	同比变 动(%)	金额	同比 变动 (%)			
XX 银行									
XX 银行									
...									
...									
合计									

注: 该表填报所有县域金融机构数据, 是否符合奖励条件在“是否符合奖励条件”一栏中说明, 不符合奖励条件的机构“可予奖励贷款增量”和“奖励金额”为 0。



# 财政部关于进一步扩大财政县域金融机构涉 农贷款增量奖励试点范围的通知 财金[2014]4号

山西、福建、海南、重庆、贵州、西藏、青海省（自治区、直辖市）财政厅（局）：

你厅（局）关于申请加入财政县域金融机构涉农贷款增量奖励试点的文件收悉。经研究，现就有关事项通知如下：

一、为了贯彻落实国务院《关于金融支持经济结构调整和转型升级的指导意见》（国办发〔2013〕67号）的有关精神，促进县域金融机构加大涉农贷款投放，更好地支持县域经济发展，从2013年起，将山西、福建、海南、重庆、贵州、西藏、青海7省（区、市）纳入政策试点范围。

二、请你厅（局）严格按照《财政县域金融机构涉农贷款增量奖励资金管理办法》（财金〔2010〕116号）等有关规定，合理安排财政预算，积极落实地方配套资金，切实加强管理，做好奖励资金的申请、审核和拨付工作。

三、你厅（局）要定期对政策试点工作进行分析总结，不断提高管理水平，确保政策实施效果。对政策执行当中出现的问题，要及时向我部报告。

**财政部印发《中央财政农业保险保险费补贴  
管理办法》的通知**  
**财金〔2016〕123号**

农业部、林业局，各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），财政部驻各省、自治区、直辖市、计划单列市财政监督专员办事处，新疆生产建设兵团财务局，中国储备粮管理总公司、中国农业发展集团有限公司：

为做好中央财政农业保险保险费补贴工作，提高财政补贴资金使用效益，现将《中央财政农业保险保险费补贴管理办法》印发给你们，请遵照执行。执行中如遇相关问题，请及时函告我部。

**附件：**

**《中央财政农业保险保险费补贴管理办法》**

**第一章 总 则**

**第一条** 为促进农业保险持续健康发展，完善农村金融服务体系，国家支持在全国范围内建立农业保险制度。为加强中央财政农业保险保险费补贴资金管理，更好服务“三农”，根据《预算法》、《农业保险条例》、《金融企业财务规则》等规定，制定本办法。

**第二条** 本办法所称中央财政农业保险保险费补贴，是指财政部对省级政府引导有关农业保险经营机构（以下简称经办机构）开展的符合条件的农业保险业务，按照保险费的一定比例，为投

保农户、农业生产经营组织等提供补贴。

本办法所称经办机构，是指保险公司以及依法设立并开展农业保险业务的农业互助保险等保险组织。本办法所称农业生产经营组织，是指农民专业合作社、农业企业以及其他农业生产经营组织。

**第三条** 农业保险保险费补贴工作实行政府引导、市场运作、自主自愿、协同推进的原则。

**（一）政府引导。**财政部门通过保险费补贴等政策支持，鼓励和引导农户、农业生产经营组织投保农业保险，推动农业保险市场化发展，增强农业抗风险能力。

**（二）市场运作。**财政投入要与农业保险发展的市场规律相适应，以经办机构的商业化经营为依托，充分发挥市场机制作用，逐步构建市场化的农业生产风险保障体系。

**（三）自主自愿。**农户、农业生产经营组织、经办机构、地方财政部门等各方的参与都要坚持自主自愿，在国家规定的基础上，申请中央财政农业保险保险费补贴。

**（四）协同推进。**保险费补贴政策要与其他农村金融和支农惠农政策有机结合，财政、农业、林业、保险监管等有关单位积极协同配合，共同做好农业保险工作。

## 第二章 补贴政策

**第四条** 财政部提供保险费补贴的农业保险（以下简称补贴险种）标的为关系国计民生和粮食、生态安全的主要大宗农产品，以及根据党中央、国务院有关文件精神确定的其他农产品。

鼓励各省、自治区、直辖市、计划单列市（以下简称各地）

结合本地实际和财力状况，对符合农业产业政策、适应当地“三农”发展需求的农业保险给予一定的保险费补贴等政策支持。

**第五条** 中央财政补贴险种标的主要包括：

**(一) 种植业。**玉米、水稻、小麦、棉花、马铃薯、油料作物、糖料作物。

**(二) 养殖业。**能繁母猪、奶牛、育肥猪。

**(三) 森林。**已基本完成林权制度改革、产权明晰、生产和管理正常的公益林和商品林。

**(四) 其他品种。**青稞、牦牛、藏系羊（以下简称藏区品种）、天然橡胶，以及财政部根据党中央、国务院要求确定的其他品种。

**第六条** 对于上述补贴险种，全国各地均可自主自愿开展，经财政部确认符合条件的地区（以下简称补贴地区），财政部将按规定给予保险费补贴支持。

**第七条** 在地方自愿开展并符合条件的基础上，财政部按照以下规定提供保险费补贴：

**(一) 种植业。**在省级财政至少补贴 25% 的基础上，中央财政对中西部地区补贴 40%、对东部地区补贴 35%；对纳入补贴范围的新疆生产建设兵团、中央直属垦区、中国储备粮管理总公司、中国农业发展集团有限公司等（以下统称中央单位），中央财政补贴 65%。

**(二) 养殖业。**在省级及省级以下财政（以下简称地方财政）至少补贴 30% 的基础上，中央财政对中西部地区补贴 50%、对东部地区补贴 40%；对中央单位，中央财政补贴 80%。

**(三) 森林。**公益林在地方财政至少补贴 40% 的基础上，中

中央财政补贴 50%；对大兴安岭林业集团公司，中央财政补贴 90%。商品林在省级财政至少补贴 25%的基础上，中央财政补贴 30%；对大兴安岭林业集团公司，中央财政补贴 55%。

**（四）藏区品种、天然橡胶。**在省级财政至少补贴 25%的基础上，中央财政补贴 40%；对中央单位，中央财政补贴 65%。

**第八条** 在上述补贴政策基础上，中央财政对产粮大县三大粮食作物保险进一步加大支持力度。

对省级财政给予产粮大县三大粮食作物农业保险保险费补贴比例高于 25%的部分，中央财政承担高出部分的 50%。其中，对农户负担保险费比例低于 20%的部分，需先从省级财政补贴比例高于 25%的部分中扣除，剩余部分中央财政承担 50%。在此基础上，如省级财政进一步提高保险费补贴比例，并相应降低产粮大县的县级财政保险费负担，中央财政还将承担产粮大县县级补贴降低部分的 50%。

当县级财政补贴比例降至 0 时，中央财政对中西部地区的补贴比例，低于 42.5%（含 42.5%）的，按 42.5%确定；在 42.5%-45%（含 45%）之间的，按上限 45%确定；在 45%-47.5%（含 47.5%）之间的，按上限 47.5%确定。对中央单位符合产粮大县条件的下属单位，中央财政对三大粮食作物农业保险保险费补贴比例由 65%提高至 72.5%。

本办法所称三大粮食作物是指稻谷、小麦和玉米。本办法所称产粮大县是指根据财政部产粮（油）大县奖励办法确定的产粮大县。

**第九条** 鼓励省级财政部门结合实际，对不同险种、不同区域实施差异化的农业保险保险费补贴政策，加大对重要农产品、规

模经营主体、产粮大县、贫困地区及贫困户的支持力度。

### 第三章 保险方案

**第十条** 经办机构应当公平、合理的拟订农业保险条款和费率。属于财政给予保险费补贴险种的保险条款和保险费率，经办机构应当在充分听取各地人民政府财政、农业、林业部门和农民代表意见的基础上拟订。

**第十一条** 补贴险种的保险责任应涵盖当地主要的自然灾害、重大病虫害和意外事故等；有条件的地方可稳步探索以价格、产量、气象的变动等作为保险责任，由此产生的保险费，可由地方财政部门给予一定比例补贴。

**第十二条** 补贴险种的保险金额，以保障农户及农业生产组织灾后恢复生产为主要目标，主要包括：

**（一）种植业保险。**原则上为保险标的生长期内所发生的直接物化成本（以最近一期价格等相关主管部门发布或认可的数据为准，下同），包括种子、化肥、农药、灌溉、机耕和地膜等成本。

**（二）养殖业保险。**原则上为保险标的的生理价值，包括购买价格和饲养成本。

**（三）森林保险。**原则上为林木损失后的再植成本，包括灾害木清理、整地、种苗处理与施肥、挖坑、栽植、抚育管理到树木成活所需的一次性总费用。

鼓励各地和经办机构根据本地农户的支付能力，适当调整保险金额。对于超出直接物化成本的保障部分，应当通过适当方式予以明确，由此产生的保险费，有条件的地方可以结合实际，提

供一定的补贴，或由投保人承担。

**第十三条** 地方财政部门应会同有关部门逐步建立当地农业保险费率调整机制，合理确定费率水平。连续 3 年出现以下情形的，原则上应当适当降低保险费率，省级财政部门应当依法予以监督：

（一）经办机构农业保险的整体承保利润率超过其财产险业务平均承保利润率的；

（二）专业农业保险经办机构的整体承保利润率超过财产险行业平均承保利润率的；

（三）前两款中经办机构财产险业务或财产险行业的平均承保利润率为负的，按照近 3 年相关平均承保利润率的均值计算。

本办法所称承保利润率为  $1 - \text{综合成本率}$ 。

**第十四条** 经办机构应当合理设置补贴险种赔付条件，维护投保农户合法权益。补贴险种不得设置绝对免赔，科学合理的设置相对免赔。

**第十五条** 经办机构可以通过“无赔款优待”等方式，对本保险期限内无赔款的投保农户，在下一保险期限内给予一定保险费减免优惠。

农户、农业生产经营组织、地方财政、中央财政等按照相关规定，以农业保险实际保险费和各方保险费分担比例为准，计算各方应承担的保险费金额。

**第十六条** 补贴险种的保险条款应当通俗易懂、表述清晰，保单上应当明确载明农户、农业生产经营组织、地方财政、中央财政等各方承担的保险费比例和金额。

## 第四章 保障措施

**第十七条** 农业保险技术性强、参与面广，各地应高度重视，结合本地财政状况、农户承受能力等，制定切实可行的保险费补贴方案，积极稳妥推动相关工作开展。

鼓励各地和经办机构采取有效措施，加强防灾减损工作，防范逆向选择与道德风险。鼓励各地根据有关规定，对经办机构的展业、承保、查勘、定损、理赔、防灾防损等农业保险工作给予支持。

**第十八条** 各地和经办机构应当因地制宜确定具体投保模式，坚持尊重农户意愿与提高组织程度相结合，积极发挥农业生产经营组织、乡镇林业工作机构、村民委员会等组织服务功能，采取多种形式组织农户投保。

由农业生产经营组织、乡镇林业工作机构、村民委员会等单位组织农户投保的，经办机构应当在订立补贴险种合同时，制订投保清单，详细列明投保农户的投保信息，并由投保农户或其授权的直系亲属签字确认。

**第十九条** 各地和经办机构应当结合实际，研究制定查勘定损工作标准，对定损办法、理赔起点、赔偿处理等具体问题予以规范，切实维护投保农户合法权益。

**第二十条** 经办机构应当在与被保险人达成赔偿协议后 10 日内，将应赔偿的保险金支付给被保险人。农业保险合同对赔偿保险金的期限有约定的，经办机构应当按照约定履行赔偿保险金义务。

经办机构原则上应当通过财政补贴“一卡通”、银行转账等非现金方式，直接将保险赔款支付给农户。如果农户没有财政补



贴“一卡通”和银行账户，经办机构应当采取适当方式确保将赔偿保险金直接赔付到户。

**第二十一条** 经办机构应当在确认收到农户、农业生产经营组织自缴保险费后，方可出具保险单，保险单或保险凭证应发放到户。经办机构应按规定在显著位置，或通过互联网、短信、微信等方式，将惠农政策、承保情况、理赔结果、服务标准和监管要求进行公示，做到公开透明。

**第二十二条** 财政部门应当认真做好保险费补贴资金的筹集、拨付、管理、结算等各项工作，与农业、林业、保险监管、水利、气象、宣传等部门，协同配合，共同把农业保险保险费补贴工作落到实处。

## 第五章 预算管理

**第二十三条** 农业保险保险费补贴资金实行专项管理、分账核算。财政部承担的保险费补贴资金，列入年度中央财政预算。省级财政部门承担的保险费补贴资金，由省级财政预算安排，省级以下财政部门承担的保险费补贴资金，由省级财政部门负责监督落实。

**第二十四条** 农业保险保险费补贴资金实行专款专用、据实结算。保险费补贴资金当年出现结余的，抵减下年度预算；如下年度不再为补贴地区，中央财政结余部分全额返还财政部。

**第二十五条** 省级财政部门及有关中央单位应于每年3月底之前，编制当年保险费补贴资金申请报告，并报送财政部，抄送财政监察专员办事处（以下简称专员办）。同时，对上年度中央财政农业保险保险费补贴资金进行结算，编制结算报告，并送对口

专员办审核。当年资金申请和上年度资金结算报告内容主要包括：

**（一）保险方案。**包括补贴险种的经办机构、经营模式、保险品种、保险费率、保险金额、保险责任、补贴区域、投保面积、单位保险费、总保险费等相关内容。

**（二）补贴方案。**包括农户自缴保险费比例及金额、各级财政补贴比例及金额、资金拨付与结算等相关情况。

**（三）保障措施。**包括主要工作计划、组织领导、监督管理、承保、查勘、定损、理赔、防灾防损等相关措施。

**（四）直接物化成本数据。**价格等相关主管部门发布的最近一期农业生产直接物化成本数据（直接费用）。保险金额超过直接物化成本的，应当进行说明，并测算地方各级财政应承担的补贴金额。

**（五）产粮大县情况。**对申请产粮大县政策支持的，省级财政部门及有关中央单位应单独报告产粮大县三大粮食作物投保情况，包括产粮大县名单、产粮大县三大粮食作物种植面积、投保面积、保险金额、2015年以来各级财政补贴比例等。

**（六）相关表格。**省级财政部门及有关中央单位应填报上年度中央财政农业保险保险费补贴资金结算表（附件1、附件3），当年中央财政农业保险保险费补贴资金测算表（附件2、附件4）以及《农业保险保险费补贴资金到位承诺函》，专员办对上年度资金结算情况进行审核后，填报中央财政农业保险保险费补贴资金专员办确认结算表（附件1、附件3）。

**（七）其他材料。**财政部要求、地方财政部门认为应当报送或有必要进行说明的材料。

**第二十六条** 地方财政部门及有关中央单位对报送材料的真

实性负责，在此基础上专员办履行审核职责。专员办重点审核上年度中央财政补贴资金是否按规定用途使用、相关险种是否属于中央财政补贴范围、中央财政补贴资金是否层层分解下达等。专员办可根据各地实际情况以及国家有关政策规定，适当扩大审核范围。

原则上，专员办应当在收到结算材料后 1 个月内，出具审核意见送财政部，并抄送相关财政部门或中央单位。省级财政部门及有关中央单位应当在收到专员办审核意见后 10 日内向财政部报送补贴资金结算材料，并附专员办审核意见。

**第二十七条** 省级财政部门及有关中央单位应加强和完善预算编制工作，根据补贴险种的投保面积、投保数量、保险金额、保险费率和保险费补贴比例等，测算下一年度各级财政应当承担的保险费补贴资金，并于每年 10 月 10 日前上报财政部，并抄送对口专员办。

**第二十八条** 对未按上述规定时间报送专项资金申请材料的地区，财政部和专员办不予受理，视同该年度该地区（单位）不申请中央财政农业保险保险费补贴。

**第二十九条** 对于省级财政部门和中央单位上报的保险费补贴预算申请，符合本办法规定条件的，财政部将给予保险费补贴支持。

**第三十条** 财政部在收到省级财政部门、中央单位按照本办法第二十五条规定报送的材料以及专员办审核意见，结合预算收支和已预拨保险费补贴资金等情况，清算上年度并拨付当年剩余保险费补贴资金。

对以前年度中央财政补贴资金结余较多的地区，省级财政部

门（中央单位）应当进行说明。对连续两年结余资金较多且无特殊原因的地方（中央单位），财政部将根据预算管理相关规定，结合当年中央财政收支状况、地方（中央单位）实际执行情况等，收回中央财政补贴结余资金，并酌情扣减该地区（单位）当年预拨资金。

**第三十一条** 省级财政部门在收到中央财政补贴资金后，原则上应在 1 个月内对保险费补贴进行分解下达。地方财政部门应当根据农业保险承保进度及签单情况，及时向经办机构拨付保险费补贴资金，不得拖欠。

**第三十二条** 省级财政部门应随时掌握补贴资金的实际使用情况，及时安排资金支付保险费补贴，确保农业保险保单依法按时生效。对中央财政应承担的补贴资金缺口，省级财政部门可在次年向财政部报送资金结算申请时一并提出。

**第三十三条** 保险费补贴资金支付按照国库集中支付制度有关规定执行。

上级财政部门通过国库资金调度将保险费补贴资金逐级拨付下级财政部门。保险费补贴资金不再通过中央专项资金财政零余额账户和中央专项资金特设专户支付。

有关中央单位的保险费补贴资金，按照相关预算管理体制拨付。

## 第六章 机构管理

**第三十四条** 省级财政部门或相关负责部门应当根据相关规定，建立健全补贴险种经办机构评选、考核等相关制度，按照公平、公正、公开和优胜劣汰的原则，通过招标等方式确定符合条

件的经办机构，提高保险服务水平与质量。招标时要考虑保持一定期限内县域经办机构的稳定，引导经办机构加大投入，提高服务水平。

**第三十五条** 补贴险种经办机构应当满足以下条件：

**（一）经营资质。**符合保险监督管理部门规定的农业保险业务经营条件，具有经保险监管部门备案或审批的保险产品。

**（二）专业能力。**具备专门的农业保险技术人才、内设机构及业务管理经验，能够做好条款设计、费率厘定、承保展业、查勘定损、赔偿处理等相关工作。

**（三）机构网络。**在拟开展补贴险种业务的县级区域具有分支机构，在农村基层具有服务站点，能够深入农村基层提供服务。

**（四）风险管控。**具备与其业务相适应的资本实力、完善的内控制度、稳健的风险应对方案和再保险安排。

**（五）信息管理。**信息系统完善，能够实现农业保险与其他保险业务分开管理，单独核算损益，满足信息统计报送需求。

**（六）国家及各地规定的其他条件。**

**第三十六条** 经办机构要增强社会责任感，兼顾社会效益与经济效益，把社会效益放在首位，不断提高农业保险服务水平与质量：

**（一）**增强社会责任感，服务“三农”全局，统筹社会效益与经济效益，积极稳妥做好农业保险工作；

**（二）**加强农业保险产品与服务创新，合理拟定保险方案，改善承保工作，满足日益增长的“三农”保险需求；

**（三）**发挥网络、人才、管理、服务等专业优势，迅速及时做好灾后查勘、定损、理赔工作；

（四）加强宣传公示，促进农户了解保险费补贴政策、保险条款及工作进展等情况；

（五）强化风险管控，预防为主、防赔结合，协助做好防灾防损工作，通过再保险等有效分散风险；

（六）其他工作。

**第三十七条** 经办机构应当按照《财政部关于印发〈农业保险大灾风险准备金管理办法〉的通知》（财金〔2013〕129号）的规定，及时、足额计提农业保险大灾风险准备金，逐年滚存，逐步建立应对农业大灾风险的长效机制。

**第三十八条** 除农户委托外，地方财政部门不得引入中介机构，为农户与经办机构办理中央财政补贴险种合同签订等有关事宜。中央财政补贴险种的保险费，不得用于向中介机构支付手续费或佣金。

## 第七章 监督检查

**第三十九条** 省级财政部门应当按照中央对地方专项转移支付绩效评价有关规定，建立和完善农业保险保险费补贴绩效评价制度，并探索将其与完善农业保险政策、评选保险经办机构等有机结合。

农业保险保险费补贴主要绩效评价指标原则上应当涵盖政府部门（预算单位）、经办机构、综合效益等。各单位可结合实际，对相关指标赋予一定的权重或分值，或增加适应本地实际的其他指标，合理确定农业保险保险费补贴绩效评价结果。

各省级财政部门应于每年8月底之前将上年度农业保险保险费补贴绩效评价结果报财政部，同时抄送对口专员办。

**第四十条** 财政部将按照“双随机、一公开”等要求，定期或不定期对农业保险保险费补贴工作进行监督检查，对农业保险保险费补贴资金使用情况和效果进行评价，作为研究完善政策的参考依据。

地方各级财政部门应当建立健全预算执行动态监控机制，加强对农业保险保险费补贴资金动态监控，定期自查本地区农业保险保险费补贴工作，财政部驻各地财政监察专员办事处应当定期或不定期抽查，有关情况及时报告财政部。

**第四十一条** 禁止以下列方式骗取农业保险保险费补贴：

（一）虚构或者虚增保险标的，或者以同一保险标的进行多次投保；

（二）通过虚假理赔、虚列费用、虚假退保或者截留、代领或挪用赔款、挪用经营费用等方式，冲销投保农户缴纳保险费或者财政补贴资金；

（三）其他骗取农业保险保险费补贴资金的方式。

**第四十二条** 对于地方财政部门、经办机构以任何方式骗取保险费补贴资金的，财政部及专员办将责令其改正并追回相应保险费补贴资金，视情况暂停其中央财政农业保险保险费补贴资格等，专员办可向财政部提出暂停补贴资金的建议。

各级财政、专员办及其工作人员在农业保险保险费补贴专项资金审核工作中，存在报送虚假材料、违反规定分配资金、向不符合条件的单位分配资金或者擅自超出规定的范围或者标准分配或使用专项资金，以及滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违规行为的，按照《预算法》、《公务员法》、《行政监察法》、《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究相应责任；

涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。

## 第八章 附 则

**第四十三条** 各地和经办机构应当根据本办法规定，及时制定和完善相关实施细则。

**第四十四条** 本办法自 2017 年 1 月 1 日起施行。《财政部关于印发〈中央财政种植业保险保险费补贴管理办法〉的通知》（财金〔2008〕26 号）、《财政部关于印发〈中央财政养殖业保险保险费补贴管理办法〉的通知》（财金〔2008〕27 号）、《财政部关于中央财政森林保险保险费补贴试点工作有关事项的通知》（财金〔2009〕25 号）同时废止，其他有关规定与本办法不符的，以本办法为准。



# 财政部关于在粮食主产省开展农业大灾保险 试点的通知

## 财金〔2017〕43号

河北、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、四川省(自治区)财政厅，财政部驻河北、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、四川省(自治区)财政监察专员办事处：

为贯彻落实2017年《政府工作报告》和国务院常务会议要求，创新农业救灾机制，助力现代农业发展和农民增收，现就开展农业大灾保险试点有关事项通知如下：

一、按照国务院部署，在13个粮食主产省选择200个产粮大县，面向适度规模经营农户开展农业大灾保险试点。考虑到农业大灾与一般灾害的灾因基本相同，但损失程度不同，适度规模经营农户对农业大灾保险产品的需求主要集中在提高赔付金额方面，试点工作主要围绕提高农业保险保额和赔付标准，开发面向适度规模经营农户的专属农业保险产品。

二、试点地区省级财政部门应于2017年5月31日前，将2017年试点方案和试点资金申请报告报送财政部，并抄送财政部驻当地财政监察专员办事处(以下简称专员办)。试点方案和试点资金申请报告的内容主要包括：试点县情况、保险方案、补贴方案、保障措施、直接物化成本和地租数据、试点统计表(见附件2、3)以及地方财政部门认为应当报送或有必要进行说明的材料。对于已将试点资金需求纳入2017年保费补贴资金申请报告的地方，要对有关情况进行详细说明，做好政策衔接，避免重复申请。

三、财政部根据各地报送的试点申请情况，于 2017 年 6 月 14 日前下达 2017 年试点资金，并在 2018 年统一结算。2018 年试点申报材料比照 2017 年要求编制，并附上年度试点资金结算报告与专员办审核意见，与本省份当年农业保险保费补贴资金申请报告同时报送，具体程序及时间要求执行《中央财政农业保险保险费补贴管理办法》(财金〔2016〕123 号)。

四、试点实施过程中，在符合试点工作指导思想和基本原则的前提下，试点地区财政部门可结合本地实际探索创新具体保险模式，包括保险产品、投保理赔、组织保障等，特别是要因地制宜地探索开发农业大灾保险产品，形成可推广、可复制的具体经验。实施方案应报财政部、农业部、保监会备案。

五、对适度规模经营农户实施农业大灾保险试点，是创新农业救灾机制、完善农业保险体系的重要举措。现将《粮食主产省农业大灾保险试点工作方案》印发给你们，请认真执行。试点地区各级财政部门要高度重视、统筹规划、精心组织、认真实施，积极会同农业、保险监管等部门，加强对试点工作的指导，为试点工作顺利开展创造良好环境，确保试点取得实效。执行中如有问题，请及时报告财政部。财政部将会同农业部、保监会等相关部门，及时总结试点经验，不断完善相关政策。

## 附件 1:

### 《粮食主产省农业大灾保险试点工作方案》

#### 一、指导思想

立足深入推进农业供给侧结构性改革，推动农业保险“扩面、

提标、增品”，加大对适度规模经营农户的农业保险支持力度，提供多元化产品供给，提高保险保障水平和赔付金额，进一步增强适度规模经营农户防范和应对大灾风险的能力，促进现代农业发展和农民增收，更好地维护国家粮食生产安全。

## 二、基本原则

**(一) 坚持自主自愿。**试点地区农业保险由农户、农业生产经营组织自愿投保，充分尊重其意愿，对符合国家规定的险种，由财政部门给予保费补贴支持。

**(二) 体现正向激励。**试点工作与现行产粮大县农业保险保费补贴政策相衔接，加大中央财政对试点地区的保费补贴力度，引导和鼓励地方政府积极参与试点工作。

**(三) 促进规模经营。**将家庭农场、专业大户、农民专业合作社等适度规模经营主体作为重点扶持对象，引导农业生产向规模化、集约化发展，提升适度规模经营水平。

**(四) 鼓励探索创新。**试点过程中，鼓励各地因地制宜进行探索，创新符合本地实际的具体保险模式，加大对适度规模经营农户的农业保险支持。

## 三、试点期限和保险标的

为总结试点经验，尽快形成可推广、可复制的农业大灾保险模式，试点期限暂定为2017年和2018年，试点保险标的首先选择关系国计民生和粮食安全的水稻、小麦、玉米三大粮食作物。

## 四、试点地区

在河北、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、四川13个粮食主产省选择200个产粮大县开展试点。其中，粮食产量位居全国前三的黑龙江、河南、

山东各选择 20 个试点县，其余省份各选择 14 个试点县。

试点县名单由各省份自行确定，原则上应具备较好的农业保险工作基础、生产经营以适度规模经营农户为主、具有较强的代表性。产粮大县范围根据财政部产粮（油）大县奖励办法确定。

## 五、保障水平和参保范围

在试点地区将试点县的农业保险基本保障金额按规定覆盖直接物化成本的基础上，开发面向适度规模经营农户的专属农业大灾保险产品，保障水平覆盖“直接物化成本+地租”，提高保险赔付金额，增强适度规模经营农户应对农业大灾风险的能力。

适度规模经营农户的具体标准，由各省份根据中共中央办公厅、国务院办公厅《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》（中办发〔2014〕61号）有关精神，结合当地实际情况予以确定，原则上适度规模经营农户的经营规模应为当地户均承包地面积的 10-15 倍左右。保险标的在生长期內所发生的直接物化成本和地租，按照最近一期价格等相关主管部门发布或认可的数据执行。

## 六、补贴标准

在农户自缴保费比例总体不变的基础上，以取消县级财政保费补贴为目标，进一步提高中央财政保费补贴比例。对试点县面向全体农户的、保险金额覆盖直接物化成本部分的基础农业保险保费，在省级财政至少补贴 25%的基础上，中央财政对中西部地区补贴 47.5%、对东部地区补贴 45%；对试点县面向适度规模经营农户的、保险金额覆盖地租成本部分的专属农业保险保费，中央财政对中西部地区补贴 47.5%、对东部地区补贴 45%。

附件 2:

2017 年农业大灾保险试点直接物化成本保费补贴情况表						
填报单位:		填报日期:			单位: 万元	
		水稻	小麦	玉米	合计	
投保面积						
投保面积占比						
投保农户(户次)						
每亩保险金额						
每亩直接物化成本						
保险费率						
每亩保费						
		小计				
保费情况	财政补贴	中央 财政	补贴比例			
			补贴金额			
		省级 财政	补贴比例			
			补贴金额			
		市级 财政	补贴比例			
			补贴金额			
	县级 财政	补贴比例				
		补贴金额				
	农户缴纳部分		承担比例			
			承担金额			
其他来源		比例				
		金额				
理赔情况	已决情况	已决赔付金额				
		已决赔付面积				
		受益农户(户次)				
	未决情况	未决赔付金额				
		未决赔付面积				

		受益农户（户次）			
		超付赔款			
其他支持		超赔补贴			
		其他资金支持			
		备注			

注：1.省内不同试点县的财政补贴比例不一致的，请填写加权平均数。  
2.此表填报全体农户投保标的保险金额覆盖直接物化成本部分对应的保费。

### 附件 3:

2017 年农业大灾保险试点适度规模经营农户保费补贴情况表						
填报单位:		填报日期:			单位: 万元	
		水稻	小麦	玉米	合计	
投保面积						
投保面积占比						
投保农户（户次）						
每亩保险金额						
每亩直接物化成本						
保险费率						
每亩保费						
		小计				
保费情况	财政补贴	中央 财政	补贴比例			
			补贴金额			
		省级 财政	补贴比例			
			补贴金额			
		市级 财政	补贴比例			
			补贴金额			
	县级 财政	补贴比例				
		补贴金额				
农户缴纳部分		承担比例				

		承担金额				
	其他来源	比例				
		金额				
理赔情况	已决情况	已决赔付金额				
		已决赔付面积				
		受益农户（户次）				
	未决情况	未决赔付金额				
		未决赔付面积				
		受益农户（户次）				
	超付赔款					
其他支持	超赔补贴					
	其他资金支持					
备注						
注：1.省内不同试点县的财政补贴比例不一致的，请填写加权平均数。 2.此表填报全体农户投保标的保险金额覆盖直接物化成本部分对应的保费。						

# 财政部 农业部关于深入推进农业领域政府 和社会资本合作的实施意见

## 财金〔2017〕50号

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、农业（农牧、农机、畜牧、兽医、农垦、渔业）厅（局、委、办），新疆生产建设兵团财务局、农业局：

为贯彻落实《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》、《国务院办公厅关于创新农村基础设施投融资体制机制的指导意见》（国办发〔2017〕17号）、《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42号）精神，深化农业供给侧结构性改革，引导社会资本积极参与农业领域政府和社会资本合作（PPP）项目投资、建设、运营，改善农业农村公共服务供给，现提出意见如下：

### 一、总体要求

#### （一）指导思想

全面贯彻落实党中央、国务院关于农业、农村、农民问题的决策部署，牢固树立和贯彻落实新发展理念，适应把握引领经济发展新常态，以加大农业领域PPP模式推广应用为主线，优化农业资金投入方式，加快农业产业结构调整，改善农业公共服务供给，切实推动农业供给侧结构性改革。

#### （二）基本原则

——政府引导，规范运作。坚持农业供给侧结构性改革方向，深化对PPP模式的理解认识，加快观念转变，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，防止变相举借政府债务，防范财政金融风险。

——明确权责，合作共赢。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性方式参与农业 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，营造规范有序的市场环境。在平等协商基础上订立合同，平衡政府、社会资本、农民、农村集体经济组织、农民合作组织等各方利益，明确各参与主体的责任、权利关系和风险分担机制，推动实现改善公共服务供给，拓展企业发展空间，增加人民福祉的共赢局面。

——因地制宜，试点先行。各地根据国家“三农”工作统一部署，结合地区实际和工作重点，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。

### **(三) 工作目标**

探索农业领域推广 PPP 模式的实施路径、成熟模式和长效机制，创新农业公共产品和公共服务市场化供给机制，推动政府职能转变，提高农业投资有效性和公共资源使用效益，提升农业公共服务供给质量和效率。

## **二、聚焦重点领域**

重点引导和鼓励社会资本参与以下领域农业公共产品和服务供给：

**(一) 农业绿色发展。**支持畜禽粪污资源化利用、农作物秸秆综合利用、废旧农膜回收、病死畜禽无害化处理，支持规模化大型沼气工程。

**(二) 高标准农田建设。**支持集中连片、旱涝保收、稳产高产、生态友好的高标准农田建设，支持开展土地平整、土壤改良与培肥、灌溉与排水、田间道路、农田防护与生态环境保护、农田输配电等工程建设，支持耕地治理修复。

**(三) 现代农业产业园。**支持以规模化种养基地为基础，通过“生产+加工+科技”，聚集现代生产要素、创新体制机制的现代农业产业园。

**(四) 田园综合体。**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。

**(五) 农产品物流与交易平台。**支持农产品交易中心（市场）、生产资料交易平台、仓储基地建设，支持区域农产品公用品牌创建。

**(六) “互联网+”现代农业。**支持信息进村入户工程、智慧农业工程、农村电子商务平台、智能物流设施等建设运营。

### 三、规范项目实施

**(一) 严格筛选项目。**各级财政部门、农业部门要加强合作，依托全国 PPP 综合信息平台推进农业 PPP 项目库建设，明确入库标准，优先选择有经营性现金流、适宜市场化运作的农业公共设施及公共服务项目，做好项目储备，明确年度及中长期项目开发计划，确保农业 PPP 有序推进。

**(二)合理分担风险。**各地农业部门、财政部门要指导项目实施机构按照风险分担、利益共享的原则，充分识别、合理分配 PPP 项目风险。为保障政府知情权，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。

**(三)保障合理回报。**各地农业部门、财政部门要指导项目实施机构根据项目特点构建合理的项目回报机制，依据项目合同约定将财政支出责任纳入年度预算和中期财政规划，按项目绩效考核结果向社会资本支付对价，保障社会资本获得稳定合理收益。鼓励农民专业合作社等新型农业经营主体参与 PPP 项目，并通过订单带动、利润返还、股份合作等模式进一步完善与农户的利益联结机制，建立长期稳定的合作关系，让更多农民分享农业 PPP 发展红利。

**(四)确保公平竞争。**各地农业部门、财政部门要指导项目实施机构依法通过公开、公平、竞争性方式，择优选择具备项目所需经营能力和履约能力的社会资本开展合作，保障各类市场主体平等参与农业 PPP 项目合作，消除本地保护主义和各类隐形门槛。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。

**(五)严格债务管理。**各地财政部门、农业部门要认真组织开展项目物有所值评价和财政承受能力论证，加强本辖区内 PPP 项目财政支出责任统计和超限预警，严格政府债务管理，严禁通过政府回购安排、承诺固定回报等方式进行变相举债，严禁项目公司债务向政府转移。

**(六)强化信息公开。**各地财政部门、农业部门要认真落实《政府和社会资本合作 (PPP) 综合信息平台信息公开管理暂行办法》

（财金〔2017〕1号）有关要求，做好PPP项目全生命周期信息公开工作，及时、完整、准确地录入农业PPP项目信息，及时披露识别论证、政府采购及预算安排等关键信息，增强社会资本和金融机构信心，保障公众知情权，接受社会监督。

**（七）严格绩效监管。**各地财政部门、农业部门要构建农业PPP项目的绩效考核监管体系和监督问责机制，跟踪掌握项目实施和资金使用情况，推动形成项目监管与资金安排相衔接的激励约束机制。

#### 四、加大政策保障

**（一）强化组织领导责任。**地方人民政府要积极探索建立跨部门PPP工作领导协调机制，加强政府统一领导，明确部门职责分工，确保形成工作合力，推动项目顺利实施。

**（二）优化资金投入方式。**各级财政部门、农业部门要探索创新农业公共服务领域资金投入机制，进一步改进和加强资金管理，发挥财政资金引导撬动作用，积极推动金融和社会资本更多投向农业农村，提高投资有效性和公共资金使用效益。

**（三）发挥示范引领作用。**财政部与农业部联合组织开展国家农业PPP示范区创建工作。各省（区、市）财政部门会同农业部门择优选择1个农业产业特点突出、PPP模式推广条件成熟的县级地区作为农业PPP示范区向财政部、农业部推荐。财政部、农业部将从中择优确定“国家农业PPP示范区”。国家农业PPP示范区所属PPP项目，将在PPP示范项目申报筛选和PPP以奖代补资金中获得优先支持。各地财政部门、农业部门要共同做好农业PPP示范区的申报工作，加强对示范区的经验总结和案例推广，推动形成一批可复制、可推广的成功模式。

**(四) 拓宽金融支持渠道。**充分发挥中国 PPP 基金和各地 PPP 基金的引导作用，带动更多金融机构、保险资金加大对农业 PPP 项目的融资支持。加强与国家农业信贷担保体系的合作，鼓励各地设立农业 PPP 项目担保基金，为 PPP 项目融资提供增信支持。创新开发适合农业 PPP 项目的保险产品。开展农业 PPP 项目资产证券化试点，探索各类投资主体的合规退出渠道。

**(五) 完善定价调价机制。**积极推进农业农村公共服务领域价格改革，探索建立污水垃圾处理农户缴费制度，综合考虑建设运营成本、财政承受能力、农村居民意愿，合理确定农业公共服务价格水平和补偿机制。建立健全价格动态调整和上下游联动机制，增强社会资本收益预期，提高社会资本参与积极性。

**(六) 加强项目用地保障。**各地农业部门、财政部门要积极协调相关土地部门，在保障耕地占补平衡的基础上，在当地土地使用中长期规划中全面考虑农业 PPP 项目建设需求，并给予优先倾斜，为项目用地提供有效保障。

**财政部 农业部关于印发《农业支持保护补贴  
资金管理办法》的通知**  
**财农[2016] 74 号**

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、农业（农牧、农村经济）厅（局、委、办），新疆生产建设兵团财务局、农业局，中央直属垦区：

为了加强中央财政农业支持保护补贴资金管理，提高资金使用效益，根据《中华人民共和国预算法》等有关规定，财政部会同农业部制定了《农业支持保护补贴资金管理办法》。现予印发，请遵照执行。

**附件：**

**《农业支持保护补贴资金管理办法》**

**第一条** 为了加强农业支持保护补贴资金管理，提高资金使用效益，根据《中华人民共和国预算法》、《财政违法行为处罚处分条例》等有关法律法规及国家有关专项转移支付管理的规定，制定本办法。

**第二条** 农业支持保护补贴资金是中央财政公共预算安排的专项转移支付资金，用于支持耕地地力保护和粮食适度规模经营，以及国家政策确定的其他方向。

**第三条** 农业支持保护补贴资金由财政部会同农业部分配。财政部结合中央财政农业支持保护补贴资金年度预算安排、农业部提出的分配建议等情况审核下达资金。其中，用于耕地地力保护

的资金，根据 2015 年各省份耕地地力保护资金规模测算；用于粮食适度规模经营的资金，主要根据 2015 年各省份适度规模经营资金占全国比重，并综合考虑各省份年度农业信贷担保体系建设、绩效考评等情况进行测算。

农业部根据政策确定的实施范围，提出资金分配建议，并会同财政部根据资金管理需要，制定实施指导性意见，细化管理要求。

**第四条** 省级农业部门会同财政部门，要在本级政府领导下，根据本办法，结合本地实际情况，制定本地区实施方案或指导意见，并报农业部、财政部备案，抄送当地专员办。同时，要加强对县级农业支持保护补贴实施方案审核、补贴工作监督检查、政策实施情况总结等工作。

县级农业部门、财政部门要按照本省统一要求，共同做好组织实施工作。县级农业部门要认真组织做好本辖区内农业支持保护补贴相关数据审核汇总工作，包括农户基本信息、补贴面积、补贴标准、补贴金额等，并应对补贴给农民的资金进行 7 天公示。公示无异议后，县级财政部门会同农业部门应按照便民高效、资金安全的原则，及时通过“一卡（折）通”等方式将补贴资金直接发放给农民。

**第五条** 农业支持保护补贴用于耕地地力保护的资金，补贴对象原则上为拥有耕地承包权的种地农民。

用于粮食适度规模经营的资金，补贴对象为粮食适度规模生产经营者，重点向种粮大户、家庭农场、农民合作社和农业社会化服务组织等新型经营主体和新型服务主体倾斜。对农业信贷担保体系建设的支持资金统筹用于资本注入、担保费用补助、风险

补偿等方面。

**第六条** 农业支持保护补贴以绿色生态为导向。对已作为畜牧养殖场使用的耕地、林地、成片粮田转为设施农业用地、非农业征（占）用耕地等已改变用途的耕地，以及长年抛荒地、占补平衡中“补”的面积和质量达不到耕种条件的耕地等不予补贴。不予补贴的耕地认定标准和程序由各省级财政部门联合农业部门确定。

鼓励采取多种措施，创新方式方法，提高农作物秸秆综合利用水平，引导农民综合采取秸秆还田、深松整地、减少化肥农药用量、施用有机肥等措施，切实加强耕地质量保护，自觉提升耕地地力。

**第七条** 农业支持保护补贴资金具体补贴标准、补贴依据和补贴方式等由各省结合本地实际确定，确保政策的连续性和稳定性。

用于耕地地力保护的资金，可与二轮承包耕地面积、计税耕地面积、土地承包经营权确权登记面积或粮食种植面积等挂钩。

用于粮食适度规模经营的资金，可采取贷款贴息、重大技术推广与服务补助等方式支持多种形式的粮食适度规模经营。近几年重点用于支持建立完善农业信贷担保体系。

鼓励按照因地制宜、简便易行、效率与公平兼顾的原则，创新适度规模经营的支持方式。对农业信贷担保机构的资本注入规模和节奏要根据担保业务运营情况合理确定；对新型经营主体贷款贴息不超过贷款利息的 50%；对重大技术推广与服务补助，应采取“先服务后补助”、提供物化补助、政府购买服务等方式；不鼓励对新型经营主体实行现金直补。单户补贴要设置合理的补贴规模上限。



**第八条** 在全国人民代表大会批准预算后 90 日内，中央财政将农业支持保护补贴预算正式指标下达到省级财政。安排给中央部门的资金，列入其年度部门预算。各省份接到中央财政农业支持保护补贴预算正式指标后，应当在 30 日内正式下达到本行政区域县级以上各级政府。

**第九条** 农业支持保护补贴资金的支付，按照国库集中支付制度有关规定执行。属于政府采购管理范围的，按照政府采购有关法律制度规定执行。

上年结转资金可在下年继续使用；连续两年未用完的结转资金，作为结余资金管理。

**第十条** 加强农业支持保护补贴资金绩效管理。农业支持保护补贴资金应按规定设定绩效目标，开展绩效运行监控。财政部会同农业部按照预算绩效管理规定和资金管理需要，对各省资金使用情况开展绩效评价。省级财政部门会同农业部门按照预算绩效管理规定和资金管理需要，对市县级政策实施情况开展绩效评价。绩效评价结果以适当方式予以通报，并作为资金分配的因素之一。

**第十一条** 地方各级农业、财政部门要在地方政府统一领导下，共同组织实施农业支持保护补贴政策，并会同有关部门加强监督检查，对政策实施情况进行总结。

省级财政部门会同农业部门根据中央财政下达的资金规模，确定资金具体细化方案，将资金分配结果报财政部备案并抄送当地专员办。专员办按照工作职责和财政部要求，开展农业支持保护补贴资金监管工作。

**第十二条** 地方各级财政部门应加强组织管理，保障政策的有效实施，支持做好补贴面积核实、补贴公示制度建立、“一卡(折)

通”发放资金、推进农民补贴网建设、加强补贴监管等工作。

**第十三条** 对任何单位和个人滞留截留、虚报冒领、挤占挪用农业支持保护补贴资金，以及其他违反本办法规定的行为，按照《中华人民共和国预算法》、《财政违法行为处罚处分条例》等有关规定追究法律责任。

**第十四条** 本办法所称省级、各省是指省、自治区、直辖市、计划单列市和新疆生产建设兵团。专员办是指财政部驻各省、自治区、直辖市、计划单列市财政监察专员办事处。

**第十五条** 本办法由财政部会同农业部解释。

**第十六条** 本办法自印发之日起施行。《财政部 农业部关于印发〈中央财政农作物良种补贴资金管理办法〉的通知》（财农〔2009〕440号）、《财政部 农业部关于印发〈中央财政天然橡胶良种补贴项目资金管理办法（试行）〉的通知》（财农〔2009〕70号）、《财政部 发展改革委 农业部关于进一步完善农资综合补贴动态调整机制的实施意见》（财建〔2009〕492号）、《中央财政新增农资综合补贴资金集中用于粮食基础能力建设暂行管理办法》（财建〔2009〕786号）、《财政部 发展改革委 农业部 国家粮食局 中国农业发展银行印发〈关于进一步完善对种粮农民直接补贴政策的意见〉的通知》（财建〔2005〕59号）、《财政部关于印发〈2013 年对种粮农民直接补贴工作经费管理办法〉的通知》（财建〔2013〕677号）同时废止。

**财政部 国家林业局关于印发《林业改革发展  
资金管理办法》的通知**  
**财农[2016] 196号**

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、林业厅（局），新疆生产建设兵团财务局、林业局，内蒙古、龙江、大兴安岭森工（林业）集团公司：

为加强和规范林业改革发展资金使用管理，推进资金统筹使用，提高财政资金使用效益，促进林业改革发展，根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国森林法》、《国务院关于印发推进财政资金统筹使用方案的通知》（国发〔2015〕35号）等有关规定，我们制定了《林业改革发展资金管理办法》。现予印发，请遵照执行。

**附件：**

**《林业改革发展资金管理办法》**

**第一章 总 则**

**第一条** 为加强和规范林业改革发展资金使用管理，推进资金统筹使用，提高资金使用效益，促进林业改革发展，根据有关法律法规以及《国务院关于印发推进财政资金统筹使用方案的通知》（国发〔2015〕35号）、《财政部关于印发〈中央对地方专项转移支付管理办法〉的通知》（财预〔2015〕230号）等文件，制定本办法。

**第二条** 本办法所称林业改革发展资金是指中央财政预算安排的用于森林资源管护、森林资源培育、生态保护体系建设、国有林场改革、林业产业发展等支出方向的专项资金。

**第三条** 林业改革发展资金由财政部和国家林业局共同管理。财政部负责专项资金中期财政规划和年度预算编制，会同国家林业局分配及下达资金，对资金使用情况进行监督和绩效管理；国家林业局负责相关规划编制，会同财政部下达年度计划任务，指导、推动和监督开展林业改革发展工作，会同财政部做好资金使用情况监督和绩效管理。

**第四条** 林业改革发展资金按照“政策目标明确、分配办法统一、支出方向协调、绩效结果导向”的原则分配、使用和管理。

## 第二章 森林资源管护支出

**第五条** 森林资源管护支出包括天然林保护管理补助和森林生态效益补偿补助。

**第六条** 天然林保护管理补助包括天保工程区管护补助和天然林停伐管护补助。天保工程区管护补助是指天然林资源保护工程二期实施方案确定的国有林管护、集体和个人所有的地方公益林管护所发生的支出。国有林管护重点保障森林管护人员的工资性支出。天然林停伐管护补助是指全面停止天然商品林采伐后安排的管护支出。

**第七条** 森林生态效益补偿补助是指用于国家林业局会同财政部界定的国家级公益林保护和管理的支出。森林生态效益补偿补助包括管护补助支出和公共管护支出。国有的国家级公益林管护补助支出，用于国有林场、国有苗圃、自然保护区、森工企业

等国有单位管护国家级公益林的劳务补助等支出。集体和个人所有的国家级公益林管护补助支出，用于集体和个人的经济补偿和管护国家级公益林的劳务补助等支出。公共管护支出用于地方各级林业主管部门开展国家级公益林监督检查和评价等方面的支出。

**第八条** 森林资源管护支出中央财政补助标准根据财力和管护成本确定，具体标准另行通知。各省、自治区、直辖市、计划单列市（以下简称省）森林资源管护支出执行标准不得低于中央财政补助标准。

**第九条** 地方各级财政部门会同林业主管部门测算审核管理成本，合理确定国有单位国家级公益林管护人员数量和具体管护劳务补助标准。林业主管部门应当与承担管护任务的国有单位、集体和个人签订管护合同。国有单位、集体和个人应当按照管护合同规定履行管护义务，承担管护责任，根据管护合同履行情况领取管护补助。

### 第三章 森林资源培育支出

**第十条** 森林资源培育支出包括林木良种培育补助、造林补助和森林抚育补助。

**第十一条** 林木良种培育补助包括良种繁育补助和良种苗木培育补助。良种繁育补助是指用于对良种生产、采集、处理、检验、储藏等方面的补助，补助对象为国家重点林木良种基地和国家林木种质资源库。良种苗木培育补助是指用于对因使用良种，采用组织培养、轻型基质、无纺布和穴盘容器育苗、幼化处理等先进技术培育的良种苗木所增加成本的补助，补助对象为国有育

苗单位。

**第十二条** 造林补助是指对国有林场、林业职工(含林区人员,下同)、农民专业合作社和农民等造林主体在宜林荒山荒地、沙荒地、迹地、低产低效林地进行人工造林、更新和改造、营造混交林,面积不小于1亩的给予适当的补助。

**第十三条** 森林抚育补助是指对承担森林抚育任务的国有森工企业、国有林场、林业职工、农民专业合作社和农民开展间伐、补植、退化林修复、割灌除草、清理运输采伐剩余物、修建简易作业道路等生产作业的所需劳务用工和机械燃油等给予适当的补助,抚育对象为国有林中,或集体和个人所有的公益林中的幼龄林和中龄林。一级国家级公益林不纳入森林抚育补助范围。

**第十四条** 县级及以下可按照从严从紧的原则,在造林补助和森林抚育补助中,以不超过5%的比例,列支方案编制、作业设计等费用,不得用于财政补助单位人员经费和运转经费。省、市两级不得提取上述费用。

#### **第四章 生态保护体系建设支出**

**第十五条** 生态保护体系建设支出包括湿地补助、林业国家级自然保护区补助、沙化土地封禁保护区补助、林业防灾减灾补助、森林公安补助和珍稀濒危野生动植物保护补助。

**第十六条** 湿地补助包括湿地保护与恢复补助、退耕还湿补助、湿地生态效益补偿补助。湿地保护与恢复补助是指用于林业系统管理的国际重要湿地、国家重要湿地以及生态区位重要的国家湿地公园、省级以上(含省级)湿地自然保护区开展湿地保护与恢复的相关支出,包括监测监控设施维护和设备购置支出、退

化湿地恢复支出和湿地所在保护管理机构聘用临时管护人员所需的劳务补助等支出。退耕还湿补助是指用于林业系统管理的国际重要湿地、国家级湿地自然保护区、国家重要湿地范围内的省级自然保护区实施退耕还湿的相关支出。湿地生态效益补偿补助是指用于对候鸟迁飞路线上的林业系统管理的重要湿地因鸟类等野生动物保护造成损失给予的补偿支出。

**第十七条** 林业国家级自然保护区补助是指用于林业系统管理的国家级自然保护区的生态保护、修复与治理，特种救护、保护设施设备购置和维护，专项调查和监测，宣传教育，以及保护管理机构聘用临时管护人员所需的劳务补助等支出。

**第十八条** 沙化土地封禁保护区补助是指用于对暂不具备治理条件和因保护生态需要不宜开发利用的连片沙化土地实施封禁保护的补助支出，包括：固沙压沙等生态修复与治理，管护站点和必要的配套设施修建和维护，必要的巡护和小型监测监控设施设备购置，巡护道路维护、围栏、界碑界桩和警示标牌修建，保护管理机构聘用临时管护人员所需的劳务补助等支出。

**第十九条** 林业防灾减灾补助包括森林防火补助、林业有害生物防治补助和林业生产救灾补助，补助对象为承担林业防灾减灾任务的基层林业单位。森林防火补助是指用于预防和对突发性的重特大森林火灾扑救等相关支出的补助，包括开设边境森林防火隔离带、购置扑救工具和器械、物资设备等支出，租用防火所需汽车等交通运输工具支出，森林航空消防所需租用飞机、航站地面保障等支出以及重点国有林区防火道路建设与维护支出等。林业有害生物防治补助是指用于对危害森林、林木、种苗正常生长的病、虫、鼠（兔）等重大灾害和有害植物的预防和治理等相关

支出的补助。林业生产救灾补助是指用于支持林业系统遭受洪涝、干旱、雪灾、冻害、冰雹、地震、山体滑坡、泥石流、台风等自然灾害之后开展林业生产恢复等相关支出的补助。

**第二十条** 森林公安补助包括森林公安办案（业务）补助和业务装备补助。森林公安办案（业务）补助是指用于森林公安机关开展案件侦办查处、森林资源保护、林区治安管理、维护社会稳定、处置突发事件、禁种铲毒、民警教育培训等支出。业务装备补助是指用于森林公安机关购置指挥通信、刑侦技术、执法勤务（含警用交通工具）、信息化建设、处置突发事件、派出所和监管场所所需的各类警用业务装备的支出。

森林公安补助由中央、省级和省以下同级财政分区域按保障责任负担，中央财政安排的支出重点用于中西部地区的县级森林公安机关和省级直属的重点国有林区森林公安机关，以及工作任务重、财力困难地区的地（市）森林公安机关，对东部地区县级森林公安机关予以奖励性补助。省级财政部门应当在做好本级森林公安经费保障的同时，依照不低于本省公安机关的标准安排省级森林公安转移支付资金。中央财政安排的对省级森林公安机关补助的支出规模不得超过中央和省级森林公安转移支付资金总额的5%，且专项用于省级森林公安机关承办公安部、国家林业局部署的重大任务，直接侦办和督办重特大案件、组织开展专项行动、处置不可预见的突发事件、装备共建或其他特殊原因所需补助经费等。

**第二十一条** 珍稀濒危野生动植物保护补助是指用于大熊猫、朱鹮、虎、豹、亚洲象等珍稀濒危野生动物和极小种群野生植物保护的补助支出。



## 第五章 国有林场改革支出

**第二十二条** 国有林场改革支出是指用于补缴国有林场拖欠的职工基本养老保险和基本医疗保险费用、国有林场分离场办学校和医院等社会职能费用、对先行自主推进国有林场改革的省份奖励补助等。中央财政安排的补助资金补缴国有林场拖欠的职工基本养老保险和基本医疗保险费用有结余的，可用于林场缴纳职工基本养老和基本医疗保险等社会保险以及其他与改革相关的支出。

**第二十三条** 国有林场改革补助为一次性补助支出，中央财政按照每名职工（包括在职职工和离退休职工）2万元、每亩林地1.15元的标准测算补助，各省可根据本地实际情况确定补助标准。

## 第六章 林业产业发展支出

**第二十四条** 林业产业发展支出包括林业科技推广示范补助、林业贷款贴息补助、林业优势特色产业发展补助。

**第二十五条** 林业科技推广示范补助是指用于承担林业科技成果推广与示范任务的林业技术推广站（中心）、科研院所、大专院校、国有林场和国有苗圃等单位，开展林木优良品种繁育、先进实用技术与标准的应用示范、与科技推广和示范项目相关的简易基础设施建设、必需的专用材料及小型仪器设备购置、技术培训、技术咨询等支出。林业科技推广示范实行先进技术成果库管理，具体办法由国家林业局另行制定。

**第二十六条** 林业贷款贴息补助是指对各类银行（含农村信用社和小额贷款公司）发放的符合贴息条件的贷款安排的利息补助。

贴息条件为：各类经济实体营造的生态林（含储备林）、木本油料经济林、工业原料林贷款；国有林场、重点国有林区为保

护森林资源、缓解经济压力开展的多种经营贷款，以及自然保护区、森林（湿地、沙漠）公园开展的生态旅游贷款；林业企业、林业专业合作社等以公司带基地、基地连农户（林业职工）的经营形式，立足于当地林业资源开发、带动林区和沙区经济发展的种植业以及林果等林产品加工业贷款；农户和林业职工个人从事的营造林、林业资源开发贷款。

林业贷款贴息采取一年一贴、据实贴息的方式，年贴息率为3%。对贴息年度（上一年度1月1日至12月31日）之内存续并正常付息的林业贷款，按实际贷款期限计算贴息。中央财政安排一定的补助资金，省级财政部门会同林业主管部门应当根据本省林业贷款实际情况，明确具体的贴息规模、贴息计算和拨付方式。

各省安排的林业贷款贴息补助，须将银行征信查询纳入审核环节，落实林业贷款贴息项目公告公示制度。对骗取林业贷款贴息补助的单位和个人，将其不良信息推送到人民银行征信系统，取消其申请林业贷款贴息补助资格。

**第二十七条** 林业优势特色产业发展补助是指用于支持油茶、核桃、油用牡丹、文冠果等木本油料及其他林业特色产业发展的补助支出。

## 第七章 资金分配下达

**第二十八条** 林业改革发展资金采取因素法分配。森林资源保护和国有林场改革两个支出方向按照各省工作任务、中央补助标准等因素确定补助规模，其余支出方向统一按照以下因素及权重分配：

（一）工作任务（权重50%），以国家林业局会同财政部根

据国民经济和社会发展规划纲要、林业发展规划等确定的任务计划为依据。

(二) 资源状况 (权重 25%)，以国家林业局清查、调查公布的资源数量为依据。

(三) 绩效因素 (权重 15%)，以财政部下达的区域绩效目标审核结果以及会同国家林业局组织开展的绩效评价结果为依据。

(四) 政策因素 (权重 5%)，以中央重大林业生态建设政策为依据。

(五) 财力状况 (权重 5%)，以不同地区财力状况为依据，适当向革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区倾斜。

**第二十九条** 省级林业主管部门会同财政部门于每年 7 月 15 日前，向国家林业局和财政部报送本省下一年度任务计划，抄送财政部驻各地财政监察专员办事处 (以下简称专员办)。任务计划应当与本省林业发展规划、中期财政规划等相衔接，根据本办法规定的支出方向和具体补助内容进行细化并排序。

**第三十条** 国家林业局会同财政部于每年 10 月 31 日前，下达下一年度任务计划，抄送各地专员办。任务计划包括约束性指标和预期性指标，具体指标内容和属性由国家林业局商财政部另行确定。

**第三十一条** 财政部于每年 10 月 31 日前，按当年预计执行数的一定比例，将下一年度林业改革发展资金预计数提前下达省级财政部门，抄送国家林业局和各地专员办。

**第三十二条** 国家林业局于每年 4 月 15 日前，提出当年林业改革发展资金各省分配建议，函报财政部。

**第三十三条** 财政部于每年全国人民代表大会批准预算后 90 日内，根据中期财政规划、年度预算安排、国家林业局资金分配建议函等，审核下达当年林业改革发展资金，抄送国家林业局和各地专员办。

**第三十四条** 省级财政部门会同林业主管部门于每年 8 月 31 日前，编制林业改革发展资金当年使用情况报告，以正式文件报财政部和国家林业局备案，抄送当地专员办，作为预算监管、绩效目标监控、绩效评价和监督检查的重要依据。各省在确保完成中央下达的约束性指标的前提下，可根据本省工作实际，结合本级资金安排情况，在资金使用范围内统筹使用资金。资金使用情况报告编制内容附后。

## 第八章 资金管理监督

**第三十五条** 林业改革发展资金建立“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的全过程预算绩效管理机制。绩效管理办法由财政部会同国家林业局另行制定。

**第三十六条** 林业改革发展资金中用于生态保护体系建设、林业产业发展两个支出方向中有关补助内容实行省级或市县项目库管理。项目库管理有关规定由国家林业局会同财政部另行制定。

**第三十七条** 各级财政部门和林业主管部门应当加快预算执行，提高资金使用效益。结转结余的林业改革发展资金，按照财政部关于结转结余资金管理的相关规定处理。

**第三十八条** 林业改革发展资金的支付执行国库集中支付制度有关规定。属于政府采购范围的，应当按照政府采购有关规定

执行。

**第三十九条** 各地应当积极创新林业改革发展资金使用管理机制。国有林场公益林日常管护要通过合同、委托等方式面向社会购买服务。国有林区造林、管护、抚育等任务，凡能通过购买服务方式实现的要面向社会购买。各地政府购买服务的推行情况将作为中央对省级开展绩效评价的考核内容。

**第四十条** 林业改革发展资金使用管理应当全面落实预算信息公开有关要求。

**第四十一条** 各级财政部门和林业主管部门应当加强对林业改革发展资金的申请、分配、使用、管理情况的监督检查，发现问题及时纠正。各地专员办根据工作需要和财政部要求对林业改革发展资金的预算执行情况进行全面监管，定期或不定期形成监管报告报送财政部，根据财政部计划安排开展监督检查。

**第四十二条** 各级财政、林业等有关部门及其工作人员在林业改革发展资金分配、使用、管理等相关工作中，存在违反本办法规定的行为，以及其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪行为的，按照《预算法》、《公务员法》、《行政监察法》、《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究相应责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。

资金使用单位和个人在使用林业改革发展资金中存在各类违法违规行为的，按照《预算法》、《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究相应责任。

## 第九章 附 则

**第四十三条** 林业改革发展资金中用于支持贫困县开展统筹

整合使用财政涉农资金试点的部分，按照有关规定执行。

**第四十四条** 中央单位林业改革发展资金管理参照本办法执行，相关支出列入中央部门预算。

**第四十五条** 省级财政部门会同林业主管部门应当根据本办法制定实施细则，报送财政部和国家林业局，并抄送当地专员办。

**第四十六条** 本办法由财政部会同国家林业局负责解释。

**第四十七条** 本办法自 2017 年 1 月 1 日起施行。《财政部 国家林业局关于印发〈中央财政林业补助资金管理办法〉的通知》（财农〔2014〕9 号）同时废止。《财政部 国家林业局关于印发〈森林防火项目资金管理办法〉的通知》（财农〔2007〕70 号）中有关规定与本办法不符的，执行本办法。

# 财政部 国务院扶贫办关于做好 2017 年贫困 县涉农资金整合试点工作的通知

## 财农[2017] 4 号

有关省（自治区、直辖市）财政厅（局）、扶贫办（局）：

2016 年，各地认真贯彻落实《国务院办公厅关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》（国办发〔2016〕22 号）和全国电视电话会议精神，有序推进各项工作，贫困县涉农资金整合试点取得良好开局。2017 年是脱贫攻坚承上启下、全面突破的关键一年，也是整合试点深入推进、全面推开的重要一年。各地财政、扶贫部门要在同级扶贫开发领导小组的统一领导下，将整合试点摆在脱贫攻坚和财政支农工作的重要位置，坚持高标准、严要求、动真格、求实效，确保整合试点各项措施落实到位。为做好 2017 年整合试点工作，现就有关事项通知如下：

### 一、将试点范围推开到全部贫困县

贯彻落实 2017 年中央 1 号文件和国办发〔2016〕22 号文件精神，在全面总结 2016 年整合试点的基础上，将试点范围推开到全部 832 个国家扶贫开发工作重点县和连片特困地区县。各省（自治区、直辖市，以下简称省）自行确定的其他试点贫困县，可利用地方各级财政资金自主开展探索。纳入整合范围的中央财政涉农资金，严格限制在国办发〔2016〕22 号文件规定的中央层面 20 大项资金范围内，超出此范围的应及时予以调整。各地结合实际，明确纳入整合范围的本级财政涉农资金，进一步加大统筹整合力度。

### 二、加快编制 2017 年资金统筹整合使用方案

2016年已开展试点的贫困县和2017年新增试点县均应编制2017年资金统筹整合使用方案，并按程序报省级扶贫开发领导小组备案。省级扶贫开发领导小组应及时将报备的试点贫困县资金统筹整合使用方案汇总后向有关部门通报，作为各部门加强指导、监督问责的重要依据。各省要督促和指导试点贫困县加快方案编制工作，2017年方案编制及报备工作在2017年3月31日前完成。

试点贫困县要依据县级脱贫攻坚规划科学编制资金统筹整合使用方案，着力提高方案编制的合理性和操作性。方案应一年一编，在县级扶贫开发领导小组的统一领导下，实事求是确定本年度计划整合的资金规模和对应的建设任务，并落实到具体项目上，避免大而化之或设定不切实际的目标。每个具体项目应至少包括实施地点、资金规模、建设任务、进度计划、责任单位等基础信息。考虑到纳入整合范围的资金规模年初难以确定，编制方案时资金规模可参考上一年度年末执行数确定，允许试点贫困县根据上级转移支付资金下达情况对方案的资金规模作相应调整，原则上只允许年中、年末各调整一次并重新报备（具体要求由各省自行规定），年末调整数为最终数。

### 三、加大资金保障力度和支出进度

各省要加大对试点贫困县的倾斜支持力度，为整合试点提供资金保障。对于纳入整合范围的各项中央财政涉农资金（含提前下达资金），分配给试点贫困县的资金增幅不得低于该项资金的平均增幅，资金一律采取“切块下达”，不得指定具体项目或提出与脱贫攻坚无关的任务要求。试点贫困县要根据实际情况，提高计划整合资金规模占纳入整合范围资金规模的比例，做到“应整尽整”。2017年，各省要创造条件加大力度，鼓励试点贫困县推



动实质整合，即根据脱贫攻坚实际需要，尽可能将纳入整合范围各类资金在“大类间打通”、“跨类别使用”。试点贫困县要认真记好资金整合账，对于用途发生调整的资金，要按程序及时调整预算指标，按实际用途列相应支出科目。试点贫困县要将整合资金尽快分解下达到责任部门或项目主体，加快项目实施并切实加强资金使用管理。尚未制定印发统筹整合使用财政涉农资金具体办法的试点贫困县，在2017年3月31日前制定办法并以县级人民政府文件印发。

#### **四、充分发挥示范带动作用**

各省财政、扶贫部门要对整合试点工作开展经常性调研和督导，及时发现操作层面遇到的具体问题，分析解决整合试点中的共性问题。着力加强对示范县的跟踪指导，总结典型案例，提炼可复制、可推广的成功模式。通过专题培训班、工作简报、媒体宣传等多种形式，解读整合试点政策，交流推广典型经验。加大对工作成效好、资金使用效益高的试点贫困县的资金奖励力度。

#### **五、建立完善工作协调机制**

按照“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制，省级财政、扶贫部门要在扶贫开发领导小组的统一领导下，完善有关部门广泛参与的工作协调机制，定期或不定期召开会议，交流情况，通报进展，研究问题，完善方案。各省要加强对试点贫困县统筹整合使用财政涉农资金具体办法的把关和指导，做到统一规范管理，对不符合政策要求的条款，应督促贫困县及时修订完善。建立问题反馈机制，省级财政、扶贫部门要做好上传下达工作，及时向财政部、扶贫办反馈整合试点中遇到的各类问题，并全面准确传达财政部、扶贫办关于整合试点的有关要求，为试点

贫困县答疑解惑。配合做好 2017 年贫困县涉农资金整合督查巡查工作。

## 六、认真做好 2016 年度收尾工作

各省要督促试点贫困县按照资金统筹整合使用方案，加快 2016 年度整合资金的支出进度。试点贫困县扶贫开发领导小组要督促有关责任部门切实履行项目实施和资金使用的主体责任，2016 年整合统筹的资金应于 2017 年 6 月底前全部完成支出，并将资金落实到具体项目或补助补贴对象上，切实加快项目进度，防止以拨代支。在各级扶贫开发领导小组的统一领导下，及时做好 2016 年整合试点的项目验收、考核评价和监督检查工作。按照《关于印发贫困县统筹整合涉农资金统计表格的通知》(财办农〔2016〕197 号)规定的时间节点，继续报送 2016 年资金整合情况统计表。

**财政部 扶贫办 国家发展改革委 国家民委 农业部 林业局  
关于印发《中央财政专项扶贫资金管理办法》的通知  
财农〔2017〕8号**

有关省、自治区、直辖市财政厅（局）、扶贫办、发展改革委、民（宗）委（厅、局）、农业厅（农垦管理部门）、林业厅（局），新疆生产建设兵团财务局、发展改革委、民宗局：

为贯彻落实《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》精神，进一步加强和规范中央财政专项扶贫资金使用与管理，促进提升资金使用效益，我们对《财政专项扶贫资金管理办法》（财农〔2011〕412号）进行了修订，制定了《中央财政专项扶贫资金管理办法》，现印发给你们，请遵照执行。

**附件：**

**《中央财政专项扶贫资金管理办法》**

**第一章 总 则**

**第一条** 为贯彻落实《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》（以下简称《决定》）和精准扶贫、精准脱贫基本方略，加强中央财政专项扶贫资金管理，提高资金使用效益，依据《中华人民共和国预算法》和国家有关扶贫开发方针政策等，制定本办法。

**第二条** 中央财政专项扶贫资金是中央财政通过一般公共预算安排的支持各省（自治区、直辖市，以下简称“各省”）以及新疆生产建设兵团（以下简称“新疆兵团”）主要用于精准扶贫、

精准脱贫的资金。

**第三条** 中央财政专项扶贫资金应当围绕脱贫攻坚的总体目标和要求，统筹整合使用，形成合力，发挥整体效益。中央财政专项扶贫资金的支出方向包括：扶贫发展、以工代赈、少数民族发展、“三西”农业建设、国有贫困农场扶贫、国有贫困林场扶贫。

**第四条** 坚持资金使用精准，在精准识别贫困人口的基础上，把资金使用与建档立卡结果相衔接，与脱贫成效相挂钩，切实使资金惠及贫困人口。

## 第二章 预算安排与资金分配

**第五条** 中央财政依据脱贫攻坚任务需要和财力情况，在年度预算中安排财政专项扶贫资金。

地方各级财政根据本地脱贫攻坚需要和财力情况，每年预算安排一定规模的财政专项扶贫资金，并切实加大投入规模，省级资金投入情况纳入中央财政专项扶贫资金绩效评价内容。

**第六条** 中央财政专项扶贫资金分配向西部地区（包括比照适用西部大开发政策的贫困地区）、贫困革命老区、贫困民族地区、贫困边疆地区和连片特困地区倾斜，使资金向脱贫攻坚主战场聚焦。

**第七条** 中央财政专项扶贫资金主要按照因素法进行分配。资金分配的因素主要包括贫困状况、政策任务和脱贫成效等。贫困状况主要考虑各省贫困人口规模及比例、贫困深度、农民人均纯收入、地方人均财力等反映贫困的客观指标，政策任务主要考虑国家扶贫开发政策、年度脱贫攻坚任务及贫困少数民族发展等工

作任务。脱贫成效主要考虑扶贫开发工作成效考核结果、财政专项扶贫资金绩效评价结果、贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点工作成效等。每年分配资金选择的因素和权重，可根据当年扶贫开发工作重点适当调整。

### 第三章 资金支出范围与下达

**第八条** 各省应按照国家扶贫开发政策要求，结合当地扶贫开发工作实际情况，围绕培育和壮大贫困地区特色产业、改善小型公益性生产生活设施条件、增强贫困人口自我发展能力和抵御风险能力等方面，因户施策、因地制宜确定中央财政专项扶贫资金使用范围。教育、科学、文化、卫生、医疗、社保等社会事业支出原则上从现有资金渠道安排。各地原通过中央财政专项扶贫资金用于上述社会事业事项（“雨露计划”中农村贫困家庭子女初中、高中毕业后接受中高等职业教育，对家庭给予扶贫助学补助的事项除外）的不再继续支出。

开展统筹整合使用财政涉农资金试点的贫困县，由县级按照贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点工作有关文件要求，根据脱贫攻坚需求统筹安排中央财政专项扶贫资金。

**第九条** 各省可根据扶贫资金项目管理工作需要，从中央财政专项扶贫资金中，按最高不超过1%的比例据实列支项目管理费，并由县级安排使用，不足部分由地方财政解决。

项目管理费专门用于项目前期准备和实施、资金管理相关的经费开支。

**第十条** 中央财政专项扶贫资金（含项目管理费）不得用于下列各项支出：

- (一) 行政事业单位基本支出；
- (二) 交通工具及通讯设备；
- (三) 各种奖金、津贴和福利补助；
- (四) 弥补企业亏损；
- (五) 修建楼堂馆所及贫困农场、林场棚户改造以外的职工住宅；
- (六) 弥补预算支出缺口和偿还债务；
- (七) 大中型基本建设项目；
- (八) 城市基础设施建设和城市扶贫；
- (九) 其他与脱贫攻坚无关的支出。

**第十一条** 中央财政专项扶贫资金项目审批权限下放到县级。强化地方对中央财政专项扶贫资金的管理责任。各省要充分发挥中央财政专项扶贫资金的引导作用，以脱贫成效为导向，以脱贫攻坚规划为引领，统筹整合使用相关财政涉农资金，提高资金使用精准度和效益。

**第十二条** 各省要创新资金使用机制。探索推广政府和社会资本合作、政府购买服务、资产收益扶贫等机制，撬动更多金融资本、社会帮扶资金参与脱贫攻坚。

**第十三条** 财政部在国务院扶贫开发领导小组批准年度资金分配方案后，及时将中央财政专项扶贫资金预算下达各省财政厅（局），并抄送财政部驻当地财政监察专员办事处（以下简称“专员办”）。

根据预算管理有关要求，财政部按当年预计执行数的一定比例，将下一年度中央财政专项扶贫资金预计数提前下达各省财政厅（局），并抄送当地专员办。

安排新疆兵团的财政专项扶贫资金，按照新疆兵团预算管理有关规定管理。

**第十四条** 各地应当加快预算执行，提高资金使用效益。结转结余的中央财政专项扶贫资金，按照财政部关于结转结余资金管理的相关规定管理。

**第十五条** 中央财政专项扶贫资金的支付管理，按照财政国库管理有关规定执行。属于政府采购、招标投标管理范围的，执行相关法律、法规及制度规定。

#### **第四章 资金管理与监督**

**第十六条** 与中央财政专项扶贫资金使用管理相关的各部门根据以下职责分工履行中央财政专项扶贫资金使用管理职责。

（一）扶贫办、发展改革委、国家民委、农业部、林业局等部门分别商财政部拟定中央财政专项扶贫资金各支出方向资金的分配方案。扶贫办商财政部汇总平衡提出统一分配方案，上报国务院扶贫开发领导小组审定。由国务院扶贫开发领导小组通知各省人民政府。财政部根据审定的分配方案下达资金。

（二）各级财政部门负责预算安排和资金下达，加强资金监管。

（三）各级扶贫、发展改革、民族、农业（农垦管理）、林业等部门负责资金和项目具体使用管理、绩效评价、监督检查等工作，按照权责对等原则落实监管责任。

（四）安排新疆兵团的中央财政专项扶贫资金规模由财政部确定，新疆兵团财务、扶贫部门负责使用管理与监督检查。

**第十七条** 各地应当加强资金和项目管理，做到资金到项目、

管理到项目、核算到项目、责任到项目，并落实绩效管理各项要求。

**第十八条** 全面推行公开公示制度。推进政务公开，资金政策文件、管理制度、资金分配结果等信息及时向社会公开，接受社会监督。

**第十九条** 中央财政专项扶贫资金使用管理实行绩效评价制度。绩效评价结果以适当形式公布，并作为中央财政专项扶贫资金分配的重要因素。绩效评价年度具体实施方案由财政部、扶贫办制定。

**第二十条** 各级财政、扶贫、发展改革、民族、农业（农垦管理）、林业等部门要配合审计、纪检监察、检察机关做好资金和项目的审计、检查等工作。各地专员办按照工作职责和财政部要求对中央财政专项扶贫资金进行全面监管，定期或不定期形成监管报告报送财政部，根据财政部计划安排开展监督检查。各级扶贫、发展改革、民族、农业（农垦管理）、林业等部门要配合专员办做好有关工作。

创新监管方式，探索建立协同监管机制，逐步实现监管口径和政策尺度的一致，建立信息共享和成果互认机制，提高监管效率。

**第二十一条** 各级财政、扶贫、发展改革、民族、农业（农垦管理）和林业等部门及其工作人员在中央财政专项扶贫资金分配、使用管理工作中，存在违反本办法规定，以及滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪行为的，按照《中华人民共和国预算法》、《公务员法》、《行政监察法》、《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究相应责任；涉嫌犯罪的，移送司法



机关处理。

## 第五章 附 则

**第二十二条** 各省根据本办法，结合本省的实际制定具体实施办法，报送财政部、扶贫办备案，并抄送财政部驻本省专员办。

**第二十三条** 本办法自 2017 年 3 月 31 日起施行。《财政部 发展改革委 国务院扶贫办关于印发〈财政专项扶贫资金管理办法〉的通知》（财农〔2011〕412 号）同时废止。《财政部 国家民委关于印发〈少数民族发展资金管理办法〉的通知》（财农〔2006〕18 号）、《财政部 农业部关于印发〈国有贫困农场财政扶贫资金管理暂行办法〉的通知》（财农〔2007〕347 号）、《财政部 国家林业局关于印发〈国有贫困林场扶贫资金管理办法〉的通知》（财农〔2005〕104 号）、《财政部 国务院扶贫办关于印发〈“三西”农业建设专项补助资金使用管理办法（修订稿）〉的通知》（财农〔2006〕356 号）中有关规定与本办法不符的，执行本办法。

**第二十四条** 本办法由财政部会同扶贫办负责解释。

# 财政部 农业部关于印发《农业生产发展资金管理 办法》的通知

## 财农〔2017〕41号

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局)、农业(农牧、农村经济、畜牧兽医)厅(局、委、办)，新疆生产建设兵团财务局、农业局，中央直属垦区：

为了加强和规范农业生产发展资金管理，推进资金统筹使用，提高资金使用效益，根据《中华人民共和国预算法》等有关规定，财政部会同农业部制定了《农业生产发展资金管理办法》。现予印发，请遵照执行。

附件：

### 《农业生产发展资金管理办法》

#### 第一章 总 则

**第一条** 为加强和规范农业生产发展资金管理，推进资金统筹使用，提高资金使用效益，增强农业综合生产能力，根据《中华人民共和国预算法》、《国务院关于印发推进财政资金统筹使用方案的通知》(国发〔2015〕35号)、《中央对地方专项转移支付管理办法》(财预〔2015〕230号)等有关法律法规，制定本办法。

**第二条** 农业生产发展资金是中央财政公共预算安排用于促进农业生产、优化产业结构、推动产业融合、提高农业效能等的专项转移支付资金。

**第三条** 农业生产发展资金由财政部会同农业部共同管理，按照“政策目标明确、分配办法科学、支出方向协调、绩效结果导向”的原则分配、使用和管理。

财政部负责农业生产发展资金中期财政规划和年度预算编制，会同农业部分配及下达资金，对资金使用情况进行监督和绩效管理。

农业部负责相关产业发展规划编制，指导、推动和监督开展农业生产发展工作，会同财政部下达年度工作任务（任务清单），做好资金测算、任务完成情况监督，绩效目标制定、绩效监控和评价等工作。

## 第二章 资金支出范围

**第四条** 农业生产发展资金主要用于耕地地力保护（直接发放给农民，下同）、适度规模经营、农机购置补贴、优势特色主导产业发展、绿色高效技术推广服务、畜牧水产发展、农村一二三产业融合、农民专业合作社发展、农业结构调整、地下水超采区综合治理（农业种植结构调整，下同）、新型职业农民培育等支出方向，以及党中央、国务院确定的支持农业生产发展的其他重点工作。

**第五条** 耕地地力保护支出主要用于支持保护耕地地力。对已作为畜牧养殖场使用的耕地、林地、成片粮田转为设施农业用地、非农征（占）用耕地等已改变用途的耕地，以及长年抛荒地、占补平衡中“补”的面积和质量达不到耕种条件的耕地等不予补贴。

**第六条** 适度规模经营支出主要用于支持农业信贷担保体系建设运营、农业生产社会化服务等方面。

**第七条** 农机购置补贴支出主要用于支持购置先进适用农业机械，以及开展报废更新、新产品试点等方面。

**第八条** 优势特色主导产业发展支出主要用于支持区域优势、地方特色的农业主导产业发展，国家现代农业产业园建设等方面。

**第九条** 绿色高效技术推广服务支出主要用于支持高产创建、良种良法、深松整地、施用有机肥、旱作农业等重大农业技术推广与服务，基层农技推广体系改革与建设等方面。

**第十条** 畜牧水产发展支出主要用于支持畜禽粪污处理与资源化利用、南方现代草地畜牧业发展、优质高效苜蓿示范基地建设、畜牧水产标准化养殖及畜牧良种推广等方面。

**第十一条** 农村一二三产业融合发展支出主要用于支持农产品产地初加工、产品流通和直供直销、农村电子商务、休闲农业、农业农村信息化等方面。

**第十二条** 农民专业合作社支出主要用于支持加快农民专业合作组织发展，提高农民组织化程度等方面。

**第十三条** 农业结构调整支出主要用于支持粮改豆、粮改饲、耕地休耕、重金属污染耕地修复及种植结构调整等方面。

**第十四条** 地下水超采区综合治理支出主要用于支持地下水超采重点地区开展农业种植结构调整等方面。

**第十五条** 新型职业农民培育支出主要用于支持培育新型职业农民等方面。

**第十六条** 农业生产发展资金不得用于兴建楼堂馆所、弥补预算支出缺口等与农业生产发展无关的支出。

**第十七条** 农业生产发展资金的支持对象主要是农民，新型农业经营主体，以及承担项目任务的单位和个人。

**第十八条** 农业生产发展资金可以采取直接补助、政府购买服务、贴息、先建后补、以奖代补、资产折股量化、担保补助、设立基金等支持方式。具体由省级财政部门商农业主管部门确定。

### **第三章 资金分配和下达**

**第十九条** 农业生产发展资金主要按照因素法进行分配。资金分配的因素主要包括工作任务(任务清单)和工作成效等。工作任务(任务清单)分为约束性任务和指导性任务两类，不同支出方向的工作任务(任务清单)根据任务特点、政策目标等选择相应的具体因素和权重进行测算分配资金。工作成效主要以绩效目标评价结果为依据。用于耕地地力保护的资金及相关试点项目资金可根据需要采取定额分配方式。

**第二十条** 农业部于每年5月15日前，提出当年农业生产发展资金分支出方向的各省分配建议，函报财政部。

**第二十一条** 财政部在全国人民代表大会批准预算后90日内，根据年度预算安排和农业部分配建议函等，审核下达当年农业生产发展资金，抄送农业部和各地专员办。农业生产发展资金分配结果在预算下达文件印发后20日内向社会公开。

**第二十二条** 农业生产发展资金的支付，按照国库集中支付制度有关规定执行。属于政府采购管理范围的，按照政府采购有关规定执行。

用于耕地地力保护的资金，按规定通过粮食风险基金专户下达拨付。

### **第四章 资金使用和管理**

**第二十三条** 农业生产发展资金实行“大专项+任务清单”管理方式，除用于约束性任务的资金不允许统筹以外，各省可对其他资金在本专项的支出方向范围内统筹使用，并应当全面落实预算信息公开的要求。

**第二十四条** 各级财政、农业主管部门应当加快预算执行，提高资金使用效益。结转结余的农业生产发展资金，按照财政部关于结转结余资金管理的有关规定处理。

**第二十五条** 省级财政部门会同农业主管部门，根据本办法和财政部、农业部下发的工作任务(任务清单)和绩效目标，结合本地区农业生产发展实际情况，制定本省年度资金使用方案，于8月31日前以正式文件报财政部、农业部备案，抄送当地专员办。

**第二十六条** 各级农业主管部门应当组织核实资金支持对象的资格、条件，督促检查工作任务(任务清单)完成情况，为财政部门按规定标准分配、审核拨付资金提供依据。

## **第五章 监督检查和绩效评价**

**第二十七条** 各级财政、农业主管部门应当加强对农业生产发展资金分配、使用、管理情况的监督检查，发现问题及时纠正。各地专员办根据财政部、农业部确定的年度工作任务(任务清单)和区域绩效目标，加强农业生产发展资金预算执行监管，根据财政部计划安排开展监督检查，形成监管报告报送财政部。

**第二十八条** 农业生产发展资金使用管理实行绩效评价制度，评价结果作为农业生产发展资金分配的重要依据。农业生产发展资金绩效管理办法另行制定。

**第二十九条** 各级财政、农业主管部门及其工作人员在资金分配、审核等工作中，存在违反规定分配资金、向不符合条件的单

位、个人(或项目)分配资金或者擅自超出规定的范围、标准分配或使用资金等,以及存在其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪行为的,按照《中华人民共和国预算法》、《公务员法》、《行政监察法》、《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究相关责任;涉嫌犯罪的,移送司法机关处理。

**第三十条** 资金使用单位和个人虚报冒领、骗取套取、挤占挪用农业生产发展资金,以及存在其他违反本办法规定行为的,按照《预算法》、《财政违法行为处罚处分条例》等有关规定追究相应责任。

## 第六章 附 则

**第三十一条** 农业生产发展资金中用于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的部分,按照有关规定执行。

**第三十二条** 省级财政部门应当会同农业主管部门根据本办法制定实施细则,报送财政部和农业部,抄送当地专员办。

**第三十三条** 本办法所称省级、各省是指省、自治区、直辖市、计划单列市和新疆生产建设兵团。专员办是指财政部驻各省、自治区、直辖市、计划单列市财政监察专员办事处。农业主管部门是指农业、农牧、农村经济、畜牧兽医、渔业、农机、农垦等行政主管部门。

**第三十四条** 本办法由财政部会同农业部负责解释。

**第三十五条** 本办法自2017年6月1日起施行。《财政部 农业部关于印发〈农业机械购置补贴专项资金使用管理暂行办法〉的通知》(财农〔2005〕11号)、《财政部 农业部关于印发〈农

村劳动力转移培训财政补助资金管理办法〉的通知》(财农〔2005〕18号)、《财政部关于印发〈能繁母猪补贴资金管理暂行办法〉的通知》(财农〔2007〕160号)、《财政部 农业部关于印发〈奶牛良种补贴资金管理暂行办法〉的通知》(财农〔2007〕164号)、《财政部 农业部关于印发〈生猪良种补贴资金管理暂行办法〉的通知》(财农〔2007〕186号)、《财政部关于印发〈中央财政财政支农政策培训补助资金管理暂行办法〉的通知》(财办〔2012〕31号)、《财政部关于印发〈中央财政现代农业生产发展资金管理暂行办法〉的通知》(财农〔2013〕1号)、《财政部关于印发〈中央财政农民专业合作社发展资金管理暂行办法〉的通知》(财农〔2013〕156号)、《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暂行办法〉的通知》(财农〔2014〕31号)、《财政部 农业部关于印发〈农业支持保护补贴资金管理暂行办法〉的通知》(财农〔2016〕74号)、《财政部 农业部关于修订相关资金管理暂行办法的通知》(财农〔2016〕238号)同时废止。



**财政部 农业部关于修订《农业资源及生态保护  
补助资金管理办法》的通知**  
**财农〔2017〕42号**

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局)、农业(农牧、农村经济、畜牧兽医)厅(局、委、办)，新疆生产建设兵团财务局、农业局，中央直属垦区：

为加强和规范农业资源及生态保护补助资金使用管理，推进资金统筹使用，提高资金使用效益，根据《中华人民共和国预算法》等有关规定，财政部会同农业部修订了《农业资源及生态保护补助资金管理办法》。现予印发，请遵照执行。

**附件：**

**《农业资源及生态保护补助资金管理办法》**

**第一章 总 则**

**第一条**为加强和规范农业资源及生态保护补助资金使用管理，推进资金统筹使用，提高资金使用效益，促进农业可持续发展，根据《中华人民共和国预算法》、《国务院关于印发推进财政资金统筹使用方案的通知》(国发〔2015〕35号)、《中央对地方专项转移支付管理办法》(财预〔2015〕230号)等有关法律法规，制定本办法。

**第二条**农业资源及生态保护补助资金是中央财政公共预算安排用于农业资源养护、生态保护及利益补偿等的专项转移支付资金。

**第三条** 农业资源及生态保护补助资金由财政部会同农业部共同管理，按照“政策目标明确、分配办法科学、支出方向协调、绩效结果导向”的原则分配、使用和管理。

财政部负责农业资源及生态保护补助资金中期财政规划和年度预算编制，会同农业部分配及下达资金，对资金使用情况进行监督和绩效管理。

农业部负责相关规划编制，指导、推动和监督开展农业资源及生态保护工作，会同财政部下达年度工作任务（任务清单），做好资金测算、任务完成情况监督，绩效目标制定、绩效监控和评价等工作。

## 第二章 资金支出范围

**第四条** 农业资源及生态保护补助资金主要用于耕地质量提升、草原禁牧补助与草畜平衡奖励（直接发放给农牧民，下同）、草原生态修复治理、渔业资源保护等支出方向。

**第五条** 耕地质量提升支出主要用于支持东北黑土地保护利用、测土配方施肥、农作物秸秆综合利用等方面。

**第六条** 草原禁牧补助与草畜平衡奖励支出主要用于支持对按照有关规定实施草原禁牧和草畜平衡的农牧民予以补助奖励，以及支持半农半牧区加强草原保护建设等方面。

**第七条** 草原生态修复治理支出主要用于落实草原禁牧补助和草畜平衡奖励基础工作、草原生态保护建设和草牧业发展等方面。

**第八条** 渔业资源保护支出主要用于支持渔业增殖放流等方面。

**第九条** 农业资源及生态保护补助资金不得用于兴建楼堂馆所、弥补预算支出缺口等与农业资源及生态保护无关的支出。

**第十条** 农业资源及生态保护补助资金的支持对象主要是农民、牧民、渔民，新型农业经营主体，以及承担项目任务的单位和个人。

**第十一条** 农业资源及生态保护补助资金可以采取直接补助、政府购买服务、贴息、先建后补、以奖代补、资产折股量化、设立基金等方式。具体由省级财政部门商农业主管部门确定。

### 第三章 资金分配和下达

**第十二条** 农业资源及生态保护补助资金主要按照因素法进行分配。资金分配的因素主要包括工作任务(任务清单)和工作成效等。工作任务(任务清单)分为约束性任务和指导性任务两类，不同支出方向的工作任务(任务清单)根据任务特点、政策目标等选择相应的具体因素和权重进行测算分配资金。工作成效主要以绩效目标评价结果为依据。

**第十三条** 农业部于每年5月15日前，提出当年农业资源及生态保护补助资金分支出方向的各省分配建议，函报财政部。

**第十四条** 财政部在全国人民代表大会批准预算后90日内，根据年度预算安排和农业部分配建议函等，审核下达当年农业资源及生态保护补助资金，抄送农业部和各地专员办。农业资源及生态保护补助资金分配结果在预算下达文件印发后20日内向社会公开。

**第十五条** 农业资源及生态保护补助资金的支付，按照国库集中支付制度有关规定执行。属于政府采购管理范围的，按照政府采购有关规定执行。

#### **第四章 资金使用和管理**

**第十六条** 农业资源及生态保护补助资金实行“大专项+任务清单”管理方式，除用于约束性任务的资金不允许统筹以外，各省可对其他资金在本专项的支出方向范围内统筹使用，并应当全面落实预算信息公开的要求。

**第十七条** 各级财政、农业主管部门应当加快预算执行，提高资金使用效益。结转结余的农业资源及生态保护补助资金，按照财政部关于结转结余资金管理的有关规定处理。

**第十八条** 省级财政部门会同农业主管部门，根据本办法和财政部、农业部下发的工作任务(任务清单)和绩效目标，结合本地区农业资源及生态保护实际情况，制定本省年度资金使用方案，于8月31日前以正式文件报财政部、农业部备案，抄送当地专员办。

**第十九条** 各级农业主管部门应当组织核实资金支持对象的资格、条件，督促检查工作任务(任务清单)完成情况，为财政部门按规定标准分配、审核拨付资金提供依据。

#### **第五章 监督检查和绩效评价**

**第二十条** 各级财政、农业主管部门应当加强对农业资源及生态保护补助资金分配、使用、管理情况的监督检查，发现问题及时纠正。各地专员办根据财政部、农业部确定的年度工作任务(任

务清单)和区域绩效目标,加强农业资源及生态保护补助资金预算执行监管,根据财政部计划安排开展监督检查,形成监管报告报送财政部。

**第二十一条**农业资源及生态保护补助资金使用管理实行绩效评价制度,评价结果作为农业资源及生态保护补助资金分配的重要依据。农业资源及生态保护补助资金绩效管理办法另行制定。

**第二十二条**各级财政、农业主管部门及其工作人员在资金分配、审核等工作中,存在违反规定分配资金、向不符合条件的单位、个人(或项目)分配资金或者擅自超出规定的范围、标准分配或使用资金等,以及存在其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪行为的,按照《中华人民共和国预算法》、《公务员法》、《行政监察法》、《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究相关责任;涉嫌犯罪的,移送司法机关处理。

**第二十三条**资金使用单位和个人虚报冒领、骗取套取、挤占挪用农业资源及生态保护补助资金,以及存在其他违反本办法规定行为的,按照《预算法》、《财政违法行为处罚处分条例》等有关规定追究相应责任。

## 第六章 附 则

**第二十四条**农业资源及生态保护补助资金中用于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的部分,按照有关规定执行。

**第二十五条**省级财政部门应当会同农业主管部门根据本办法制定实施细则,报财政部和农业部,抄送当地专员办。

**第二十六条**本办法所称省级、各省是指省、自治区、直辖市、计划单列市和新疆生产建设兵团。专员办是指财政部驻各省、自

治区、直辖市、计划单列市财政监察专员办事处。农业主管部门是指农业、农牧、农村经济、畜牧兽医、渔业、农垦等行政主管部门。

**第二十七条** 本办法由财政部会同农业部解释。

**第二十八条** 本办法自 2017 年 6 月 1 日起施行。《财政部农业部门关于印发〈中央财政农业资源及生态保护补助资金管理办法〉的通知》（财农〔2014〕32 号）同时废止。

# 财政部 农业部 国务院扶贫办关于做好财政 支农资金支持资产收益扶贫工作的通知

## 财农〔2017〕52号

有关省、自治区、直辖市财政厅(局)、农业厅(局)、扶贫办(局):

为贯彻落实《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》(以下简称《决定》)部署,近年来,各地积极探索资产收益扶贫,将财政支持产业发展等方面的涉农投入所形成的资产,折股量化给贫困村、贫困户,在推动产业发展和帮助贫困群众增收方面取得了初步成效,但也存在一些亟需规范的问题。为进一步做好财政支农资金支持资产收益扶贫工作,现就有关工作事项通知如下:

### 一、总体要求

#### (一)指导思想。

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,统筹推进“五位一体”总体布局 and 协调推进“四个全面”战略布局,牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,践行精准扶贫、精准脱贫基本方略,以帮助贫困群众增收脱贫为目标,紧密结合产业发展,完善制度建设和风险管控,规范、健康、有序推进资产收益扶贫,为打赢脱贫攻坚战提供有力支撑。

#### (二)基本原则。

——因地制宜,稳步推进。立足本地资源条件、产业基础,按照进度服从质量的要求,合理把握试点、示范、推广的节奏,稳妥推进资产收益扶贫,不宜片面追求规模和覆盖面。

——产业为本，注重实效。依托产业开展资产收益扶贫，选准本地优势特色产业、对贫困群众辐射带动强的产业，引导生产要素向贫困地区聚集，带动贫困群众增收，提高精准脱贫成效。

——加强引导，强化风控。选好资产收益扶贫实施主体，考虑产业特点和市场平均投资回报率，建立健全收益分配机制，兼顾各方利益。加强风险管控，防止系统性风险。

——完善制度，规范运行。建立公平合理的利益分配机制，调动社会资本的参与积极性。建立协调顺畅、监督有力的项目管理机制，充分发挥村集体与农民合作社的作用。健全监管制度体系，确保资产收益扶贫规范运行。

## 二、明确资产范围

脱贫攻坚期内，在不改变用途的情况下，各地利用中央财政专项扶贫资金和其他涉农资金投入设施农业、养殖、光伏、乡村旅游等项目形成的资产，具备条件的可用于资产收益扶贫。地方各级财政安排财政专项扶贫资金和其他涉农资金投入相关项目所形成的资产，具备条件的也可用于资产收益扶贫。

## 三、抓好组织实施

**(一) 立足优势产业选好项目。**各地要立足本地资源条件，统筹考虑产业基础、区域布局、一二三产业融合、市场环境、群众意愿等因素，选择具有良好发展预期的产业项目，重点支持贫困地区优势特色种养业、农副产品加工业、农业生产社会化服务、乡村旅游等产业项目，紧紧依托产业推进资产收益扶贫，注重发挥产业的辐射带动作用并有效防控风险，尤其是防控“飞地经济”等跨区域发展非涉农产业模式可能引致的风险。

**(二) 严格选好实施主体。**各地要选择治理结构完善、财务管



理健全、经营状况良好、经济实力较强、乐于扶贫助困且诚信守约的企业、村集体经济组织、农民合作社等新型农业经营主体，作为资产收益扶贫的实施主体。完善选择实施主体的民主决策机制，对于在村级开展的资产收益扶贫，可由村民通过“一事一议”的形式确定实施主体，贫困村第一书记、驻村干部应积极参与议事讨论并加强指导。属于政府采购、招投标管理范围的，执行相关法律、法规及制度规定。

**(三)注重形成物化资产。**用于资产收益扶贫的财政资金，鼓励优先用于固定资产投资、购买生产资料等，形成可核查的物化资产。警惕高杠杆运营的风险，对于将财政资金通过贴息、担保、风险补偿等方式“放大”后再用于资产收益扶贫，要审慎研究高杠杆运营可能带来的风险，制定风险防范措施和应急预案。

**(四)实施差异化扶持政策。**落实精准扶贫、精准脱贫的要求，优先扶持贫困村、贫困户，建立贫困户通过自身努力脱贫的激励机制，防止“泛福利化”。用于资产收益扶贫的财政投入所形成的资产，收益权要优先分配给贫困村和贫困户，并鼓励向丧失劳动力或弱劳动力的贫困户、贫困残疾人户倾斜。资产收益扶贫项目要优先吸纳本地贫困劳动力就业，帮助有劳动能力的贫困户通过就业脱贫增收。

**(五)切实保障贫困户收益。**作为资产运营方的项目实施主体对财政资金形成资产负有保值增值责任。各方可在法律和现有制度框架下，积极探索，自主创新，因地制宜确定具体的收益分配方案，健全农户参与机制和利益分享机制，推广“保底收益+按股分红”等模式，切实保障村集体和农户特别是贫困户的收益。

项目取得可分配收益的，要按照约定兑现贫困村和农户的收

益，并优先保障贫困户的收益。实施主体可通过购买商业保险、调节年度间收益分配规模等方式，降低收益波动的影响。除不可抗力因素之外，若项目面临较大的经营困难或出现持续亏损，难以保障贫困户收益时，实施主体应利用自有资金购买贫困户、农户和村集体的收益权或股份。

**(六) 适时开展动态调整。**各地要按照精准扶贫、精准脱贫的要求，根据脱贫情况，适时开展受益对象动态调整。对于脱贫农户，经过一段时间的巩固期并核查认定已稳定脱贫的，不再享受针对贫困户的优先扶持政策，调整出的资产收益权可分配给其他贫困户，或用于发展村级公益事业。

健全农户与实施主体间的利益联结机制，发挥村集体和农民合作社的纽带作用，鼓励将资产折股量化给村集体、合作社或其他村集体经济组织，只将资产收益权明确到农户，便于收益分配的动态调整。

#### **四、强化保障措施**

**(一) 加强组织领导。**省级要加强对本地资产收益扶贫工作的统筹谋划、工作指导和监督检查。县级要切实承担起资产收益扶贫的主体责任，加强对具体实施工作的组织领导。

地方各级扶贫开发领导小组要把握正确方向，谋划实和部署好资产收益扶贫工作。财政、农业、扶贫部门要切实承担起资产收益扶贫工作的职责，协调相关部门加大对资产收益扶贫工作的支持，及时研究制定相关制度和支持政策。农业、扶贫部门要精心组织，抓好项目实施并强化管理。

**(二) 强化风险防控。**各地要坚持问题导向，强化风险意识，及时发现和纠正工作中出现的苗头性、趋向性问题，杜绝出现区

域性、系统性风险。

各地要明确实施主体作为项目经营主体的权利和义务，经营主体享有依法经营的自主权，承担项目经营风险，依法按约支付收益。贫困户不承担项目经营风险，除由村集体经济组织作为实施主体的项目外，贫困村也不承担项目经营风险。鼓励实施主体购买商业保险，分散和降低经营风险，增强履约偿付能力。各地可探索利用保费补贴等扶持政策，对实施主体给予适当支持。

资产折股量化时，要采取民主决策、第三方评估等方式，确保资产公允计价。资产收益扶贫实施主体解散或破产清算时，在按照有关法律规定清偿债务后，应优先保障贫困村和贫困群众的权益。

**(三) 严格监督管理。**各级财政、扶贫等部门要切实加强资金监管，开展经常性监督检查，具备条件的地方可利用第三方力量开展评估检查，及时发现问题，抓好整改落实。

落实公开公示制度，确保群众的监督权、知情权，自觉接受社会监督。积极发挥贫困村第一书记、驻村工作队、村委会等在监督中的积极作用。

对在资产收益扶贫工作中挤占、挪用、套取财政资金，非法处置国有或集体资产，及其他违法违纪违规行为，按照有关规定严肃查处。对骗取套取财政补助资金、不依法履约以及存在其他损害群众利益行为的实施主体，要强化对其的失信惩戒措施。

**(四) 健全激励机制。**资产收益扶贫工作成效纳入中央财政专项扶贫资金绩效考核，建立正向激励机制。省级要进一步加强资产收益扶贫工作的考核监督，对推动创新积极主动、资金管理规范有序、脱贫成效突出的市县，可在分配财政专项扶贫资金时

予以倾斜。

**(五)营造良好氛围。**各地要广泛开展资产收益扶贫政策宣传，提高贫困群众对政策的知晓度，增强主体意识和参与积极性。要及时总结经验做法，加强相互交流，营造有利于资产收益扶贫工作开展的良好氛围。

**财政部关于印发《开展农村综合性改革试点  
试验实施方案》的通知**  
**财农〔2017〕53号**

山东、安徽、湖南、广东、云南、陕西省财政厅：

为贯彻落实《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》要求，适应农村改革内外部环境和条件深刻变化的需要，进一步深化农村改革和深入推进农业供给侧结构性改革，我部研究制定了《开展农村综合性改革试点试验实施方案》，现印发你们，请遵照执行。

**附件：**

**《开展农村综合性改革试点试验实施方案》**

我国不仅是一个农业大国，更是一个农村大国。十八大以来，农村改革中具有四梁八柱性质的主体框架已基本搭建，各项改革政策正在扎实推进。习近平总书记指出，农业基础稳固，农村和谐稳定，农民安居乐业，整个大局就有保障，各项工作都会比较主动。为稳住“三农”这块“基本盘”和“压舱石”，继续为全局作贡献，落实好2017年中央1号文件要求，适应农村改革面临的外部环境和内部条件深刻变化的需要，国务院农村综合改革工作小组会同中央有关单位和部门以《深化农村改革综合性实施方案》为蓝本，以推进农业供给侧结构性改革为主线，围绕农业增效农民增收农村增绿，开展农村综合性改革试点试验。现就做好

试点试验工作制定实施方案如下。

## 一、总体要求

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，紧密围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立“四个意识”，认真落实党中央、国务院决策部署，坚定不移推进农村综合性改革。坚持和完善农村基本经营制度，努力健全符合社会主义市场经济要求和农村发展规律的农村经营制度。充分考虑各方面承受能力，限定试点试验区域，加强风险监控，总体把握各项农村改革政策的关键点、衔接面，积极稳妥推进试点试验工作。

试点试验主要通过综合集成政策措施，尤其是多年中央 1 号文件出台的各项改革政策，多策并举，集中施策，推进乡村联动，政策下沉到村，检视验证涉农政策在农村的成效。切实尊重基层干部群众主体地位、首创精神，积极发挥农村综合改革在统筹协调、体制创新、资源整合方面的优势，扎实推进农业供给侧结构性改革，有效释放改革政策的综合效应，为进一步全面深化农村改革探索路径、积累经验。

## 二、主要内容

### （一）健全村级集体经济发展机制

1. 大力发展村级集体经济，完善政策引导机制，遵循市场规律和尊重村集体主体地位，逐步壮大村级集体经济实力。

2. 利用好农村集体产权制度改革成果，健全村级集体经济法人治理机制、经营运行机制、监督管理机制和权益分配机制，逐步提高村级集体经济可持续发展能力。

**3.积极培育村级集体经济组织、合作组织，逐步提高农民生产经营规模化和农村经济发展组织化。**充分利用农村土地制度、集体产权制度等方面的改革成果，完善产权交易制度，推进农村土地适度规模化经营，培育新型农业经营主体。把握好土地经营权流转、集中和规模经营的度，宜大则大，宜小则小，切实尊重农民意愿和维护小农户权益。

## **（二）完善乡村治理机制**

**1.巩固农村基层党组织的领导核心地位，健全农村基层党组织运转保障机制，发挥村级集体经济的支撑保障作用，不断增强党组织在农村的凝聚力、向心力、战斗力，夯实党在农村的执政基础。**

**2.健全村民自治机制，增强村民民主决策参与能力。构建以农村基层党组织为核心，自治组织、经济组织、合作组织间的良性互动关系。推进乡村治理体系和治理能力现代化，不断增强农民群众的归属感，维护农村和谐稳定。**

**3.加强农村社区公共服务能力建设，提升公共服务水平，推进乡村联动和服务向农村延伸，健全村内公共事务管理服务功能，落实扶持农村各类便民利民服务的政策措施，不断增强农民群众的获得感，保障农民安居乐业。**

## **（三）构建农民持续增收机制**

**1.加强新型职业农民培育，培养适应现代农业发展需要的新农民，提升农民生产经营、增收致富和自我发展能力。**

**2.完善农业支持保护政策，培育壮大农村新产业新业态，积极推动农村一二三产业融合，稳步增加农民工资性收入、经营性收入。**

3.盘活农村资产资源，赋予农民更多财产权利，依法自主开展公平交易，健全农村集体资产收益分配机制，不断提高农民财产性收入。

#### **（四）建立农村生态文明发展机制**

1.健全完善农业绿色可持续发展机制，加强保护和提升耕地质量，推行高效生态循环的种养模式和生态循环农业，推进农业废弃物资源化利用，集中治理农业环境突出问题。

2.推进建立农村环境综合治理与保护的长效机制，开展农村污水乱排、垃圾乱扔、秸秆乱烧“三乱”治理，培养村民环境保护意识，探索建立政府支持、社会化服务与受益者缴费相匹配的制度，增强农村环境自我治理和长效运行管护能力，推进村容村貌持续改善。

3.加快建设美丽乡村，依托乡村资源环境条件，遵循乡村发展规律，体现乡村特色风情，传承乡村文明，发展新业态，激发新动能，进一步提升美丽乡村活力魅力，为农民建设美丽幸福家园。

### **三、组织实施**

**（一）认真遴选试验点。**2017年，选择山东、安徽、湖南、广东、云南、陕西6个省份，每个省份选择2个县（市、区），每个县选择一定数量乡村开展试点。中央财政给予适当补助，乡村具体补助数额可由各试点省份统筹考虑省级财政支持情况适当调整。

各试点省份可综合考虑农村改革基础工作、组织领导情况、代表性典型性等因素择优选择试点名单，将试点名单、试点三年实施方案和年度任务清单于6月30日前一并上报国务院农村综合



改革办公室审定后开展试点试验。

同时，鼓励试点省份结合实际，参照本通知精神，安排省内其他 1-2 个县（市、区）开展省级农村综合性改革试点试验。如试点成效较好，符合政策要求，今后可考虑纳入国家级试点范围。

**（二）加强组织领导。**试点省份要结合实际认真制定农村综合性改革试点试验三年实施方案和年度任务清单，明确任务和重点，强化责任，提出可检验的成果形式和时间安排。允许试点地区先行先试，在确保封闭运行、风险可控的前提下，赋予地方一定的改革自主权。农村综合性改革试点试验相关扶持政策和资金支持要聚焦试点试验，确保用于试点试验工作。各级财政部门考虑试点范围、试点内容、工作进度等因素，采取资金整合、以奖代补、政府与社会资本合作等方式，统筹相关资金支持试点试验工作。

**（三）注重经验总结。**各级农村综合改革部门要加强调查研究、政策指导和经验总结，及时发现改革试点的新情况、新问题，研究提出政策建议，并反馈改革试点情况信息。国务院农村综合改革办公室会同中央有关单位和部门将组织开展试点情况评估和经验总结，加强对试点试验工作的指导，确保试点试验工作稳步推进。对于推进改革试点成效显著的省份，中央将继续给予奖补支持，原则上不超过三年。

## 四、部委发布涉农相关文件

# 农业部关于推进农业供给侧结构性改革的实施意见

## 农发〔2017〕1号

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》(中发〔2017〕1号)精神，根据全国农业工作会议部署，现就推进农业供给侧结构性改革，提出以下实施意见，请结合实际，认真抓好落实。

2016年，农业农村经济发展实现“十三五”良好开局，呈现稳中有进、稳中向优的良好态势，为经济社会发展大局提供了有力支撑。农业生产稳定发展，全年粮食产量继续保持在12000亿斤以上。农民收入稳定增长，继续高于城镇居民收入增幅。农业结构调整取得积极进展，新产业新业态发展成为新亮点。农业绿色发展大步迈进，农药使用量继续零增长，化肥使用量自改革开放以来首次接近零增长。农村改革取得重大突破，农村土地“三权分置”办法出台，开启继家庭联产承包责任制后又一重大制度性创新；推进农村集体产权制度改革的意见出台，是又一项农村重大改革。

2017年农业农村经济工作总的要求是：全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会及中央经济工作会议、中央农村工作会议精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，坚持新发展理念，紧紧围绕推进

农业供给侧结构性改革这个工作主线，以优化供给、提质增效、农民增收为目标，以绿色发展为导向，以改革创新为动力，以结构调整为重点，着力培育新动能、打造新业态、扶持新主体、拓宽新渠道，加快推进农业转型升级，加快农业现代化建设，巩固发展农业农村经济好形势，以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

推进农业供给侧结构性改革，是当前的紧迫任务，是农业农村经济工作的主线，要围绕这一主线稳定粮食生产、推进结构调整、推进绿色发展、推进创新驱动、推进农村改革。要把增加绿色优质农产品供给放在突出位置，把提高农业供给体系质量和效率作为主攻方向，把促进农民增收作为核心目标，从生产端、供给侧入手，创新体制机制，调整优化农业的要素、产品、技术、产业、区域、主体等方面结构，优化农业产业体系、生产体系、经营体系，突出绿色发展，聚力质量兴农，使农业供需关系在更高水平上实现新的平衡。通过努力，使农产品的品种、品质结构更加优化，玉米等库存量较大的农产品供需矛盾进一步缓解，绿色优质安全和特色农产品供给进一步增加。绿色发展迈出新步伐，化肥农药使用量进一步减少，畜禽粪污、秸秆、农膜综合利用水平进一步提高。农业资源要素配置更加合理，农业转方式调结构的政策体系加快形成，农业发展的质量效益和竞争力有新提升。

## 一、稳定粮食生产，巩固提升粮食产能

1. 加快划定粮食生产功能区和重要农产品生产保护区。按照“布局合理、标识清晰、生产稳定、能划尽划”的原则，结合永久基本农田划定，以主体功能区规划和优势农产品布局规划为依托，选择农田基础设施较好、相对集中连片的田块，科学合理划定稻谷、小麦、玉米粮食生产功能区和大豆、棉花、油菜籽、糖

料蔗、天然橡胶等重要农产品生产保护区。推动将“两区”内地块全部建档立册、上图上网、到村到田，实现信息化精准化管理(计划司、种植业司牵头，该分工为农业部内部分工，下同)。抓紧研究制定“两区”划定操作规程和管理办法，完善激励机制和支持政策，引导财政、金融、保险、投资等政策措施逐步向“两区”倾斜，推动层层落实建设管护主体责任(计划司、财务司牵头)。

**2. 加强耕地保护和质量提升。**大规模开展高标准农田建设，加大投入力度，创新建设机制，提高建设质量。推动有条件的地方将晒场、烘干、机具库棚、机耕道路、土壤改良等配套设施纳入高标准农田建设范围(计划司牵头)。引导金融机构对高标准农田建设提供信贷支持，鼓励社会资本参与建设(财务司牵头)。推动全面落实永久基本农田特殊保护政策措施，实施耕地质量保护和提升行动，分区开展土壤改良、地力培肥和治理修复，持续推进中低产田改造。扩大东北黑土地保护利用试点范围，制定发布保护规划纲要(种植业司牵头)。开展耕地土壤污染状况详查，深入实施土壤污染防治行动计划，继续开展重金属污染区耕地修复试点(科教司牵头)。

**3. 加快现代种业创新。**加大种业自主创新重大工程实施力度，开展稻谷、小麦、玉米、大豆四大作物良种重大科研联合攻关，加快适宜机械化生产、轻简化栽培、优质高产多抗广适新品种选育。积极推动以企业为主体的作物育繁推一体化发展模式，扶持壮大一批种子龙头企业，加快国家级育制种基地和区域性良种繁育基地建设，推动新一轮农作物品种更新换代(种子局牵头)。加快推进畜禽水产良种繁育体系建设，加强地方畜禽品种资源的保护与开发，推进联合育种和全基因组选择育种，推动主要畜禽品

种国产化(畜牧业司牵头)。推进建设国家海洋渔业种质资源库,加快建设一批水产种质资源场和保护区、育种创新基地(渔业局牵头)。加大野生植物和珍稀种质资源保护力度,推进濒危野生植物抢救性保护及自然保护区建设,深入实施第三次种质资源普查收集(科教司、种子局牵头)。

4. 推进农业生产全程机械化。贯彻落实“中国制造2025”,启动实施农机装备发展行动方案。深入开展主要农作物生产全程机械化推进行动,在条件成熟地区和劳动密集型产业推进“机器换人”,推出一批基本实现全程机械化示范县。强化农机、农艺、信息化技术融合,努力突破主要作物机械化作业瓶颈,推进农机化技术集成应用。大力推进农机深松整地作业,全国深松面积达到1.5亿亩以上。积极开展“镰刀弯”地区玉米青贮、玉米籽粒收获、牧草收获、马铃薯收获机械化示范推广,加强适宜丘陵山区、设施农业、畜禽水产养殖的农机技术装备研发和推广。开展植保无人飞机推广示范。创建100个“平安农机”示范县(农机化司牵头)。

## 二、推进结构调整,提高农业供给体系质量和效率

5. 继续推进以减玉米为重点的种植业结构调整。按照稳粮、优经、扩饲的要求,加快构建粮经饲协调发展的种植结构。深入实施藏粮于地、藏粮于技战略,保护优化粮食产能,保持粮食生产总体稳定,确保口粮绝对安全。稳定北方粳稻和南方双季稻生产能力,扩大优质小麦面积,重点发展强筋弱筋小麦、优质稻谷,稻谷小麦种植面积稳定在8亿亩。进一步调减“镰刀弯”等非优势产区玉米面积1000万亩,增加优质食用大豆、薯类、杂粮杂豆等,巩固主产区棉花、油料、糖料生产。大力发展双低油菜等优

质品种(种植业司牵头)。稳定发展“菜篮子”产品，加强北方设施蔬菜、南菜北运基地建设(市场司牵头)。加快北方农牧交错带结构调整，打造生态农牧区(计划司、畜牧业司牵头)。以青贮玉米、苜蓿为重点，推进优质饲草料种植，扩大粮改饲、粮改豆补贴试点(畜牧业司、种植业司牵头)。会同有关部门开展粮食安全省长责任制考核工作，落实地方粮食安全主体责任(种植业司牵头)。

6. 全面提升畜牧业发展质量。稳定生猪生产，优化南方水网地区生猪养殖区域布局，推动各地科学划定禁限养殖区域。引导产能向玉米主产区和环境容量大的地区转移，在东北四省区开展生猪种养结合循环发展试点，促进生猪产业转型升级。大力发展草食畜牧业，深入实施南方草地畜牧业推进行动，扩大优质肉牛肉羊生产。加快推进畜禽标准化规模养殖，指导养殖场(小区)进行升级改造。加快现代饲草料产业体系建设，逐步推进苜蓿等优质饲草国产化替代。推动饲料散装散运，鼓励饲料厂和养殖场实行“厂场对接”。全面推进奶业振兴，重点支持适度规模和种养结合家庭牧场，推动优质奶源基地建设，加强生产过程管控，引导扩大生鲜乳消费，培育国产优质品牌。持续推进畜牧业绿色发展示范县创建。加快新一轮退耕还林还草工程实施进度，继续实施退牧还草工程，推进北方农牧交错带已垦草原治理(畜牧业司牵头)。

7. 加快推进渔业转型升级。科学编制养殖水域滩涂规划，合理划定养殖区、限养区、禁养区，确定湖泊、水库和近海海域等公共自然水域养殖规模，科学调整养殖品种结构和养殖模式，推动水产养殖减量增效。创建水产健康养殖示范场 500 个，渔业健

康养殖示范县 10 个，推进稻田综合种养和低洼盐碱地养殖**(渔业局牵头)**。完善江河湖海限捕、禁捕时限和区域，推进内陆重点水域全面禁渔和转产转业试点，率先在长江流域水生生物保护区实现全面禁捕，实施中华鲟、江豚拯救行动计划。实施绿色水产养殖推进行动，支持集约化海水健康养殖，拓展深远海养殖，组织召开全国海洋牧场建设工作现场会，加快推进现代化海洋牧场建设。落实海洋渔业资源总量管理制度和渔船“双控”制度，启动限额捕捞试点，加强区域协同保护，合理控制近海捕捞。持续清理整治“绝户网”和涉渔“三无”船舶，加快实施渔民减船转产。加强水生生物资源养护，强化幼鱼保护，积极发展增殖渔业，完善伏季休渔制度，探索休禁渔补贴政策创设。规范有序发展远洋渔业和休闲渔业**(渔业局、长江办牵头)**。

**8. 大力发展农产品加工业。**贯彻国办关于进一步促进农产品加工业发展的意见，落实扶持农产品加工业的政策措施，强化农产品产后商品化处理设施建设。深入实施质量品牌提升行动，促进农产品加工业转型升级。大力发展优质原料基地和加工专用品种生产，支持粮食主产区发展粮食特别是玉米深加工，开发传统面米、马铃薯及薯类、杂粮、预制菜肴等多元化主食产品和药食同源的功能食品。加强农产品加工技术集成基地建设，组织开展关键技术装备研发和推广。深入实施农村产业融合发展试点示范工程，开展农业产业化示范基地提质行动，建设一批农村产业融合发展示范园和先导区**(加工局牵头)**。

**9. 做大做强优势特色产业。**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**(种植业司牵头)**。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**(科教司牵头)**。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。推动完善“菜篮子”市长负责制考核机制，开展鲜活农产品调控目录试点。加快发展都市现代农业，深挖农业潜力，创造新需求**(市场司牵头)**。

**10. 加快推进农业品牌建设。**深入实施农业品牌战略，支持地方以优势企业、产业联盟和行业协会为依托，重点在粮油、果茶、瓜菜、畜产品、水产品等大宗作物及特色产业上培养一批市场信誉度高、影响力大的区域公用品牌、企业品牌和产品品牌。强化品牌培育塑造，发布中国农业品牌发展指导文件，探索建立农业品牌目录制度及品牌评价体系，发布100个区域公用品牌。组织开展品牌培训，强化经验交流，提升农业品牌建设与管理的能力和水平。搭建品牌农产品营销推介平台，将2017年确定为“农业品牌推进年”，举办中国农业品牌发展大会、中国国际农产品交易会、中国国际茶叶博览会等品牌推介活动，推进系列化、专业化的大品牌建设**(市场司牵头)**。

**11. 积极发展休闲农业与乡村旅游。**拓展农业多种功能，推进农业与休闲旅游、教育文化、健康养生等深度融合，发展观光农业、体验农业、创意农业等新产业新业态。实施休闲农业和乡村旅游提升工程，加强标准制定和宣传贯彻，继续开展示范县、美

丽休闲乡村、特色魅力小镇、精品景点线路、重要农业文化遗产等宣传推介。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。完善休闲农业行业标准。组织召开全国休闲农业与乡村旅游大会(加工局牵头)。

**12. 启动建设现代农业产业园。**以规模化种养基地为基础，依托农业产业化龙头企业带动，聚集现代生产要素，建设“生产+加工+科技”、一二三产融合的现代农业产业园，发挥技术集成、产业融合、创业平台、核心辐射等功能作用。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，发展农业产业化联合体，推动农业全环节升级、全链条增值。支持农户通过订单农业、股份合作、入园创业就业等多种形式参与建设、分享收益。科学制定产业园规划，制定发布国家级现代农业产业园认定标准，遴选发布首批国家级产业园名单。鼓励地方统筹使用项目资金，集中建设产业园基础设施和配套服务体系(计划司、财务司牵头)。

### **三、推进绿色发展，增强农业可持续发展能力**

**13. 全面提升农产品质量安全水平。**坚持质量兴农，实施农业标准化战略，突出优质、安全、绿色导向。健全农产品质量安全标准体系，新制定农药残留标准 1000 项、兽药残留标准 100 项。大力推进农业标准化生产，加快制定农业标准化生产评价办法，开展特色农产品标准化生产示范，建设一批地理标志农产品和原产地保护基地，新创建一批畜禽水产健康养殖场、热作标准化生产示范园。支持新型农业经营主体开展“三品一标”认证登记，加快提升绿色、有机农产品认证的权威性和公信力。推行农业良好生产规范，推广生产记录台账制度，督促落实农业投入品生产

销售使用有关规定。加快农产品质量安全追溯平台建设应用，选择苹果、茶叶、猪肉、生鲜乳、大菱鲆等农产品开展试点。继续开展国家农产品质量安全县(市)创建，再确定200个县(市)开展试点。加强农产品质量安全监管，持续开展农兽药残留超标等突出问题专项整治，严厉打击违禁超限量使用农兽药、非法添加等违法行为。健全农产品质量安全监管体系，强化风险管理和属地责任，加大抽检监测力度(监管局牵头)。

**14. 大力发展节水农业。**建立健全农业节水技术标准体系。建设一批高标准节水农业示范区，大力普及喷灌、滴灌等节水灌溉技术，加大水肥一体化和涵养水分等农艺节水保墒技术推广力度(种植业司牵头)。筛选推广一批抗旱节水品种，重点在华北、西北地区大面积推广耐旱小麦、薯类、杂粮品种(种子局牵头)。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(畜牧业司牵头)。控制东北地区井灌稻面积(种植业司牵头)。积极推广循环水养殖等节水养殖技术(渔业局牵头)。协同开展河北地下水超采区综合治理试点(种植业司牵头)。

**15. 大力推进化肥农药减量增效。**深入推进化肥农药使用量零增长行动，促进农业节本增效。以苹果柑橘、设施蔬菜、品牌茶叶等园艺作物为重点，开展有机肥替代化肥试点，建设一批化肥减量增效示范县。深入推进测土配方施肥，集成推广化肥减量增效技术。建设一批病虫害统防统治与绿色防控融合示范基地、稻田综合种养示范基地、蜜蜂授粉与绿色防控技术集成示范基地。大力推进高毒农药定点经营实名购买，探索建立农药产品追溯系

统。继续组织开展农民骨干科学用药培训行动，鼓励使用高效低毒低残留农药**(种植业司牵头)**。

**16. 全面推进农业废弃物资源化利用。**坚决打好农业面源污染防治攻坚战。以县为单位推进畜禽粪污、农作物秸秆、废旧农膜、病死畜禽等农业废弃物资源化利用无害化处理试点，探索建立可持续运营管理机制**(科教司牵头)**。深入推进绿色高产高效创建，重点推广优质专用品种和节本降耗、循环利用技术模式**(种植业司牵头)**。鼓励各地加大农作物秸秆综合利用支持力度，健全秸秆还田、集运、多元化利用补贴机制，继续开展地膜清洁生产试点示范**(科教司牵头)**。开展种养结合整县推进试点**(计划司牵头)**。加快畜禽粪污集中处理，支持规模养殖场配套建设节水、清粪、有机肥生产加工等设施设备，推广“果沼畜”“菜沼畜”“茶沼畜”等畜禽粪污综合利用、种养循环的多种技术模式。继续开展洞庭湖区畜禽水产养殖污染治理试点**(畜牧业司、渔业局牵头)**。推动规模化大中型沼气健康发展。扩大重点流域农业面源污染综合治理示范区范围**(科教司牵头)**。

**17. 扩大耕地轮作休耕制度试点规模。**实施耕地、草原休养生息规划**(种植业司、畜牧业司分别牵头)**。适当扩大东北冷凉区和北方农牧交错区轮作试点规模以及河北地下水漏斗区、湖南重金属污染区、西南西北生态严重退化区休耕试点规模。完善耕地轮作休耕推进协调指导组工作机制，会同有关部门组织开展定期督查。组织专家分区域、分作物制定完善轮作休耕技术方案，开展技术培训和巡回指导。开展遥感动态监测和耕地质量监测，建立健全耕地轮作休耕试点数据库，跟踪试点区域作物种植和耕地质量变化情况**(种植业司牵头)**。

**18. 强化动物疫病防控。**落实动物防疫财政支持政策，稳妥推进强制免疫“先打后补”，探索政府购买服务机制。持续推进新型兽医制度建设，扩大和充实官方兽医与执业兽医队伍。持续抓好禽流感等重大动物疫病、常见多发病防控，加大人畜共患病防治力度。大力开展种畜禽场动物疫病净化工作，推进无疫区和生物安全隔离区建设。防范外来动物疫病传入风险。强化动物检疫和畜禽屠宰质量安全管理，完善跨省流通监管信息互联互通机制。加强兽药行业监管，健全完善兽药二维码追溯体系，深入开展抗菌药整治(兽医局牵头)。

#### **四、推进创新驱动，增强农业科技支撑能力**

**19. 加快推进重大科研攻关和技术模式创新。**适应农业转方式调结构新要求，优化农业科技创新方向和重点，集中突破粮食丰产增效、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。加强农业科技基础前沿研究，提升原始创新能力。围绕节本增效、生态环境和质量安全等重点领域，做优做强现代农业产业技术体系。加大农业部重点实验室建设力度，新增一批农业资源环境等领域重点实验室，布局建设一批国家农业科学实验站。在200个县实施农业竞争力提升科技行动。深入实施转基因重大专项，严格转基因生物安全管理，加大转基因科学普及与舆论引导力度(科教司牵头)。

**20. 完善农业科技创新激励机制。**加快落实科技成果转化收益、科技人员兼职取酬等制度规定。通过“后补助”等方式支持农业科技创新(科教司牵头)。大力实施农业科研杰出人才培养计

划，深入推进科研成果权益改革试点(人事司、科教司牵头)。支持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。开展科研机构 and 科技人员分类评价试点，针对不同类型科研活动 and 不同科技岗位，逐步建立以科研成果与产业需求关联度、技术研发创新度和产业发展贡献度为导向的分类评价制度。加强农业知识产权保护和运用(科教司牵头)。

**21. 加强国家农业科技创新联盟和区域技术中心建设。**整合科技创新资源，强化协同创新，完善国家农业科技创新体系和现代农业产业技术体系，建立一批现代农业产业科技创新中心和农业科技创新联盟，充分发挥各类联盟在农业科技综合解决方案形成、产业全链条发展、资源开放共享、服务平台基地建设等方面的作用。以关键行业和领域为重点，加快布局一批区域性现代农业产业科技创新中心。集中东北、华北、华东和南方地区优势科技力量，开展东北黑土地保护、玉米秸秆综合利用、华北地区节水农业、南方稻田重金属污染治理、农产品深加工等重大问题联合攻关。创新企业等市场主体投资联盟建设获益机制，探索建立健全联盟多元化支持、市场化运营的长效运行机制(科教司牵头)。

**22. 推进基层农技推广体系改革。**强化基层农技推广机构的公共性和公益性，构建以国家农技推广机构为主导、科研教学单位和社会化服务组织广泛参与的“一主多元”农技推广体系。创新公益性农技推广服务方式，引入项目管理机制，推行政府购买服务。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。完善人员聘用和培训机制，提升农技推广人员素质，增强农技服务能力，鼓励与家庭农场、合作社、龙头企业开展技术合作。支持地

方因地制宜设置基层农技推广机构，建立农科教产学研推一体化农业技术推广联盟，鼓励各类社会力量广泛参与农业科技推广。通过承担项目、定向委托、购买服务等方式，加大对各类经营性农业社会化服务组织的支持力度，引导其广泛参与农业产前、产中、产后服务(科教司牵头)。

**23. 加强新型职业农民和新型农业经营主体培育。**继续实施新型职业农民培育工程，整合各渠道培训资金资源，建立政府主导、部门协作、统筹安排、产业带动的培训机制(科教司牵头)。推动出台构建培育新型农业经营主体政策体系的意见，启用新型经营主体生产经营直报平台(经管司、财务司牵头)。完善家庭农场认定办法和名录制度，健全示范家庭农场评定机制，扶持规模适度的家庭农场。推进农民专业合作社示范社创建，引导合作社健康发展，支持农民专业合作社组建联合社。完善龙头企业认定标准，壮大国家重点龙头企业队伍，培育农业产业化联合体(经管司牵头)。优化农业从业者结构，深入开展现代青年农场主培养计划、新型农业经营主体带头人轮训计划和农村实用人才带头人示范培训，把返乡农民工纳入培训计划，培育100万人次，探索培育农业职业经理人(科教司牵头)。探索建立职业农民扶持制度，继续开展“全国十佳农民”资助项目遴选工作(人事司牵头)。

**24. 积极推进农业信息化。**推进“互联网+”现代农业行动，全面实施信息进村入户工程，选择5个省份开展整省推进示范，年内建成8万个益农信息综合服务社。实施智慧农业工程，将农业物联网试验示范范围拓展到10个省，推进农业装备智能化。建设全球农业数据调查分析系统，完善重要农产品平衡表会商与发布制度，定期发布重要农产品供需信息，统筹各类大数据平台资

源，建立集数据监测、分析、发布和服务于一体的国家农业数据云平台。在国家现代农业示范区打造一批智慧农业示范基地(市场司牵头)。加强农业遥感基础设施建设(计划司牵头)。加快推进农民手机应用技能培训。推进重点农产品市场信息平台建设。健全现代农产品市场体系，大力发展农村电子商务，推进冷链物流、智能物流等设施建设，促进新型农业经营主体与电商企业面对面对接融合，推动线上线下互动发展(市场司牵头)。

## 五、推进农村改革，激发农业农村发展活力

25. 落实农村承包地“三权分置”意见。加快推进农村承包地确权登记颁证工作，再选择北京、天津、重庆、福建、广西、青海等6个省份推进整省试点，推动有条件的地方年底基本完成。健全土地流转规范管理服务制度，加强土地流转价格监测，指导各地加强土地流转交易市场建设。建立健全农村土地承包经营纠纷调解仲裁体系。稳步开展农村土地承包权有偿退出试点，允许地方多渠道筹措资金，按规定用于村集体对进城落户农民自愿退出承包地的补偿。推进土地经营权入股发展农业产业化经营试点(经管司牵头)。

26. 稳步推进农村集体产权制度改革。全面贯彻落实稳步推进农村集体产权制度改革的意见，抓紧研究制定配套政策措施。全面总结农村集体资产股份权能改革试点经验，扩大改革试点范围，再选择一批改革基础较好的县(市、区)开展农村集体经营性资产股份合作制改革试点，确认成员身份，量化经营性资产，保障农民集体资产权利。鼓励地方开展资源变资产、资产变资本、资金变股金、农民变股民等改革，赋予农民更加充分的财产权、维护农民收益权，增强集体经济发展活力和实力。全面开展农村集体



资产清产核资，加快集体资产监督管理平台建设，摸清集体家底，健全管理制度。推动制定完善农村集体产权制度改革相关法律法规(经管司牵头)。

**27. 积极发展农业适度规模经营。**完善土地流转和适度规模经营健康发展的政策措施，大力培育新型农业经营主体和服务主体，通过经营权流转、股份合作、代耕代种、联耕联种、土地托管等多种方式，加快发展土地流转型、服务带动型等多种形式规模经营。积极引导农民在自愿基础上，通过村组内互换并地等方式，实现按户连片种植。完善家庭农场认定办法，扶持规模适度的家庭农场。加强农民专业合作社规范化建设，积极发展生产、供销、信用“三位一体”综合合作。深入推进政府购买农业公益性服务机制创新试点，研究探索农业社会化服务管理规程指引，总结推广农业生产全程社会化服务试点经验，扶持培育农机作业、农田灌排、统防统治、烘干仓储等经营性服务组织，推进农业服务业发展。研究建立农业适度规模经营评价指标体系，引导规模经营健康发展(经管司牵头)。

**28. 深化农垦改革。**围绕垦区集团化改革，开展改组、组建农垦国有资本投资和运营公司试点，组建一批区域性、专业性农垦企业集团。全面推进农垦办社会职能改革，按照3年内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的目标要求，制定工作方案，明确时间表、路线图。加快推进垦区土地确权发证，尽快出台支持政策，稳步开展农场国有农用地有偿使用试点。逐步建立以劳动合同制为核心的市场化用工制度，鼓励和引导高学历、高层次、高素质人才扎根农场务农。创新垦地合

作的方式方法，推进全程农业社会化服务集团化经营(农垦局牵头)。

**29. 加强农村改革、现代农业和可持续发展试验示范区建设。**拓展农村改革试验区试验内容，继续开展第三方评估，加强改革成果跟踪提炼和试验典型宣传，推动改革成果转化为具体政策措施(政法司牵头)。扎实推进国家现代农业示范区建设，再补充认定一批示范区，示范区总量达到350个，建立农业现代化评价指标体系。推进国家农业可持续发展试验示范区建设，研究建立重要农业资源台账制度，积极探索农业生产与资源环境保护协调发展的有效途径(计划司牵头)。

**30. 加快农业法律制修订、推进农业综合执法。**围绕农业投入、耕地质量保护、农产品质量安全等重大问题，加强立法研究。积极推进《农产品质量安全法》《农民专业合作社法》《农村土地承包法》《草原法》《渔业法》和《农药管理条例》《生猪屠宰管理条例》《农作物病虫害防治条例》《植物新品种保护条例》等制修订进程(监管局、经管司、畜牧业司、兽医局、渔业局、种植业司、种子局牵头)。积极推进农业综合执法，研究出台推进农业综合执法改革试点意见，建立全国农业综合执法信息平台。加强行政复议应诉工作，强化应诉能力建设，加快建立农业部门法律顾问制度和公职律师制度(政法司牵头)。落实国务院行政审批制度改革、“放管服”改革要求，加快相关配套规章制修订(办公厅、人事司分别牵头)。

**31. 加快推进和提升农业对外合作。**落实农业对外合作规划，创新农业对外合作部际联席会议运行机制，统筹外交、外经、外贸措施协同发力，提升对外合作水平。实施“一带一路”农业合

作愿景与行动，以“一带一路”沿线及周边国家和地区为重点，支持农业企业开展跨国经营，建立农业合作示范区、农业对外开放合作试验区和境外生产基地、加工仓储物流设施等，支持建设农产品出口跨境电商平台和境外展示中心。加大农产品对外营销促销公共服务，鼓励扩大优势农产品出口。完善农业走出去公共信息服务平台，建立农业走出去企业信用评价体系和信息统计调查制度。健全产业损害风险监测评估体系，促进农产品贸易救济措施的有效使用。积极参与国际贸易规则和国际标准的制修订，推进农产品认证结果互认工作(国际司牵头)。

## 六、完善农业支持政策，千方百计拓宽农民增收渠道

32. **完善农业补贴制度。**推动农业三项补贴改革，支持耕地地力保护和粮食适度规模经营。推动完善粮食主产区利益补偿机制，稳定产粮(制种)大县奖励政策。探索建立东北黑土地保护利用奖补机制(财务司牵头)。优化农机购置补贴，加大对粮棉油糖、畜禽养殖和饲草料生产全程机械化所需机具的补贴力度，扩大农机新产品补贴试点范围，对保护性耕作、深松整地、秸秆还田利用等绿色增产机具敞开补贴(农机化司牵头)。深入实施新一轮草原生态保护补助奖励政策(畜牧业司牵头)。

33. **推动完善粮食等重要农产品价格形成机制。**坚持并推动完善稻谷、小麦最低收购价政策，继续推进玉米市场定价、价补分离改革，配合落实好玉米生产者补贴政策，改进新疆棉花目标价格补贴方式，调整大豆目标价格政策(市场司牵头)。落实专项转移支付预算编制环节源头整合改革要求，探索实行“大专项+任务清单”管理方式(财务司牵头)。

**34. 创新农村金融服务。**建立健全全国农业信贷担保体系，推进省级信贷担保机构向市县延伸，支持有条件的市县尽快建立担保机构，实现实质性运营，研究制定差异化担保费用、风险代偿补助政策和考核办法。稳步推进农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款试点，探索开展大型农机具、农业生产设施抵押贷款试点。持续推进农业保险扩面、增品、提标，开发满足新型经营主体需求的保险产品。推动出台中央财政制种保险保费补贴政策，提高天然橡胶保险保费中央财政补贴比例**(财务司牵头)**。

**35. 支持农民工、大中专毕业生、退役士兵、科技人员等返乡下乡创新创业。**贯彻国办关于支持返乡下乡人员创新创业促进农村一二三产业融合发展的意见，推动落实支持农村创新创业的市场准入、财政税收、金融服务、用地用电、创业培训、社会保障等优惠政策，鼓励各地创建一批农村创新创业园区(基地)、创业孵化基地、创客服务平台**(加工局牵头)**。强化新型农业经营主体联农带农激励机制，推动发展合作制、股份制和订单农业等多种利益联结方式，支持农民更多分享二三产业发展收益**(经管司牵头)**。开展多种形式的创新创业大赛，培育一批创新创业带头人**(加工局牵头)**。召开“互联网+”现代农业新技术和新农民创新创业博览会**(市场司牵头)**。

**36. 扎实推进农业产业扶贫。**指导贫困地区落实好产业精准扶贫规划，科学选择产业，发挥新型经营主体带动作用，落实资金整合、金融扶持、保险服务等政策举措。总结推广产业扶贫典型范例，组织开展环京津贫困地区发展特色农业扶贫共同行动**(计划司牵头)**。实施贫困村“一村一品”产业推进行动，支持开展示范村镇创建，扶持建设一批贫困人口参与度高的特色农业基地**(经管**

司牵头)。推进贫困地区区域农产品公共品牌建设，加大农产品市场开拓力度(市场司牵头)。实施贫困地区“扶智行动”，启动武陵山区、贵州毕节、大兴安岭南麓等定点扶贫联系地区产业发展带头人3年轮训计划。继续加大农业系统干部挂职扶贫力度(人事司牵头)。

各级农业部门要紧紧围绕推进农业供给侧结构性改革这条工作主线，理清工作思路，突出工作重点，创新工作方法，整合力量资源，推动各项工作不断取得新成效。要强化试点示范，着力发现典型、树立标杆，由点带面推动工作。要创新工作机制，加强部门合作，积极争取地方政府及发改、财政等部门的支持，构建完善的政策支持体系。要加大宣传力度，充分运用报纸、广播、政务网站、微信、微博等媒体，讲好“三农”故事，传播“三农”声音，为推动“三农”工作开展营造良好的社会舆论氛围。要加强队伍作风建设，把深入学习贯彻党的十八届六中全会精神作为重要政治任务，牢固树立“四个意识”，扎实开展“两学一做”，大力倡导想干事、敢干事，坚决反对形式主义和官僚主义，坚决纠正损害农民群众利益的不正之风，以过硬作风和一流业绩树立农业系统的良好形象。

# 农业部 财政部发布 2017 年度重点强农惠农政策

落实中央农村工作会议、中央 1 号文件精神，紧紧围绕农业供给侧结构性改革，2017 年中央财政继续加大支农投入，强化项目统筹整合。现将农业部、财政部共同实施的重点强农惠农政策发布如下。

## 一、农民直接补贴

**1. 耕地地力保护补贴。** 补贴对象原则上为拥有耕地承包权的种地农民。补贴资金通过“一卡(折)通”方式直接兑现到户。具体补贴依据、补贴条件、补贴标准由各省、自治区直辖市及计划单列市人民政府按照《财政部 农业部关于全面推开农业“三项补贴”改革工作的通知》(财农〔2016〕26 号)要求、结合本地实际具体确定。鼓励各地创新方式方法，以绿色生态为导向，提供农作物秸秆综合利用水平，引导农民综合采取秸秆还田、深松整地、减少化肥农药用量、使用有机肥等措施，切实加强农业生态资源保护，自觉提升耕地地力。

**2. 农机购置补贴。** 补贴对象为按规定程序购买农业机械、直接从事农业生产的个人和农业生产经营组织。实行自主购机、定额补贴、县级结算、直补到卡(户)的补贴方式。各省对粮食烘干仓储、深松整地、免耕播种、高效植保、节水灌溉、高效施肥机具和秸秆还田离田、残膜回收、畜禽粪污资源化处理和病死畜禽无害化处理等支持绿色发展的机具要实行敞开补贴。

**3. 玉米生产者补贴。** 在辽宁、吉林、黑龙江省和内蒙古自治区实施。补贴资金采取“一折(卡)通”等形式兑付给玉米生产者。具体补贴范围、补贴依据、补贴标准由各省(自治区)人民政府按

照中央要求、结合本地实际具体确定。鼓励各省(自治区)将补贴资金向优势产区集中。

## 二、支持新型农业经营主体发展

**4. 新型职业农民培育。**将专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业、返乡涉农创业者等新型农业经营主体带头人作为重点培育对象，开展针对性培训，提升生产技能和经营管理水平。

**5. 农民合作社和家庭农场能力建设。**以制度健全、管理规范、带动力强的国家农民合作社示范社、农民合作社联合社和示范家庭农场为扶持对象，支持发展绿色农业、生态农业，提高农产品加工、标准化生产、市场营销等能力。

**6. 农业信贷担保体系建设。**建立健全全国农业信贷担保体系，推进省级信贷担保机构向市县延伸，支持有条件的市县尽快建立担保机构，实现实质性运营。重点服务种养大户、家庭农场、农民合作社等新型经营主体，以及农业社会化服务组织和农业小微企业，聚焦粮食生产、畜牧水产养殖、优势特色产业、农村新业态、农村一二三产业融合，以及高标准农田建设、农机装备设施、绿色生产和农业标准化等关键环节，提供方便快捷、费用低廉的信贷担保服务。

## 三、支持农业结构调整

**7. 耕地轮作休耕制度试点。**在辽宁、吉林、黑龙江省和内蒙古自治区开展粮改豆(粮豆轮作)试点，支持以玉米改种大豆为主，兼顾改种杂粮杂豆、马铃薯、油料、饲草等作物。在河北黑龙港地下水漏斗区、湖南长株潭重金属污染区、西南石漠化区及西北

生态严重退化区开展休耕试点。中央财政对开展耕地轮作休耕制度试点的农户和新型经营主体给予适当补助。

**8. 粮改饲试点。**在“镰刀弯”地区和黄淮海玉米主产区实施。选择玉米种植面积大、牛羊饲养基础好、种植结构调整意愿强的县整体推进，采取以养带种方式推动种植结构调整。补助对象为规模化草食家畜养殖场(户)或专业青贮饲料收贮企业(合作社)。

**9. 高产优质苜蓿示范基地建设。**在苜蓿优势产区和奶牛主产区实施，支持饲草生产合作社、饲草生产加工企业、奶牛养殖企业(场)和奶农合作社集中连片种植高产优质苜蓿。

#### 四、支持农村产业融合发展

**10. 现代农业产业园建设。**按照发布的国家现代农业产业园创建标准，在省级推荐基础上，创建一批国家现代农业产业园，中央财政通过以奖代补方式给予适当支持。

**11. 农村一二三产业融合发展。**以延伸农业产业链、完善利益联结机制为切入点，选择部分重点县支持带动与农民分享二三产业增值收益的新型农业经营主体开展农产品产地初加工、产品流通和直供直销、农村电子商务、休闲农业、乡村旅游、农业文化遗产发掘保护、产业扶贫等工作。

**12. 信息进村入户整省推进示范。**选择若干试点省份，依托现有的农村信息服务、金融保险、农商等平台，通过整合资源，完善功能，达到技术、市场、商务、政务等信息一站式服务。信息进村入户采取市场化建设运营，中央财政给予一次性奖补。

#### 五、支持绿色高效技术推广服务



**13. 绿色高产高效创建。**突出水稻、小麦、玉米三大谷物，兼顾薯类大豆、杂粮杂豆、棉油糖、菜果茶等品种，选择一批生产基础好、优势突出、特色鲜明、产业带动强的县开展整建制创建，示范推广绿色高产高效技术模式，增加绿色优质农产品供给。

**14. 基层农技推广体系改革与建设。**支持农业县进一步健全基层公益性农技推广服务网络，开展技术指导服务，建设试验示范基地，培育农技示范主体，提升农技人员业务能力，加快推进农技推广信息化建设。

**15. 农机深松整地。**支持适宜地区开展农机深松整地作业。作业深度一般要求达到或超过 25 厘米，打破犁底层。鼓励依托专业化服务组织开展社会化服务。

**16. 土地确权登记颁证。**继续按计划推进农村土地承包经营权确权登记颁证，启动农垦国有土地使用权确权登记发证工作。

## 六、支持农业资源生态保护和面源污染防治

**17. 草原生态保护补助奖励。**在内蒙古、四川、云南、西藏、甘肃、宁夏、青海、新疆等 8 个省(自治区)和新疆生产建设兵团实施禁牧补助、草畜平衡奖励和绩效评价奖励；在河北、山西、辽宁、吉林、黑龙江等 5 个省和黑龙江省农垦总局实施“一揽子”政策和绩效评价奖励。

**18. 发展南方现代草地畜牧业。**以农牧业合作社和相关涉牧企业为主体，建设一批草地规模较大、养殖基础较好、发展优势较明显、示范带动能力强的牛羊肉生产基地，促进南方草地生态保护，发展草地畜牧业。

**19. 耕地保护与质量提升。**选择重点县分区域、分作物组装推广一批耕地质量建设和化肥减量增效技术模式，依托新型农业经营主体开展土壤培肥改良和科学施肥服务。在东北重点地区开展控制黑土流失、增加土壤有机质含量、保水保肥、黑土养育等技术措施和工程措施。

**20. 农作物秸秆综合利用试点。**选择部分粮食主产区和农作物秸秆焚烧问题较为突出的省份开展农作物秸秆综合利用试点，实行整县推进，坚持多元利用、农用优先。

**21. 渔业增殖放流和减船转产。**在流域性大江大湖、界江界河、资源退化严重海域等重点水域开展渔业增殖放流。支持地方开展海洋捕捞渔民减船转产，同时支持渔船更新改造、渔船拆解、人工鱼礁、深水网箱、渔港及通讯导航等设施建设。鼓励地方政府统筹中央有关转移支付以及地方有关资金，支持长江流域水生生物保护区渔民转产转业、全面禁捕等工作。

**22. 畜禽粪污资源化利用。**选择部分生猪、奶牛、肉牛养殖重点县开展畜禽粪污资源化利用试点。按照政府支持、企业主体、市场化运作的方针，以就地就近用于农村能源和农用有机肥为主要利用方式，通过整县推进，改造完善粪污收集、处理、利用等整套粪污处理设施，实现规模养殖场全部实现粪污处理和资源化利用，努力形成农牧结合种养循环发展的产业格局。

**23. 推广地膜清洁生产技术。**支持西北、华北等旱作区推广地膜科学使用、合理养护、适时揭膜、机械捡膜等集成技术模式，并通过“以旧换新”等方式推进残膜回收利用。

**24. 果菜茶有机肥替代化肥行动。**选择果菜茶种植优势突出、有机肥资源有保障、有机肥施用技术模式成熟、产业发展有一定基础、地方有积极性的重点县开展有机肥替代化肥行动，以新型农业经营主体为承担主体，探索一批“果沼畜”“菜沼畜”“茶沼畜”等生产运营模式，推进资源循环利用。

**25. 河北地下水超采综合治理。**以黑龙港流域为重点，开展地下水超采综合治理，推广农艺节水措施，探索建立耕地休耕制度，推动农业结构调整。

**26. 湖南重金属污染耕地综合治理。**以长株潭地区为重点，开展重金属污染耕地综合治理，调整种植结构，加强耕地质量建设和污染修复治理。

## 七、支持农业防灾救灾

**27. 农业生产救灾。**立足地方先救灾、中央后补助，中央财政对各地农业重大自然灾害及生物灾害的预防控制、应急救灾和灾后恢复生产工作给予适当补助。

**28. 动物疫病防控。**中央财政对动物疫病强制免疫、强制扑杀和养殖环节无害化处理工作给予适当补助。

**29. 农业保险保费补贴。**纳入中央财政保险保费补贴范围的品种为玉米、水稻、小麦、棉花、马铃薯、油料作物、糖料作物、能繁母猪、奶牛、育肥猪、森林、青稞、牦牛、藏系羊和天然橡胶，按照农业保险“自主自愿”等原则，农民缴纳保费比例由各省自主确定，一般不超过20%，其余部分由各级财政按比例承担。

## 八、大县奖励政策

**30. 产粮（油）大县奖励。**包括常规产粮大县奖励、超级产粮大县奖励、商品粮大省奖励、制种大县奖励、产油大县奖励。大县标准和资金使用要求按照《产粮（油）大县奖励资金管理暂行办法》（财建〔2016〕866号）执行。

**31. 生猪（牛羊）调出大县奖励。**包括生猪调出大县奖励、牛羊调出大县奖励和省级统筹奖励资金。大县标准和资金使用要求按照《生猪（牛羊）调出大县奖励资金管理办法》（财建〔2015〕778号）执行。

# 农业部 财政部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

各省、自治区、直辖市及计划单列市农业（农牧、农村经济）厅（局、委、办）、财政厅（局），新疆生产建设兵团农业局、财务局，黑龙江省农垦总局、广东省农垦总局：

根据中央农村工作会议、《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》（中发〔2017〕1号）以及《2017年政府工作报告》部署与要求，贯彻落实全国春季农业生产暨现代农业产业园建设工作会议精神，为突出现代农业产业园产业融合、农户带动、技术集成、就业增收等功能作用，引领农业供给侧结构性改革，加快推进农业现代化，农业部、财政部现就开展国家现代农业产业园创建工作通知如下。

### 一、充分认识建设国家现代农业产业园的重大意义

国家现代农业产业园是在规模化种养基础上，通过“生产+加工+科技”，聚集现代生产要素，创新体制机制，形成了明确的地理界限和一定的区域范围，建设水平比较领先的现代农业发展平台，是新时期中央推进农业供给侧结构性改革、加快农业现代化的重大举措。各地要深化认识，精心组织，切实做好创建申请和建设工作。

**（一）建设国家现代农业产业园，为引领农业供给侧结构性改革搭建新平台。**建设国家现代农业产业园，有利于在更高标准上促进农业生产、加工、物流、研发、示范、服务等相互融合，

激发产业链、价值链的重构和功能升级，促进产业转型、产品创新、品质提升，创造新供给、满足新需求、引领新消费，提高农业供给质量和效益。

**（二）建设国家现代农业产业园，为培育农业农村经济发展新动能创造新经验。**建设国家现代农业产业园，有利于在更深层次上吸引和集聚土地、资本、科技、人才、信息等现代要素，加快改革举措落地，创新发展体制机制，打通先进生产力进入农业的通道，全面激活市场、激活要素、激活主体，促进产业集聚、企业集群发展，发挥引领辐射带动作用，形成农业农村经济发展新的动力源。

**（三）建设国家现代农业产业园，为探索农民持续增收机制开辟新途径。**建设国家现代农业产业园，有利于在更大范围上发挥政策优势和服务优势，为中高等院校毕业生、农民工等开展规模种养、农产品加工、电商物流等创业创新提供“演练场”和“大舞台”，为农民通过股份合作等方式参与分享二三产业增值收益，构建利益联结、共享机制提供有力保障。

**（四）建设国家现代农业产业园，为推进农业现代化建设提供新载体。**建设国家现代农业产业园，有利于在更广领域集中政策资源，加快改善农业生产条件，加速科技推广应用，推进专业化、集约化、标准化生产，提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率，促进农业转型升级，示范带动区域现代农业发展。

## 二、总体要求

**（一）指导思想。**认真贯彻党中央国务院决策部署，紧紧围绕推进农业供给侧结构性改革这个主线，立足优势特色产业，以提高农业质量效益和竞争力为中心任务，以培育壮大新型农业经

营主体、推进一二三产业融合为重点，聚力建设规模化种养基地为依托、产业化龙头企业带动、现代生产要素聚集的现代农业产业集群，促进农业生产、加工、物流、研发、示范、服务等相互融合和全产业链开发，创新农民利益共享机制，带动农民持续稳定增收，加快构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，打造高起点、高标准的现代农业发展先行区，为农业农村经济持续健康发展注入新动能新活力。

**（二）基本原则。**一是政府引导，市场主导。统筹兼顾，因地施策，强化政府规划引领、机制创新、政策支持和配套服务，充分发挥市场主体在产业发展、投资建设、产品营销等方面的主导作用，形成多种有效建设模式。二是以农为本，创新发展。立足资源禀赋，突出发展优势主导产业，拓展产业链，提升价值链，挖掘农业多种功能，推进一二三产深度融合，坚决防止非农异化，不能成为少数加工企业的工业园。三是多方参与，农民受益。坚持城乡统筹，倡导开门办园、“有边界，无围墙”，发挥农业产业化龙头企业带动作用，注重吸引多元主体、全社会力量参与产业园建设。坚持为农、贴农、惠农，完善利益联结机制，带动农民就业增收，让农民分享产业园发展成果。四是绿色发展，生态友好。发展绿色产业，创设绿色政策，推广绿色模式，大力推行农业节水，建立绿色、低碳、循环发展长效机制，率先实现“一控两减三基本”，污水、废气排放达标，垃圾有效处理。

**（三）目标。**按照“一年有起色、两年见成效、四年成体系”的总体安排，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、经济效益显著、辐射带动有力的国家现代农业产业园，加快补齐农业现代化短板，构建我国“三农”发展

动力结构、产业结构、要素结构，形成农民收入增长新机制，推动农业农村经济向形态更高级、分工更优化、结构更合理阶段演进。

### 三、创建条件及建设任务

**（一）创建条件。**创建国家现代农业产业园应达到以下条件：

**1.发展功能定位准确。**产业园建设思路清晰，发展方向明确，突出规模种养、加工转化、品牌营销和技术创新的发展内涵，突出技术集成、产业融合、创业平台、核心辐射等主体功能，突出对区域农业结构调整、绿色发展、农村改革的引领作用。

**2.规划布局科学合理。**产业园建设与当地产业优势、发展潜力、经济区位、环境容量和资源承载力相匹配。产业园专项规划或方案符合当地经济社会和农业发展规划的要求，并与有关规划相衔接。产业园有明确的地理界限和一定的区域范围，全面统筹布局生产、加工、物流、研发、示范、服务等功能板块。

**3.建设水平区域领先。**产业园各项指标区域领先，现代要素高度集聚，技术集成应用水平较高，一二三产深度融合，规模经营显著，新型经营主体成为园区建设主导力量，体制机制创新活力迸发。主导产业集中度较高，占产业园总值的50%以上。

**4.绿色发展成效突出。**种养结合紧密，农业生产清洁，农业环境突出问题得到有效治理。农业水价综合改革顺利推进，全面推行“一控两减三基本”。生产标准化、经营品牌化、质量可追溯，产品优质安全，无公害农产品生产全覆盖，绿色食品认证比重较高。绿色、低碳、循环发展长效机制基本建立。

**5.带动农民作用显著。**入园企业积极创新联农带农激励机制，通过构建股份合作等模式，建立与基地农户、农民合作社“保底+



分红”等利益联结关系，实现产业融合发展，让农民分享产业增值收益。园区农民可支配收入持续稳定增长，原则上应高于当地平均水平 30% 以上。

**6.政策支持措施有力。**地方政府支持力度大，统筹整合财政专项、基本建设投资等资金优先用于产业园建设，并在用地保障、财政扶持、金融服务、科技创新应用、人才支撑等方面有明确的政策措施，政策含金量高，有针对性和可操作性。水、电、路、讯、网络等基础设施完备。

**7.组织管理健全完善。**产业园建设主体清晰，管理方式创新，有适应发展要求的管理机构和开发运营机制，形成了政府引导、市场主导的建设格局。

对地方申请创建的现代农业产业园，符合上述条件的，可批准创建国家现代农业产业园。

## **（二）建设任务**

创建国家现代农业产业园，应重点围绕以下任务开展建设：

**1.做大做强主导产业，建设优势特色产业引领区。**依托优势特色产业，建成一批规模化原料生产大基地，培育一批农产品加工大集群和大品牌，将产业园打造为品牌突出、业态合理、效益显著、生态良好的优势特色产业发展先行区。

**2.促进生产要素集聚，建设现代技术与装备集成区。**聚集市场、资本、信息、人才等现代生产要素，推进农科教、产学研大联合大协作，配套组装和推广应用现有先进技术和装备，探索科技成果熟化应用有效机制，将产业园打造成为技术先进、金融支持有力、设施装备配套的现代技术和装备加速应用的集成区。

**3.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。**构建种养有机结合，生产、加工、收储、物流、销售于一体的农业全产业链，挖掘农业生态价值、休闲价值、文化价值，推动农业产业链、供应链、价值链重构和演化升级，将产业园打造成为一二三产业相互渗透、交叉重组的融合发展区。

#### **4.推进适度规模经营，建设新型经营主体创业创新孵化区。**

鼓励引导家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体，重点通过股份合作等形式入园创业创新，发展多种形式的适度规模经营，搭建一批创业见习、创客服务平台，降低创业风险成本，提高创业成功率，将产业园打造成为新型经营主体“双创”的孵化区。

#### **5.提升农业质量效益和竞争力，建设现代农业示范核心区。**

加快农业经营体系、生产体系、产业体系转型升级，推进质量兴农、效益兴农、竞争力提升，树立农业现代化建设的标杆，将产业园打造成为示范引领农业转型升级、提质增效、绿色发展的核心区。

### **四、创建工作要求**

**（一）加强组织领导。**各省（区、市）要高度重视，把国家现代农业产业园创建工作摆在重要位置，建立由分管省领导挂帅，省农业、财政厅（委、局）牵头的申请创建国家现代农业产业园工作协调机制，统筹负责组织创建工作。

**（二）强化创建指导。**各地方要加强调查研究，准确把握产业园功能定位，突出以规模种养基地依托、龙头企业带动、现代生产要素集聚，突出探索农民分享二三产业增值收益的体制机制，突出以新理念新办法新机制建设产业园。立足当地资源优势，科学编制产业发展建设规划，合理确定产业园建设布局。要严格按

照创建条件，遴选推荐国家现代农业产业园，鼓励积极争创。

**（三）加大政策支持。**各地方应加大对创建国家现代农业产业园的支持力度。统筹现有渠道资金，按照“渠道不乱、用途不变”的原则向园区适当倾斜，形成集聚效应。发挥财政资金的引领作用，通过 PPP、政府购买服务、贷款贴息等方式，撬动更多金融和社会资本投入园区建设。鼓励地方创新产业园管理体制和产业园投资、建设、运营方式。

## 五、申请创建数量、程序和中央财政支持政策

**（一）申请创建数量。**2017年，根据各省（区、市）2015年农林牧渔业总产值确定国家现代农业产业园申请创建数量。总产值5000亿元以上、2000-5000亿元、2000亿元以下的省（区、市），分别按照3个、2个和1个控制数申请创建国家现代农业产业园，超报的不予受理。计划单列市名额计入本省指标，由所在省统筹安排上报。新疆生产建设兵团、黑龙江省农垦总局和广东省农垦总局可单独申请创建1个国家现代农业产业园。

**（二）申请创建程序。**按照由产业园所在地人民政府提出申请，省级农业和财政厅（委、局）核报省级政府同意后报农业部、财政部的程序，开展申请创建工作。新疆生产建设兵团、黑龙江省农垦总局和广东省农垦总局直接报农业部、财政部。农业部、财政部按照高标准、少而精、宁缺毋滥的要求，联合组织竞争性选拔。符合创建条件的，经公示后可批准创建国家现代农业产业园；经一定时间建设达到国家现代农业产业园标准的，可批准为国家现代农业产业园。

**（三）中央财政支持政策。**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。为体现激励约束，强化地方政府责任，奖补资金分期安排。农业部、财政部将建立“能进能退、动态管理”的国家现代农业产业园考核管理机制，对考核不合格的，不再给予奖补资金，并按规定撤销创建资格，对绩效考核成绩突出的加大奖补力度。

各省（区、市）应于2017年4月30日前报送申请创建材料（附电子文档光盘，一式7份，其中5份报农业部、2份报财政部），超期不予受理。申请创建材料应包括产业园发展现状、功能定位和思路目标、创建内容、带动农民、支持政策、运行管理机制、保障措施及相关证明材料等方面内容。在申请创建过程中，如有什么疑问，请及时与农业部发展计划司、财务司、财政部农业司联系。

# 农业部 财政部关于做好 2017 年中央财政农业生产 发展等项目实施工作的通知

## 农财发〔2017〕11 号

各省、自治区、直辖市、计划单列市农业(农牧、农村经济、畜牧兽医、渔业)厅(委、局、办)、财政厅(局),新疆生产建设兵团农业局、财务局,黑龙江省农垦总局、广东省农垦总局,农业部有关直属单位:

为贯彻落实中央农村工作会议、中央 1 号文件和《政府工作报告》部署要求,推动农业供给侧结构性改革,培育农业农村发展新动能,促进农业转型升级、提质增效和农民增收,2017 年中央财政安排农业生产发展资金、农业资源及生态保护补助资金,支持农业生产发展、农业资源生态保护等工作。为确保政策落实和项目实施,提高资金使用效益,现将有关事项通知如下。

### 一、总体思路和任务目标

坚持把推进农业供给侧结构性改革,提高农业综合效益和竞争力,作为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。通过项目实施,进一步创新财政支农体制机制,更好地发挥财政资金引导作用,为加快实现农业现代化和打赢脱贫攻坚战提供有力支撑保障。

**一是推动农业供给侧结构性改革。**进一步优化农业产品结构、产业结构、经营结构,提高农业质量效益和竞争力,增加优质绿色农产品供给。以耕地轮作休耕、粮改饲为重点,加快推进农业结构调整;以国家现代农业产业园创建、农村一二三产业融合发展为重点,加快构建现代农业产业体系;以绿色高效技术推广服

务、基层农技推广体系改革与建设为重点，加快构建现代农业生产体系；以培育壮大新型农业经营主体、支持农业生产社会化服务为重点，加快构建现代农业经营体系。

**二是突出绿色生态导向。**加快建立以绿色生态为导向的农业补贴制度。在确保国家粮食安全和农民收入稳定增长的前提下，强化耕地、草原、水生生物等生态系统补贴政策，加快建立多元化生态保护补偿机制，探索重金属污染耕地修复及种植结构调整、农业面源污染防治、农业高效节约用水等有效支持政策，示范推广可复制的有效治理模式，实现藏粮于地、藏粮于技，促进农业可持续发展。

**三是提高资金使用效益。**围绕重点任务统筹资金使用，进一步优化资源配置和支出结构。正确处理政府与市场、中央与地方的关系，把准政策调控引导的力度、节奏、时机，在强化中央统筹的基础上充分发挥地方的自主性；完善资金使用管理机制，建立健全绩效评价制度，实现“花钱必问效、无效必问责”；充分发挥财政资金引领作用，通过 PPP、政府购买服务、贷款贴息等方式，撬动更多金融和社会资本投入现代农业建设。

## 二、探索推进项目管理方式改革

按照中央 1 号文件要求，推进专项转移支付预算编制环节源头整合改革，进一步创新和完善资金管理使用机制，从 2017 年开始，中央财政农业生产发展资金、农业资源及生态保护补助资金实行“大专项+任务清单”的管理方式，按照“放管结合、效益为先”的原则，在推进项目资金整合的同时，下放资金使用管理权限，切实提高省级部门统筹使用资金的能力和空间，确保中央宏

观调控与地方自主统筹平衡兼顾，切实提高政策的精准性和实效性，提高资金使用效率。

为扎实推动项目管理方式改革，财政部会同农业部采取因素法测算安排中央财政补助资金，按农业生产发展、农业资源及生态保护等大专项资金规模整体切块下达到省，并结合项目支持方向，根据党中央和国务院确定的年度农业农村经济重点工作，研究提出各省具体任务清单(国家现代农业产业园、畜禽粪污资源化利用试点任务清单另行下达)。省级农业、财政部门要根据农业部、财政部下达的任务清单，积极对接国务院及有关部门行业规划，细化具体工作任务，科学测算分配中央财政补助资金，具体任务、支持重点、补助标准等要与往年政策执行相衔接。各省可在大专项任务清单范围内，结合本地实际，统筹安排指导性任务资金，重点解决制约农业现代化的瓶颈问题，确保任务清单内各项任务全面保质保量完成；耕地地力保护补贴、农机购置补贴、草原禁牧和草畜平衡补助资金，以及其他下达确定的约束性指标任务补助资金不得统筹使用。

在项目实施中，鼓励各地利用现有资金渠道，强化政策衔接配合，探索将粮改豆、粮改饲等种植结构调整政策统筹实施，将果菜茶有机肥替代化肥、畜禽粪污资源化利用、秸秆综合利用、地膜回收利用、黑土地保护等农业面源污染防治与资源循环利用政策统筹实施，将支持农业生产社会化服务、支持合作社等培育壮大新型农业经营主体政策统筹实施，在一个区域相对集中、整体推进，形成政策集聚效应，提高资金使用效益。

### **三、有关工作要求**

**(一) 强化组织领导。**今年是全面探索实施“大专项+任务清单”管理方式改革的第一年，省级农业、财政部门要承担项目执行和资金使用的主体责任，积极适应项目管理方式改革的新要求，统一思想，明确责任，切实加强协作配合，完善配套制度，做好绩效评价和工作总结，指导督促市、县级部门共同抓好政策落实，努力探索成熟有效的资金统筹使用机制办法，确保中央财政支农政策有效落实。

**(二) 细化省级方案。**省级农业、财政部门要按照本通知要求，结合本地实际，尽快制定省级实施方案，明确实施条件、补助对象、补助标准、实施要求和监管措施，特别要因地制宜确定补助方式，鼓励各地采取政府购买服务、以奖代补等方式，优化财政资金使用机制。省级实施方案在下发实施前要与农业部、财政部充分沟通，并于8月31日前报送农业部、财政部备案。

**(三) 强化政策公开。**省级农业、财政部门要及时将中央财政政策措施和省级实施方案向社会发布，按程序做好补助对象、补助资金等信息公开公示工作，强化社会监督。要通过多种渠道方式宣传解读政策，使广大农民群众、新型农业经营主体和基层干部准确理解掌握政策内容，积极营造有利于政策落实的良好氛围。

**(四) 加强绩效评估。**财政部、农业部将制定出台资金绩效评价办法，依据下达各省的任务清单和绩效目标，适时组织开展绩效评价和第三方评估，加快建立以结果为导向的激励约束机制。省级财政、农业部门也要科学制定本地区资金使用绩效评价方案，将政策目标实现情况、任务清单完成情况、资金使用管理情况等纳入指标体系，严格奖惩措施，全面评估、考核政策落实情况。



**(五)注重信息调度。**省级农业、财政部门要建立项目执行定期调度督导机制，及时掌握项目执行和资金使用情况，并分别于8月31日、10月31日和12月31日前向农业部、财政部报送项目阶段性执行情况。要加强日常监督管理，创新督导检查方式，及时妥善处理项目执行中的问题，重大事项要及时向农业部、财政部报告。要做好项目实施总结，全面总结分析项目执行情况、存在问题并提出有关建议，项目实施总结请于2018年1月31日前报送农业部、财政部。

## 附件 1

### 农业生产发展资金项目实施方案

中央财政农业生产发展资金主要支持开展耕地地力保护、农机购置补贴、农业结构调整、新型职业农民培育、农村一二三产业融合发展、绿色高效技术推广服务等方面工作。具体实施方案如下。

**一、支持耕地地力保护。**继续按照《财政部 农业部关于全面推开农业“三项补贴”改革工作的通知》(财农〔2016〕26号)有关要求执行。及时将补贴资金兑现发放到位，严肃依法查处虚报冒领、骗取套取、挤占挪用等行为。鼓励各地创新方式方法，以绿色生态为导向，将补贴资金发放与耕地地力提升挂钩，引导农民自觉提升耕地地力。2017年，在黑龙江省选择部分县，结合畜禽粪污资源化利用、农作物秸秆综合利用等政策实施，探索耕地地力保护补贴发放与耕地保护责任落实挂钩的机制。

**二、支持粮食适度规模经营。**一是继续按照《财政部 农业部关于全面推开农业“三项补贴”改革工作的通知》(财农〔2016〕26号)有关要求执行,鼓励各地创新支持方式,采取贷款贴息、重大技术推广与服务等方式发展多种形式的适度规模经营,不鼓励对新型农业经营主体采取现金直补。继续安排资金支持建立完善全国农业信贷担保体系。二是大力推进农业生产托管、机械化烘干等农业生产社会化服务,支持农村集体经济组织、专业化农业服务组织、服务型农民合作社等具有一定能力、可提供有效稳定服务的主体,针对粮食等主导产业和农民急需的关键环节,为从事粮棉油糖等重要农产品生产的农户提供社会化服务,集中连片推广绿色生态高效现代农业生产方式,把小农户生产引入现代农业发展轨道。鼓励各地采取政府购买服务或先服务后补助等方式,提升农业生产社会化服务的专业化、规模化水平。三是支持家庭农场发展,引导规范流转土地、健全管理制度、应用先进技术、加强农田基础设施建设、开展标准化生产等,继续做好典型家庭农场发展监测工作。

**三、支持开展农机购置补贴。**继续按照农业部办公厅、财政部办公厅联合印发的《2015—2017年农业机械购置补贴实施指导意见》(农办财〔2015〕6号)和《关于做好2016年部分财政支农项目实施工作的通知》(农办财〔2016〕22号)有关要求执行。深入贯彻“缩范围、控定额、促敞开”的工作思路,强化绿色生态导向,着力推行补贴范围内全部机具敞开补贴,对粮食烘干仓储、深松整地、免耕播种、高效植保、节水灌溉、高效施肥机具和秸秆还田离田、残膜回收、畜禽粪污资源化利用、病死畜禽无害化处理等支持绿色发展的机具率先全面敞开补贴。要把年度资金实

际使用情况作为资金分配的重要测算因素，强化省域内资金余缺动态调剂，切实加快执行进度，避免出现资金大量结余。要建立省级农机购置补贴工作内部控制规程，加快补贴申报操作流程去经销商化，推进县级农机购置补贴信息公开专栏建设，实现年底前全部到位。要细化完善补贴机具核验流程办法，加强异常申请补贴情形的监管。要建立健全农机购置补贴产品违规经营行为处理制度，严处失信违规产销企业。继续推进农机报废更新补贴试点。适当扩大农机新产品补贴试点。

**四、支持国家现代农业产业园建设。**按照中央支持、地方负责、市场主导的发展思路，农业部、财政部创建一批国家现代农业产业园，中央财政通过以奖代补方式对创建的产业园给予适当支持。具体要求按照《农业部 财政部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）执行。国家现代农业产业园创建名单及任务清单另行通知。

**五、支持优势特色主导产业发展。**以促进产业发展和农民增收为目标，围绕具有区域优势、地方特色等条件的农业主导产业，聚焦发展中的瓶颈问题和薄弱环节，推进集约化、标准化和规模化生产，着力发展优势特色主导产业带和重点生产区域，培育打造一批有影响力的区域和产品品牌，带动发展一批与农民建立紧密利益联结机制的新型农业经营主体，提高现代农业生产的示范引导效应。

**六、支持培育新型农业经营主体。**主要开展两项工作：一是新型职业农民培育。继续按照《农业部办公厅 财政部办公厅关于做好2016年新型职业农民培育工作的通知》（农办财〔2016〕38号）有关要求，大力实施新型农业经营主体带头人轮训计划和现

代青年农场主培养计划，在江苏、安徽、山东、重庆等省市试点开展农村实用人才带头人培训，加快培育一批“爱农业、懂技术、善经营”的新型职业农民。各地要精选培育对象，建立培育对象数据库，加强师资队伍建设，遴选一批培育示范基地、实训基地和田间学校，分类型、分产业、分层次开展培训。充分利用信息化手段开展在线培训和服务，实现线上线下融合发展。积极探索政府购买培训服务方式，支持农业企业、农民合作社、家庭农场等主体参与新型职业农民培育工作。二是支持农民合作社发展。通过以奖代补等方式，重点支持制度健全、管理规范、带动力强的国家级农民合作社示范社，适当兼顾农民合作社联合社，发展绿色生态农业，开展标准化生产，突出农产品初加工、产品包装、市场营销等关键环节，积极发展生产、供销、信用“三位一体”综合合作，进一步提升自身管理能力、市场竞争能力和服务带动能力。2013年以来已享受中央财政农民合作社补助资金的合作社原则上不纳入政策范围。鼓励各地积极探索将财政补助资金形成的资产量化到合作社成员。

**七、支持农业结构调整。**主要开展两项工作：一是扩大耕地轮作休耕制度试点。继续在内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江省（区）开展粮改豆（粮豆轮作）试点，实施面积1000万亩，支持以玉米与大豆轮作为主，兼顾与杂粮杂豆、马铃薯、油料、饲草等作物轮作，鼓励各地优先选择规模种植、相对集中连片的地区开展试点；继续在河北黑龙港地下水超采区、湖南长株潭重金属耕地污染区、西南石漠化区（贵州、云南）及西北生态严重退化地区（甘肃）开展耕地休耕试点，实施面积200万亩。中央财政对承担耕地轮作休耕制度试点任务的农户和新型农业经营主体给予适当补助（河北、

湖南省休耕试点补助资金分别从地下水超采区农业种植结构调整和重金属污染耕地修复及种植结构调整补助资金中统筹安排），具体要求按照农业部印发的《2017年耕地轮作休耕制度试点工作方案》（农农发〔2017〕1号）执行。二是扩大粮改饲试点。继续在“镰刀弯”地区和黄淮海玉米主产区开展试点，实施面积1000万亩以上。补助对象为规模化草食家畜养殖场户或专业青贮饲料收贮合作社等新型农业经营主体。选择玉米种植面积大、牛羊饲养基础好、种植结构调整意愿强的县整体推进，采取以养带种的方式推动种植结构调整。

**八、支持绿色高效技术推广服务。**主要开展六项工作：一是开展绿色高产高效创建。突出水稻、小麦、玉米三大谷物，兼顾薯类大豆、杂粮杂豆、棉油糖、菜果茶等品种，选择一批生产基础好、优势突出、产业带动能力强的县，开展整建制创建，通过物化投入、开展社会化服务和技术指导服务等措施，示范推广绿色高产高效技术模式，推进规模化种植、标准化生产、产业化经营，增加优质绿色农产品供给。二是深化基层农技推广体系改革与建设。支持各地健全县乡村公益性农技推广服务网络，创新服务方式，提升农技推广人员能力素质，建设长期稳定的农业科技试验示范基地，大力培育农业科技示范主体，加强农业主推技术示范推广，加快农技推广信息化建设，建设农科教产学研一体化农技推广联盟，完善绩效考核和激励约束机制，强化绿色高效技术推广服务。通过政府购买服务方式，支持乡土专家、新型农业经营主体、高校毕业生等承担公益性农技推广服务任务。支持农技推广人员与家庭农场、农民合作社、龙头企业开展技术合作。支持江西、安徽、浙江等省开展基层农技推广体系改革创新试点，

探索农技推广人员通过提供增值服务获取合理报酬的新机制，加强绩效考评和队伍建设的新举措，有效集聚农技推广资源的新途径。三是重大农业技术推广。突出农业绿色生产发展，科学确定适用当地农业主导产业发展的主推技术，着力解决生产环节应用主推技术的制约因素，调动农民使用先进适用技术的积极性，切实将农业技术转化为实际生产能力。主推技术要确保安全环保，并能有效提高农产品质量安全水平。四是开展农机深松整地。根据《全国农机深松整地作业实施规划(2016—2020年)》，支持适宜地区开展农机深松整地作业，作业面积1.4亿亩以上，作业深度一般要求达到或超过25厘米，打破犁底层。采取政府购买服务、先作业后补助的方式实施，充分发挥农机合作社等社会化服务组织作用。充分利用信息化监测手段保证深松作业质量，提高监管工作效率。要科学确定补助标准，不宜过高。五是推广旱作农业和地膜清洁生产技术。根据《农业部办公厅 财政部办公厅关于做好旱作农业技术推广工作的通知》(农办财〔2014〕23号)有关要求，支持西北、华北等旱作区，以棉花、玉米、马铃薯为重点作物，示范推广地膜覆盖、水肥一体化等技术，以加厚地膜应用、机械化捡拾、专业化回收、资源化利用为主攻方向，推广地膜清洁生产技术模式，实施区地膜厚度不得低于0.01毫米。在内蒙古、甘肃和新疆选择部分地区开展整县推进试点，探索建立健全废旧地膜回收利用体系，推动建立经营主体上交、专业化组织回收、以旧换新等多种方式的回收利用机制，并试点地膜生产者责任延伸制度，探索“谁生产、谁回收”机制，率先实现地膜基本资源化利用。六是启动果菜茶有机肥替代化肥试点。选择果菜茶种植优势突出、有机肥资源有保障、有机肥施用技术模式成熟、产业

发展有一定基础、地方有积极性的重点县开展有机肥替代化肥试点，支持农民和新型农业经营主体使用畜禽粪污资源化利用产生的有机肥，集中推广堆肥还田、商品有机肥施用、沼渣沼液还田、自然生草覆盖等技术模式。试点区域要集中连片，有条件的地方可实施整乡(镇)推进。试点工作以种植大户、农民合作社、家庭农场等新型农业经营主体和社会化服务组织为承担主体，采取政府购买服务等方式，开展有机肥统供统施等社会化服务，探索一批“果沼畜”“菜沼畜”“茶沼畜”等生产运营模式，推进资源循环利用。

**九、支持农村一二三产业融合发展。**一是全面推开农村一二三产业融合发展。根据《农业部办公厅 财政部办公厅关于做好农村一二三产业融合试点工作的通知》（农办财〔2015〕62号）、《农业部办公厅 财政部办公厅关于做好2016年现代农业生产发展等项目实施工作的通知》（农办财〔2016〕40号）等有关要求，结合当地实际分别突出不同方向和重点，延伸农业产业链，提升价值链，拓展多功能性，发展休闲农业、农业文化产业，支持农业产业化，培育新产业、新业态、新模式，突出构建与农民的利益联结机制，整县制推进农村一二三产业融合发展。鼓励各地探索将财政补助资金以股份形式量化到农民合作社成员或农户，使其参与全产业链和价值链利益分配。获得财政资金奖补的各类新型农业经营主体，可以通过股份合作制、合作制、股份制、“保底收益+按股分红”、订单农业等形式与农户建立紧密利益联结机制，原则上不得补助未与农户建立紧密利益联结机制、农民不能分享二三产业增值收益的经营主体。二是继续实施农产品初加工补助政策。中央财政补助资金主要采取以奖代补的方式，重点支

持种植大户、农民专业合作社、家庭农场等新型农业经营主体集中连片建设一批贮藏、烘干、净化、分等分级等农产品产地初加工设施。三是继续开展马铃薯主食开发试点。继续在北京、河北、内蒙古、江西、湖北、四川、贵州、甘肃、宁夏开展试点，将上海、黑龙江、浙江、广东、陕西纳入试点范围，支持研发马铃薯全粉（泥）不同配比的主食产品。四是实施信息进村入户整省推进示范。支持辽宁、江苏、江西、河南、四川 5 省按照“政府引导、市场主体”的原则，对符合条件的益农信息社予以适当支持。示范省要在行政村高标准建设益农信息社，到 2017 年底益农信息社覆盖率要达到 80%以上。要不断集聚公益性和经营性服务资源，将益农信息社打造成为农服务的一站式窗口。要进一步完善商业化的可持续运营机制，加快组建运营主体，不断探索“政府+运营商+服务商”三位一体的发展模式。要进一步研究明确公益服务职责、商业服务内容、标准、法律责任，加强网络和信息安全防护能力建设，有效防控技术风险、经营风险和法律风险。

**十、支持畜牧业转型升级。**主要开展五项工作：一是畜禽粪污资源化利用。按照中央支持、地方为主、市场运营的原则，选择部分生猪、奶牛、肉牛养殖重点县，开展畜禽粪污资源化利用试点。试点内容和任务清单另行通知。二是畜禽健康养殖。在部分地区选择年出栏 500 头以上的生猪规模养殖场，兼顾奶牛、肉牛规模养殖场，支持建设和升级改造畜禽粪污收集、贮存、处理设施。三是高产优质苜蓿示范基地建设。在苜蓿优势产区和奶牛主产区实施，支持饲草生产合作社、饲草生产加工企业、奶牛养殖企业（场）和奶农合作社开展高产优质苜蓿示范建设。示范基地原则上集中连片 3000 亩以上。四是发展南方现代草地畜牧业。



支持部分南方省份实施南方现代草地畜牧业推进行动，保护草地生态环境，发展现代草地畜牧业。以农牧业合作社和相关涉牧企业为实施主体，重点建设一批草地规模较大、养殖基础较好、发展优势较明显、示范带动能力强的牛羊肉生产基地。实施主体需与周边农户签订草产品、畜产品购销合同或劳动合同，建立完整的草地、牛羊及辐射带动农户的基础信息档案，草产品生产和牛羊养殖加工销售管理档案。五是支持牧区畜牧良种推广。在内蒙古、四川、云南、西藏、甘肃、青海、宁夏、新疆等 8 省(区)实施，对项目区内使用良种精液开展人工授精的肉牛养殖场(小区、户)，以及存栏能繁母羊 30 只以上、牦牛能繁母牛 25 头以上的养殖户进行适当补助。

**十一、支持开展地下水超采区农业种植结构调整。**以河北省黑龙港流域为重点，开展地下水超采区种植结构调整，推广水肥一体化、设施棚面集雨、测墒灌溉、小麦春灌一水、抗旱节水品种等农艺节水措施，建立旱作雨养种植的半休耕制度。探索建立耕地休耕制度。

**十二、支持开展重金属污染耕地修复及种植结构调整。**以湖南省长株潭地区为重点，加强产地与产品重金属监测，推广 VIP(品种替代、灌溉水源净化、PH 值调节)等污染耕地安全利用技术模式，探索可复制、可推广的污染耕地安全利用模式。加强重污染耕地风险管控，开展食用农产品禁止生产区划定，推行种植结构调整，实施退耕休耕，种植花卉苗木、饲草和绿肥等非食用农产品，形成新的产业体系。

## 附件 2

### 农业资源及生态保护补助资金项目实施方案

农业资源及生态保护补助资金主要用于耕地质量提升、渔业资源保护、草原生态保护补助奖励等方面的支出。具体实施方案如下。

**一、支持耕地质量提升。**主要开展三项工作。一是耕地保护与质量提升。根据不同土壤类型和种植制度，选择重点县建设一批耕地质量提升和化肥减量增效示范片，支持农户和新型农业经营主体应用耕地质量提升、化肥减量增效技术；采取政府购买服务的方式，依托社会化服务组织开展土壤培肥改良和科学施肥服务；支持各地继续做好取土化验、田间肥效试验、肥料配方制定发布和指导服务等基础工作，统筹开展耕地质量调查监测与评价、测土配方施肥数据成果开发应用等工作。二是黑土地保护利用。继续在东北地区重点县实施，集中连片、整县推进。各地要继续按照《农业部财务司 财政部农业司关于做好东北黑土地保护利用试点工作的通知》（农财金函〔2015〕38号）要求，采取政府购买服务、物化补助等方式，支持开展控制黑土流失、增加土壤有机质含量、保水保肥、黑土养育、耕地质量监测评价等技术措施和工程措施。鼓励和支持新型农业经营主体承担实施任务。三是农作物秸秆综合利用。继续在农作物秸秆总体产量大的省份开展农作物秸秆综合利用试点，实行整县推进，各地要结合本地实际，坚持农用优先、多元利用。中央财政采取“以奖代补”方式予以适当支持，继续开展绩效评价，并根据绩效评价结果实行补助资金“有增有减”。试点地区要结合本地实际，探索建立“谁受益

谁处理” “秸秆换有机肥”等机制，通过政府培育环境、政策引导，激发秸秆还田、离田、加工利用各环节市场主体活力，探索建立可持续的秸秆综合利用机制和稳定运行机制。

**二、支持渔业增殖放流。**在流域性大江大湖、界江界河、资源退化严重海域等重点水域开展渔业增殖放流。各地要提高增殖放流的科学性和有效性，严防外来物种和杂交种入侵，提高供苗质量；规范增殖放流全程监管，加强绩效评估工作，加大对渔业增殖放流资金投入；继续清理绝户网、三无船舶，严格执行休禁渔制度，沿海各省（区、市）要认真落实海洋渔业资源总量管理制度，维护好渔业增殖放流成果。

**三、实施新一轮草原生态保护补助奖励政策。**具体要求按照《农业部办公厅 财政部办公厅关于印发〈新一轮草原生态保护补助奖励政策实施指导意见（2016—2020年）〉的通知》（农办财〔2016〕10号）执行。禁牧补助和草畜平衡奖励资金要按照“对象明确、补助合理、发放准确、符合实际”的原则，根据补助奖励标准和封顶保底额度，做到及时足额发放；资金发放实行村级公示制，广泛接受群众监督；在有农村金融网点的地方，补助奖励资金要通过“一卡（折）通”及时发放到位，并在卡折中明确政策项目名称。绩效评价奖励资金主要用于落实禁牧补助和草畜平衡奖励的基础工作、草原生态保护建设和草牧业发展等方面的支出，其中用于草原生态保护建设和草牧业发展的资金比例不得低于70%。鼓励各地统筹利用绩效评价奖励资金，推进草牧业试验试点，加大对新型农业经营主体发展现代草牧业的支持力度。

# 农业部 国家发展改革委 财政部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

我国相当长时期内，在各类新型农业经营主体加快发展的同时，以普通农户为主的家庭经营仍是农业的基本经营方式。加快培育各类农业服务组织，大力开展面向广大农户的农业生产性服务，是推进现代农业建设的历史任务。为贯彻中央1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，现提出如下意见。

### 一、重要意义

农业生产性服务是指贯穿农业生产作业链条，直接完成或协助完成农业产前、产中、产后各环节作业的社会化服务。加快发展农业生产性服务业，对于培育农业农村经济新业态，构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系具有重要意义。

**（一）发展农业生产性服务业是将普通农户引入现代农业发展轨道的重要途径。**以承包农户为主的家庭经营适合我国国情农情，具有持久生命力。随着现代农业加快发展和农业劳动力减少、老龄化问题日渐突出，普通农户在生产过程中面临许多新问题，一家一户办不了、办不好、办起来不合算的事越来越多。发展农业生产性服务业，解决普通农户在适应市场、采用新机具新技术等方面的困难，有助于将一家一户小生产融入到农业现代化大生产之中，构建以家庭经营为基础的现代农业生产经营体系。

**(二)发展农业生产性服务业是推进多种形式适度规模经营的迫切需要。**通过土地流转扩大土地经营规模，是提高农业劳动生产率，实现农业规模经营的一条重要途径。让农户根据自身状况和需求，选择服务组织提供的专业化服务，既满足农户参与生产、从事家庭经营的愿望，又通过统一服务连接千家万户，连片种植、规模饲养，形成服务型规模经营，也是实现农业规模经营的一条重要途径。发展农业生产性服务业，有助于丰富农业规模经营形式，让广大家庭经营农户充分参与和分享规模经营收益。

**(三)发展农业生产性服务业是促进农业增效和农民增收的有效手段。**农业增效、农民增收是建设现代农业的重要任务。发展农业生产性服务业，通过服务组织集中采购农业生产资料，积极推广标准化生产，充分发挥农业机械装备的作业能力和分工分业专业化服务的效率，有效降低农业物化成本和生产作业成本，提高单位面积产量和农产品品质，有助于实现农业节本增产增效，促进农民增加收入。

**(四)发展农业生产性服务业是建设现代农业的重要组成部分。**将现代生产要素引入农业是建设现代农业的本质要求。发展农业生产性服务业，通过服务组织以市场化方式将现代生产要素有效导入农业，实现农户生产与现代生产要素的有机结合，成为转变农业发展方式、提升资源要素配置效率的重要途径，增强农业质量效益和竞争力。

## **二、总体要求**

**(五)指导思想。**全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，牢固树立新发展理念，以服务

农业农民为根本，以推进农业供给侧结构性改革为主线，以培育农业生产性服务战略性新兴产业为目标，大力发展多元化多层次多类型的农业生产性服务，推动多种形式适度规模经营发展，带动更多农户进入现代农业发展轨道，全面推进现代农业建设。

## **(六) 基本原则**

**1. 坚持市场导向。**充分发挥市场配置资源的决定性作用，推动资源要素向生产性服务业优化配置，促进服务供给与服务需求有效对接。政府着力培育、支持、引导服务组织发展，规范市场行为，为农业生产性服务业有序发展创造良好条件。

**2. 服务农业农民。**聚焦农业生产和农民群众的迫切需要，着力解决农业生产重点领域和关键环节存在的问题，着力解决普通农户靠自己力量办不了办不好的难题，让农户充分获得农业生产性服务带来的便利和实惠。

**3. 创新发展方式。**针对不同产业、不同环节、不同主体的特点，因地制宜选择适合本行业、本地区的发展方式。推动信息化和生产性服务业融合发展，把农业生产性服务业作为农村创业创新的重要领域，不断推进业态和模式创新。

**4. 注重服务质量。**将质量要求贯穿农业生产性服务的全过程，根据市场需求以及生产经营主体的要求，严格服务标准和操作规范，加强服务质量监管，促进农业生产性服务业健康发展。

**(七) 发展目标。**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、积极拓展服务领域

发展农业生产性服务业，要着眼满足普通农户和新型经营主体的生产经营需要，立足服务农业生产产前、产中、产后全过程，充分发挥公益性服务机构的引领带动作用，重点发展农业经营性服务。

**(八) 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。

**(九) 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。

**(十) 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。

**(十一) 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。

**(十二) 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。

**(十三) 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。按照离产业园区近、离农产品交易中心近、离交通主干道近、离电源近的原则，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。

**(十四)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。

#### **四、大力培育服务组织**

**(十五)培育多元服务主体。**按照主体多元、形式多样、服务专业、竞争充分的原则，加快培育各类服务组织，充分发挥不同服务主体各自的优势和功能。支持农村集体经济组织通过发展农业生产性服务，发挥其统一经营功能；鼓励农民合作社向社员提供各类生产经营服务，发挥其服务成员、引领农民对接市场的纽带作用；引导龙头企业通过基地建设和订单方式为农户提供全程服务，发挥其服务带动作用；支持各类专业服务公司发展，发挥其服务模式成熟、服务机制灵活、服务水平较高的优势。

**(十六)推动服务主体联合融合发展。**鼓励各类服务组织加强联合合作，推动服务链条横向拓展、纵向延伸，促进各主体多元互动、功能互补、融合发展。引导各类服务主体围绕同一产业或同一产品的生产，以资金、技术、服务等要素为纽带，积极发展服务联合体、服务联盟等新型组织形式，打造一体化的服务组织

体系。支持各类服务主体与新型经营主体开展多种形式的合作与联合，建立紧密的利益联结和分享机制，壮大农村一二三产业融合主体。引导各类服务主体积极与高等学校、职业院校、科研院所开展科研和人才合作，鼓励银行、保险、邮政等机构与服务主体深度合作。

## 五、不断创新服务方式

**(十七) 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。

**(十八) 大力推广农业生产托管。**农业生产托管是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服务组织完成或协助完成的农业经营方式，是服务型规模经营的主要形式，有广泛的适应性和发展潜力。要总结推广一些地方探索形成的“土地托管”“代耕代种”“联耕联种”“农业共营制”等农业生产托管形式，把发展农业生产托管作为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，采取政策扶持、典型引领、项目推动等措施，加大支持推进力度。

**(十九)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。

## 六、加强指导服务

**(二十)健全工作推进机制。**各有关部门要充分认识发展农业生产性服务业的重要性、紧迫性，将其作为带动普通农户和新型经营主体建设现代农业的有效举措，作为推进农村创业创新的重要领域，摆上重要工作日程，抓紧制定符合本地实际的实施意见和具体措施，强化工作督导和调研。要明确指导农业生产性服务业的工作牵头部门，加强部门间的沟通协作，落实职责分工，强化工作考核，形成协同推进的工作机制。要深入开展重大问题研究，及时总结宣传和推广好经验好做法，分行业分领域树立一批典型，营造农业生产性服务业发展的良好氛围。

**(二十一) 建设公共服务平台。**搭建统一高效、互联互通的信息服务平台，加快建设和汇集各类农业重要基础性信息系统，为农户和生产主体提供农产品生产状况、市场供求走势、资源环境变化、动植物疫病防控、产品质量安全以及服务组织资信等信息服务。全面实施信息进村入户工程，鼓励和支持各类服务组织积极参与益农信息社建设，共用共享农村各类经营网点资源，就近为农民和新型经营主体提供公益服务、便民服务、电子商务和培训体验等服务。推动“互联网+政务服务”向乡村延伸，实现涉农服务事项“进一个门、办样样事”。

**(二十二) 引导服务规范发展。**要结合深化“放管服”改革，该放给市场的要放给市场，培育服务市场、扶持服务主体、规范服务行为，不断优化工作指导和服务。建立健全农业生产性服务业标准体系，针对不同行业、不同品种、不同服务环节，制定服务标准和操作规范，加强服务过程监督管理，引导服务主体严格履行服务合同。建立服务质量和绩效评价机制，有效维护服务主体和服务对象的合法权益。建立农业服务领域信用记录，纳入全国信用信息共享平台。对农业服务领域严重违法失信主体，按照有关规定实施联合惩戒。

**(二十三) 加大政策落实力度。**落实农业生产性服务业相关优惠政策，通过财政扶持、信贷支持、税费减免等措施，大力支持各类服务组织发展。进一步加大高标准农田等基础设施建设投入力度，鼓励各地加强集中育秧、粮食烘干、农机作业、预冷贮藏等配套服务设施建设，扩大对农业物联网、大数据等信息化设施建设的投资。鼓励各地通过政府购买服务、以奖代补、先服务后补助等方式，支持服务组织承担农业生产性服务。充分发挥全国

农业信贷担保体系的作用，着力解决农资、农机、农技等社会化服务融资难、融资贵的问题。积极推动厂房、生产大棚、渔船、大型农机具、农田水利设施产权抵押贷款和生产订单、农业保单融资。鼓励各地推广农房、农机具、设施农业、渔业、制种保险等业务，有条件的地方可以给予保费补贴。支持易灾地区建设饲草料储备设施，提高饲草料利用效率。落实农机服务税费优惠政策和有关设施农业用地政策，加快解决农机合作社的农机库棚、维修间、烘干间“用地难”问题。各地要从当地实际出发，制定出台配套扶持政策，加强督促检查，推动政策落实，真正发挥政策引导和扶持作用。

**农业部 国家发展改革委 财政部 国土资源部 环境保护部 水利部关于印发《东北黑土地保护规划纲要（2017—2030年）》的通知**  
**农农发〔2017〕3号**

内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江省（自治区）人民政府：

《东北黑土地保护规划纲要（2017—2030年）》已经国务院同意，现印发给你们，请结合实际，认真贯彻实施。

**附件：**

**《东北黑土地保护规划纲要（2017—2030年）》**

耕地是重要的农业资源和生产要素，是粮食生产的“命根子”。落实好新形势下国家粮食安全战略，把中国人的饭碗牢牢端在自己手上，出路在科技，动力在政策，但根本还在耕地。东北是我国重要的粮食生产优势区、最大的商品粮生产基地，在保障国家粮食安全中具有举足轻重的地位。当前，东北黑土地数量在减少、质量在下降，影响粮食综合生产能力提升和农业可持续发展。

党中央、国务院高度重视东北黑土地保护，明确提出要采取有效措施，保护好这块珍贵的黑土地。按照《国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》《全国农业现代化规划（2016—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）》的要求，农业部会同国家发展改革委、财政部、国土资源部、环境保护部、水利部

编制了《东北黑土地保护规划纲要（2017—2030年）》（以下简称《规划纲要》）。

本《规划纲要》期限为2017—2030年，实施范围为内蒙古东部和辽宁、吉林、黑龙江的黑土区。

### 一、重要性和紧迫性

黑土地是地球上珍贵的土壤资源，是指拥有黑色或暗黑色腐殖质表土层的土地，是一种性状好、肥力高、适宜农耕的优质土地。东北平原是世界三大黑土区之一，北起大兴安岭，南至辽宁省南部，西到内蒙古东部的大兴安岭山地边缘，东达乌苏里江和图们江，行政区域涉及辽宁、吉林、黑龙江以及内蒙古东部的部分地区。根据第二次全国土地调查数据和县域耕地质量调查评价成果，东北典型黑土区耕地面积约2.78亿亩。其中，内蒙古自治区0.25亿亩，辽宁省0.28亿亩，吉林省0.69亿亩，黑龙江省1.56亿亩。

东北黑土区曾是生态系统良好的温带草原或温带森林景观，土壤类型主要有黑土、黑钙土、白浆土、草甸土、暗棕壤、棕壤等。原始黑土具有暗沃表层和腐殖质，土壤有机质含量高，团粒结构好，水肥气热协调。上世纪50年代大规模开垦以来，东北黑土区逐渐由林草自然生态系统演变为人工农田生态系统，由于长期高强度利用，加之土壤侵蚀，导致有机质含量下降、理化性状与生态功能退化，严重影响东北地区农业持续发展。黑土地是东北粮食生产能力的基石，保护和提升黑土耕地质量，实施东北黑土区水土流失综合治理，是守住“谷物基本自给、口粮绝对安全”战略底线的重要保障，是“十三五”规划纲要明确提出的重要生态工程，对于保障国家粮食安全和加强生态修复具有十分重要的



意义。

**（一）保护黑土地是保障国家粮食安全的迫切需要。**贯彻新形势下国家粮食安全战略，根本在耕地。东北地区是我国重要的商品粮基地，粮食产量占全国的 1/4，商品量占全国的 1/4，调出量占全国的 1/3。多年来，东北黑土区受水蚀、风蚀与冻融侵蚀等因素影响，造成部分坡耕地黑土层变薄，地力水平下降。加强东北黑土地保护，稳步提升黑土地基础地力，国家粮食安全就有坚实基础。

**（二）保护黑土地是实施“藏粮于地、藏粮于技”战略的迫切需要。**实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，需要严格落实耕地保护制度、扎紧耕地保护的“篱笆”，更需要加强耕地质量保护、巩固提升粮食产能。东北黑土土壤腐殖质层深厚，有机质含量较高。由于多年开发利用，自然流失较多，补充回归较少，造成有机质含量逐年下降。据监测，近 60 年来，黑土耕作层土壤有机质含量下降了 1/3，部分地区下降了 50%。辽河平原多数地区土壤有机质含量已降到 20g/kg 以下。加强东北黑土地保护，采取综合性治理措施，有利于提升土壤有机质含量，提高黑土地综合生产能力。

**（三）保护黑土地是促进农业绿色发展的迫切需要。**多年来，为保障供给，东北黑土区耕地资源长期透支，化肥农药投入过量，打破了黑土原有稳定的微生态系统，土壤生物多样性、养分维持、碳储存、缓冲性、水净化与水分调节等生态功能退化。此外，近些年东北地区水稻面积逐年扩大，地下水超采严重。加强东北黑土地保护，大力推广资源节约型、环境友好型技术，有利于加快修复农田生态环境，促进生产与生态协调，推动农业绿色发展。

**（四）保护黑土地是提升我国农产品竞争力的迫切需要。**东北黑土区是我国水稻、玉米、大豆的优势产区，但农业规模化水平低，基础地力不高，导致生产成本增加，农产品价格普遍高于国际市场，产业竞争力不强。加强黑土地保护，大力发展生态农业、循环农业、有机农业，有利于实现节本增效、提质增效，提高东北粮食等农产品的质量效益和竞争力。

## **二、总体要求**

### **（一）总体思路**

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，认真落实党中央、国务院决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，加快实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，以巩固提升粮食综合生产能力和保障土地资源安全、农业生态安全为目标，依靠科技进步，加大资金投入，调整优化结构，创新服务机制，推进工程与生物、农机与农艺、用地与养地相结合，改善东北黑土区设施条件、内在质量、生态环境，切实保护好黑土地这一珍贵资源，夯实国家粮食安全的基础。

### **（二）基本原则**

——坚持用养结合、保护利用。统筹粮食增产、畜牧业发展、农民增收和黑土地保护之间的关系，调整优化农业结构和生产布局，推广资源节约型、环境友好型技术，在保护中利用、在利用中保护。

——坚持突出重点、综合施策。以耕地质量建设和黑土地保

护为重点，统筹土、肥、水、种及栽培等生产要素，综合运用工程、农艺、农机、生物等措施，确保黑土地保护取得实效。

——坚持试点先行、逐步推进。在东北黑土地保护利用试点的基础上，积累经验，有序推进。衔接相关投资建设规划，集中资金投入，推进连片治理，做到建一片成一片，使黑土质量得到提升。

——坚持政府引导、社会参与。坚持黑土保护的公益性、基础性、长期性，发挥政府作用，加大财政投入力度。鼓励地方加大黑土保护投入。发挥市场机制作用，鼓励农民筹资筹劳，引导社会资本投入黑土地保护。

### **（三）保护目标**

**1.保护面积。**到 2030 年，集中连片、整体推进，实施黑土地保护面积 2.5 亿亩（内蒙古自治区 0.21 亿亩、辽宁省 0.19 亿亩、吉林省 0.62 亿亩、黑龙江省 1.48 亿亩），基本覆盖主要黑土区耕地。通过修复治理和配套设施建设，加快建成一批集中连片、土壤肥沃、生态良好、设施配套、产能稳定的商品粮基地。

**2.耕地质量。**到 2030 年，东北黑土区耕地质量平均提高 1 个等级(别)以上；土壤有机质含量平均达到 32g/kg 以上、提高 2g/kg 以上（其中辽河平原平均达到 20g/kg 以上、提高 3g/kg 以上）。通过土壤改良、地力培肥和治理修复，有效遏制黑土地退化，持续提升黑土耕地质量，改善黑土区生态环境。

## **三、重点任务**

**（一）提升黑土区农田系统的可持续性。**改变利用方式，形成复合稳定的农田生态系统。在黑土范围的冷凉区、农牧交错区退耕还林还草还湿，使农田生态与森林生态和草地生态相协调；

在风沙区推广少免耕栽培技术，减少风蚀沙化；在平原旱作区推广深松深耕整地，提高土壤蓄水保肥能力。推行粮豆轮作，推进农牧结合，构建用地养地结合的产业结构。

**（二）提升黑土区资源利用的可持续性。**将黑土耕地划为永久基本农田，并结合划定粮食生产功能区和重要农产品生产保护区，实行最严格的保护，实现永续利用。落实最严格水资源管理制度，推广节水技术，在三江平原、松嫩平原、辽河平原地表水富集区，控制水稻生产，合理开发利用地表水，减少地下水开采，恢复提升地下水水位。加快农业废弃物资源化利用，增施有机肥，实行秸秆还田，增加土壤碳储存和腐殖质，增强黑土微生物活力。以高标准农田建设为主要方向，完善农田水利配套设施，建设高产生态良田。

**（三）提升黑土区生态环境的可持续性。**治理面源污染，重点是控制工矿企业排放和城市垃圾、污水等外源性污染，推进化肥农药减量增效，推行农膜回收利用，率先在东北地区实现大田生产地膜零增长，减少对黑土地的污染。加强小流域水土流失综合治理，搞好缓坡耕地治理、侵蚀沟治理，推广等高修筑地埂，种植生物篱带、粮油作物隔带种植等水土流失综合治理模式，建立合理的农田林网结构，保持良好的田间小气候，保护生物多样性，防治黑土沙化风蚀。

**（四）提升黑土区生产能力的可持续性。**保持良好的外在设施，加快在东北黑土区建设一批集中连片、旱涝保收、稳产高产、生态友好的高标准农田，实现土地平整、沟渠配套、田间路通、林网完善。保持良好的内在质量，培育土体结构优良、耕层深厚、有机质丰富、养分均衡、生物群落合理的土壤，将剥离后耕层土

壤用于中低产田改造、高标准农田建设和土地复垦。提升农机装备水平，推广大马力、高性能农业机械，开展深松深耕整地作业，巩固提升农业综合生产能力。

#### 四、技术模式

**（一）积造利用有机肥，控污增肥。**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，持续提升耕地基础地力。建设有机肥生产积造设施。在城郊肥源集中区，规模畜禽场（养殖小区）周边建设有机肥工厂，在畜禽养殖集中区建设有机肥生产车间，在农村秸秆丰富、畜禽分散养殖的地区建设小型有机肥堆沤池（场），因地制宜促进有机肥资源转化利用。推进秸秆还田，配置大马力机械、秸秆还田机械和免耕播种机，因地制宜开展秸秆粉碎深翻还田、秸秆覆盖免耕还田等。在秸秆丰富地区，建设秸秆气化集中供气（电）站，秸秆固化成型燃烧供热，实施灰渣还田，减少秸秆焚烧。

**（二）控制土壤侵蚀，保土保肥。**加强坡耕地与风蚀沙化土地综合防护与治理，控制水土和养分流失，遏制黑土地退化和肥力下降。对漫川漫岗与低山丘陵区耕地，改顺坡种植为机械起垄等高横向种植，或改长坡种植为短坡种植，等高修筑地埂并种植生物篱，根据地形布局修建机耕道。对侵蚀沟采取沟头防护、削坡、栽种护沟林等综合措施。对低洼易涝区耕地修建条田化排水、截水排涝设施，减轻积水对农作物播种和生长的不利影响。

**（三）耕作层深松耕，保水保肥。**开展保护性耕作技术创新与集成示范，推广少免耕、秸秆覆盖、深松等技术，构建高标准耕作层，改善黑土地土壤理化性状，增强保水保肥能力。在平原地区土壤黏重、犁底层浅的旱地实施机械深松深耕，配置大型动

力机械，配套使用深松机、深耕犁，通过深松和深翻，有效加深耕作层、打破犁底层。建设占用耕地，耕作层表土要剥离利用，将所占用耕地耕作层的土壤用于新开垦耕地、劣质地或者其他耕地的土壤改良。

**（四）科学施肥灌水，节水节肥。**深入开展化肥使用量零增长行动，制定东北黑土区农作物科学施肥配方和科学灌溉制度。促进农企合作，发展社会化服务组织，建设小型智能化配肥站和大型配肥中心，推行精准施肥作业，推广配方肥、缓释肥料、水溶肥料、生物肥料等高效新型肥料，在玉米、水稻优势产区全面推进配方施肥到田。配置包括首部控制系统、田间管道系统和滴灌带的水肥设施，健全灌溉试验站网，推广水肥一体化和节水灌溉技术。

**（五）调整优化结构，养地补肥。**在黑龙江和内蒙古北部冷凉区，以及吉林和黑龙江东部山区，适度压缩籽粒玉米种植规模，推广玉米与大豆轮作和“粮改饲”，发展青贮玉米、饲料油菜、苜蓿、黑麦草、燕麦等优质饲草料。在适宜地区推广大豆接种根瘤菌技术，实现种地与养地相统一。推进种养结合，发展种养配套的混合农场，推进畜禽粪便集中收集和无害化处理。积极支持发展奶牛、肉牛、肉羊等草食畜牧业，实行秸秆“过腹还田”。

## 五、保障措施

保护东北黑土地是一项长期而艰巨的任务，需要加强规划引导，统筹各方力量，加大资金投入，强化监督评价，合力推进东北黑土地的保护。

**（一）加强组织领导。**东北4省（区）成立由政府分管负责同志牵头，农业、发展改革、财政、国土资源、环境保护、水利

等部门负责同志组成的黑土地保护推进落实机制，加强协调指导，明确工作责任，推进措施落实。农业部会同国家发展改革委、财政部、国土资源部、环境保护部、水利部，加强对东北黑土地保护的工作指导和监督考核，构建上下联动、协同推进的工作机制，确保东北黑土地保护落到实处、取得实效。

**（二）强化政策扶持。**落实绿色生态为导向的农业补贴制度改革要求，继续在东北地区支持开展黑土地保护综合利用。鼓励探索东北黑土地保护奖补措施，调动地方政府和农民保护黑土地的积极性。允许地方政府统筹中央对地方转移支付中的相关涉农资金，用于黑土地保护工作。结合高标准农田建设等现有投入渠道，支持采取工程和技术相结合的综合措施，开展土壤改良、地力培肥、治理修复等。推进深松机、秸秆还田机等农机购置实行敞开补贴。鼓励地方政府按照“取之于土，用之于土”的原则，加大对黑土地保护的支持力度。

**（三）推进科技创新。**实施藏粮于技战略，加强黑土地保护技术研究。推进科技创新，组织科研单位开展技术攻关，重点开展黑土保育、土壤养分平衡、节水灌溉、旱作农业、保护性耕作、水土流失治理等技术攻关，特别要集中攻关秸秆低温腐熟技术。推进集成创新，结合开展绿色高产高效创建和模式攻关，集成组装一批黑土地保护技术模式。深入开展新型职业农民培训工程、农村实用人才带头人素质提升计划，着力提高种植大户、新型农业经营主体骨干人员的科学施肥、耕地保育水平，使之成为黑土地保护的中坚力量。

**（四）创新服务机制。**探索建立中央指导、地方组织、各类新型农业经营主体承担建设任务的项目实施机制，构建政府、企

业、社会共同参与的多元化投入机制。采取政府购买服务方式，发挥财政投入的杠杆作用，鼓励第三方社会服务组织参与有机肥推广应用。推行 PPP 模式，在集中养殖区吸引社会主体参与建设与运营“粮—沼—畜”“粮—肥—畜”设施。通过补助、贷款贴息、设立引导性基金以及先建后补等方式，撬动政策性金融资本投入，引导商业性经营资本进入，调动社会化组织和专业化企业等社会力量参与的积极性。

**（五）强化监督监测。**严格落实耕地保护制度，强化地方政府保护黑土地的责任。支持东北 4 省（区）修订完善耕地保护地方性法规、规章。完善耕地质量标准和耕地质量保护评价指标体系，健全耕地质量监测网络，建设黑土地质量数据库。开展遥感动态监测，构建天空地数字农业管理系统，实现自动化监测、远程无线传输和网络化信息管理，跟踪黑土地质量变化趋势。建立第三方评价机制，定期开展黑土地保护效果评价。



# 农业部关于加快东北粮食主产区现代畜牧业发展的 指导意见

## 农牧发〔2017〕12号

内蒙古自治区农牧厅、辽宁省畜牧兽医局、吉林省畜牧业管理局、黑龙江省畜牧兽医局：

东北是我国畜牧业重要的潜力增长区，发展畜牧业有雄厚的资源基础和较强的环境承载能力。但长期以来，受饲养方式粗放、畜产品加工和运销能力不足等因素影响，东北畜牧业发展水平与丰富的粮草资源不相称、不同步，比较优势没有得到充分发挥。加快东北粮食主产区现代畜牧业发展，是消化玉米库存、调优农业结构的迫切需要，是承接水网地区生猪产能转移、保障畜产品供给的迫切需要，是构建新型种养关系、推动绿色发展的迫切需要，是促进农民增收、繁荣东北经济的迫切需要。要抓住玉米收储政策改革后饲料成本下降的有利时机，把加快东北现代畜牧业发展作为落实中央关于推进农业供给侧结构性改革决策部署的一件大事来抓，思想上给予高度重视，政策上给予重点支持，制度上给予特殊安排。为规划引导东北现代畜牧业更好更快发展，提出如下指导意见。

### 一、总体要求

#### （一）指导思想

牢固树立新发展理念，以推进农业供给侧结构性改革为主线，以培育畜牧业核心竞争力为目标，以种养结合绿色发展为路径，以规模化、一体化、绿色化、品牌化、产业化为方向，大力推进东北地区畜牧业结构调整和转型发展，着力提高发展质量和效益，高起点高标准构建现代畜牧业产业体系、生产体系、经营体系，

全面提升畜牧业综合生产能力、市场竞争能力和可持续发展能力。

## **（二）基本原则**

一是统筹规划，科学布局。结合资源要素、产业基础、市场容量、环境承载力等条件，科学规划设计，突出主导畜种，突出优势区域，统筹畜禽种业、畜禽生产、饲草料产业和畜产品加工业布局，构建重点突出、优势互补、布局合理、一二三产业相互融合的现代畜牧业发展新格局。

二是严格环保，绿色发展。以畜禽养殖废弃物资源化利用为重点，协同推进生产发展和环境保护，走畜牧业绿色发展道路。严把新（改、扩）建场环保关，坚决避免走“先污染后治理”的老路子。严格执法监管，加强草原生态保护和科学利用。

三是种养结合，农牧循环。按照今年中央一号文件关于稳粮、优经、扩饲的要求，加大粮改饲工作力度，围绕畜牧业发展建设完善饲草料生产加工体系。坚持以养带种，以种促养，构建结合紧密、经济高效、生态持续的新型种养关系。推广秸秆饲料化实用技术，促进秸秆资源过腹转化。

四是产销并重，突出品牌。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，突出品牌建设，打造种养加一体、一二三产融合的绿色有机食品产业链，构建合理利益分配机制，逐步建立东北地区畜产品竞争优势，提升东北畜牧业核心竞争力。

## **（三）发展目标**

到 2020 年，东北现代畜牧业建设取得明显进展，产业结构调整基本完成，畜产品供给质量和效率持续提高，品牌知名度和影响力大幅提升，种养结合、农牧循环的绿色发展模式基本形成，优质安全畜产品生产供应能力明显增强。畜禽养殖规模化率比“十

二五”末提高 15 个百分点，肉类和奶类产量占全国总产量的比重分别达到 15% 和 40% 以上。到 2025 年，东北畜牧业基本实现现代化，成为国家肉蛋奶供给保障基地、种养结合高效发展示范基地和优质绿色畜产品生产基地。

#### （四）发展重点

立足东北粮多、秸秆多、牧草资源丰富等条件，以生猪、奶牛、肉牛为重点，兼顾肉羊、蛋鸡、肉鸡、绒山羊等区域性特色优势畜种，着力提高综合生产能力，加快提升产业化水平。大力发展饲料加工业，促进粮食转化增值；大力发展牧草加工、秸秆调制等配套产业，促进草食畜牧业发展。

——生猪：属于潜力增长区，品种以杜洛克、长白、大白为主开展三元杂交，兼顾松辽黑猪等培育品种和东北民猪等地方品种保护开发。发挥饲草料、土地等资源优势，引进大型生猪养殖龙头企业，建设一批高标准种养结合养殖基地。整合优化屠宰加工产业，加强冷链物流和市场体系建设，提升市场营销能力。

——奶牛：属于传统优势区，品种以荷斯坦奶牛为主，兼顾乳肉兼用牛发展。全面推进标准化规模养殖，大力发展全株青贮玉米及苜蓿等优质饲草料生产，普及全混合日粮（TMR）饲喂技术，提升乳品加工销售能力，建立健全产业链利益联结机制。

——肉牛：属于提升发展区，品种以延边牛、草原红牛等地方品种和科尔沁牛、辽育白牛、延黄牛等培育品种为主。加快地方品种改良和培育品种推广，在牧区推广舍饲半舍饲养殖、围栏育肥，农区推广“龙头企业+合作社+养殖大户或家庭农（牧）场”模式，探索发展农业产业化联合体，加快肉牛集中屠宰和冷链配送能力建设，推进全产业链开发。

## 二、突出东北腾挪空间较大的优势，着力提升养殖规模化水平

加快对东北传统畜牧业的集约化改造。利用东北人均耕地多、发展空间大的优势，加强政策引导，鼓励全国有实力的农牧业龙头企业到东北建场，通过产加销一体化、“企业+家庭牧场”等方式发展集约化规模化养殖。健全畜禽良种繁育体系，普及推广人工授精技术，提高良种供应能力。提高畜禽养殖设施化水平，着重做好环境控制和粪污资源化处理，普及墙体保温、新风控制等实用技术，提高畜禽生产水平。支持规模养殖场探索应用信息化、智能化技术，降低劳动力成本，提高生产效率。广泛开展规模养殖场标准化示范创建，完善地方标准和规范，鼓励龙头企业制定企业标准和规范，推广一批高水平的标准化养殖模式。

## 三、大力推行种养结合循环互补，着力提升农牧一体化发展水平

坚持种养配套原则，科学测算土地承载能力，组织编制种养循环发展规划，通过土地供应、养殖总量控制等方式，合理引导和配置畜牧业发展。根据种植业品种和区域分布情况，合理规划养殖布局和粪污资源化处理设施，实现畜禽粪污就地就近利用。建立健全种养循环发展机制，发挥东北地区土地集中连片的优势，支持规模养殖场通过土地流转、协议合作等方式，建立稳定种养结合关系。大力实施“粮改饲”和振兴奶业苜蓿发展行动，支持东北地区种植青贮玉米和苜蓿等优质饲草料，以畜定需、以养定种，合理确定“粮改饲”种植面积和主推品种，加大实用青贮技术和秸秆饲料化适用技术的推广普及。积极推广“集中规模饲养+适度规模牧场+合理饲料用地”等生态循环种养模式。因地制宜推

行牧区繁殖、农区育肥模式，提高肉牛肉羊生产效率。

#### 四、严格环保和防疫措施，着力提升东北畜牧业绿色发展水平

东北地区新增的畜禽生产能力，要按照高标准、严要求的原則，同时谋划、同步推进环境保护措施，坚决杜绝新的污染。新（改、扩）建规模养殖场要依法进行环评，执行“三同时”制度，配套与养殖规模相适应的消纳用地。结合东北地区资源和气候条件特点，积极推行源头减量、过程控制、末端利用的治理路径，创新集成并推广一批高效实用处理模式。以畜牧大县和规模养殖场为重点，支持、动员现有畜禽规模养殖场建设完善粪污收集利用和病死畜禽无害化处理设施装备，鼓励在养殖密集区建设集中处理中心和专业无害化处理场。加大《畜禽规模养殖污染防治条例》等法律法规宣传力度，强化养殖场户环保意识，落实环境保护主体责任。加快推进大东北地区免疫无口蹄疫区建设，全面落实基础免疫、监测预警、检疫监管、应急处置等综合防控措施，力争到2020年实现O型、A型口蹄疫免疫无疫，亚洲I型口蹄疫非免疫无疫。加快实施动物疫病净化策略，重点加强种畜禽场疫病净化。加强边境地区非洲猪瘟等外来动物疫病风险防控。加快推进畜牧兽医执法和监管一体化，全面实现畜禽养殖档案管理、产地检疫、屠宰检疫等数据互联互通、全程可追溯。

#### 五、积极推进绿色有机畜产品生产，着力提升畜产品品牌化水平

打好绿色牌、有机牌，引领实现产品绿色化，打造东北地区的独特竞争优势。加强畜产品质量安全监管，加快建设畜产品生产追溯管理体系，落实生产者质量安全主体责任。加强养殖档案

管理，积极探索建立电子养殖档案管理制度，督促、指导养殖场户规范用药。加大畜产品质量安全监测力度，定期公布监测结果。加强监督执法，严厉打击各种违法添加等行为。推动动物卫生监督执法一体化管理，全面实行动物检疫合格证明电子信息化管理、电子出证联网管理，从源头上保障畜产品健康安全。加快东北地区畜产品“三品一标”认证，规范整合现有品牌，集中连片搞创建，打造一批优势突出、竞争力强的畜产品区域公共品牌、企业品牌和产品品牌。

## **六、补齐东北畜产品加工流通短板，着力提升畜牧业产业化水平**

着力突破东北畜产品加工运输瓶颈，做到养得好、产得好、卖得好。根据畜禽生产布局，整合优化畜禽屠宰产业，提高畜禽就近屠宰加工能力，减少活畜禽长距离运输。重点扶持一批市场前景好、增值空间大的低温肉制品、熟肉制品、干乳制品等畜产品初级加工和深加工项目，避免同质化，提升附加值。培育壮大龙头企业，加强产销衔接，大力发展订单生产，支持产加销一体化。支持东北地区建设国家级生猪交易市场，增强市场定价力量。加强冷链物流体系建设，降低物流成本。发展畜产品电子商务，通过政府搭台、企业主体方式，建设东北优质畜产品网络交易平台和物流配送网络。建立畜产品生产和市场信息服务网络，引导养殖场户根据市场需求合理安排生产。

## **七、加强对东北地区畜牧业发展的政策扶持**

加大东北现代畜牧业建设政策资金扶持力度。加快东北现代畜牧草种业发展，将重点畜产品交易市场发展纳入农业部相关规划。积极协调，推动建立黑土地保护利用、有机肥替代化肥、粮改饲、

粮豆轮作、农作物秸秆综合利用等扶持资金与发展畜牧养殖有机结合的机制。加大对东北畜禽标准化养殖示范创建、畜禽粪污资源化利用、畜禽种业发展等的支持力度。利用全国农业信贷担保体系，加大对畜牧业发展的信贷支持。加快推广畜牧养殖和价格保险，保障持续稳定经营。支持东北无疫区建设，加大动物防疫和检疫专项资金投入。积极探索通过政府与社会资本合作、政府购买服务、以奖代补、风险补偿等方式，引导和支持社会资本向东北地区聚集，着力做强畜禽牧草种业、优质饲草料供应、产品加工流通关联产业。有条件的地区可探索建立畜牧产业发展基金，支持产业整合升级和做大做强。推动落实规模养殖用地政策，在有条件的地方探索开展基本农田配套建设养殖场试点，拓展畜禽养殖发展空间。适当增加东北地区现代畜牧业产业体系岗位专家和试验站数量，建立对口联系和帮扶机制，强化科技支撑。在黑龙江开展奶业监管监测一体化试点，加强全产业链跟踪监管。加强工作指导，建立东北现代畜牧业发展联络协调机制，强化区域联动和合作。

# 农业部关于印发《种养结合循环农业示范工程建设规划（2017-2020）》的通知

## 农计发〔2017〕106号

为贯彻落实 2015 年和 2016 年中央 1 号文件等对加强种养结合、促进农业循环经济发展以及启动实施种养结合循环农业示范工程等有关要求，推动农业生产向“资源-产品-再生资源-产品”的循环经济转变，加快促进种养结合循环农业发展，我部组织编制了《种养结合循环农业示范工程建设规划（2017-2020 年）》。现印发你们，请认真贯彻执行。

**附件：**

### 种养结合循环农业示范工程建设规划（2017-2020 年）

新世纪以来，我国农业农村经济发展进入最好历史时期。粮食生产实现“十二连增”，连续三年稳定在 12000 亿斤以上，其他重要农产品也是丰产丰收、供应充足，起到了为稳定物价托底、为稳定就业兜底、为稳定社会保底的作用。但也要看到，长期以来我国农业生产的各类种养业废弃物乱扔乱排乱放问题突出，农民群众反映强烈，是美丽乡村建设的短板，迫切需要通过加强种养结合，推动农业生产过程减量化、再利用、资源化，提高农业资源循环利用效率，遏制和减少农业面源污染，促进农业可持续发展。党的十八届五中全会提出了创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，明确指出要“推动粮经饲统筹、农林牧渔结合、



种养加一体、一二三产业融合发展，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。”（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》要求“启动实施种养结合循环农业示范工程”。依据《循环经济促进法》《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》《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》《全国农业现代化规划（2016—2020年）》《全国农业可持续发展规划（2015—2030年）》《耕地草原河湖修养生息规划（2016—2030年）》等对加强种养结合、促进农业循环经济发展的有关要求，编制本规划。

### 一、种养结合循环农业建设的重要性和紧迫性

党中央、国务院高度重视农业循环经济发展。《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》要求“树立节约集约循环利用的资源观”“加大农业面源污染防治力度”“推进种养业废弃物资源化利用、无害化处理”。2015年中央1号文件明确指出“开展秸秆、畜禽粪便资源化利用和农田残膜回收区域性示范”“加大对生猪、奶牛、肉牛、肉羊标准化规模养殖场（小区）建设支持力度”。2016年中央1号文件要求“启动实施种养结合循环农业示范工程”。国务院发布的《水污染防治行动计划》明确要求“自2016年起，新建、改建、扩建规模化畜禽养殖场（小区）要实施雨污分流、粪便污水资源化利用”。《畜禽规模养殖污染防治条例》明确“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”。《土壤污染防治行动计划》指出“加强畜禽粪便综合利用，在部分生猪大县开展种养业有机结合、循环发展试点”。《全国农业现代化规划（2016

一 2020 年) ) 明确要“实施种养结合循环农业工程”。《全国农业可持续发展规划(2015—2030 年)》也要求“优化调整种养业结构,促进种养循环、农牧结合、农林结合”。习近平总书记在中央财经领导小组第十四次会议讲话中指出“要坚持政府支持、企业主体、市场化运作的方针,以沼气和生物天然气为主要处理方向,以就地就近用于农村能源和农用有机肥为主要使用方向,力争在“十三五”时期,基本解决大规模畜禽养殖场粪污处理和资源化问题”。种养结合是种植业和养殖业紧密衔接的生态农业模式,是将畜禽养殖产生的粪污作为种植业的肥源,种植业为养殖业提供饲料,并消纳养殖业废弃物,使物质和能量在动植物之间进行转换的循环式农业。加快推动种养结合循环农业发展,是提高农业资源利用效率、保护农业生态环境、促进农业绿色发展的重要举措。

### **(一) 种养结合循环农业建设是转变农业发展方式的需要**

近年来,党中央国务院着眼全局,始终把“三农”工作作为全党和全部工作的重中之重,出台了一系列强农惠农富农政策。粮食生产实现“十二连增”、农民收入大幅度增加,农业农村经济取得了巨大成绩,为经济社会发展提供了有力支撑。但是,随着经济发展进入新常态,农业发展的内外部环境正发生深刻变化,生态环境和资源条件“紧箍咒”越来越紧,农业农村环境治理的要求也越来越迫切。面对新形势,需要加快转变农业发展方式,由过去主要依靠拼资源拼消耗,转到资源节约、环境友好的可持续发展道路上来。发展种养结合循环农业,以资源环境承载力为基准,进一步优化种植业、养殖业结构,开展规模化种养加一体建设,逐步搭建农业内部循环链条,促进农业资源环境的合理开

发与有效保护，不断提高土地产出率、资源利用率和劳动生产率，是既保粮食满仓又保绿水青山，促进农业绿色发展的有效途径。

## **（二）种养结合循环农业建设是促进农业循环经济发展的需要**

种养业生产废弃物也是物质和能量的载体，可以作为肥料、饲料、燃料以及其它工业化利用的重要原料。其中，秸秆含有丰富的有机质、纤维素、粗蛋白、粗脂肪和氮、磷、钾、钙、镁、硫等各种营养成分，可广泛应用于饲料、燃料、肥料、造纸、建村等各个领域。1吨干秸秆的营养含量相当于50-60公斤化肥，饲料化利用可以替代0.25吨粮食，能源化利用可以替代0.5吨标煤。畜禽粪便含有农作物所必须的氮、磷、钾等多种营养成分，施于农田有助于改良土壤结构，提高土壤的有机质含量，提升耕地地力，减少化肥施用。1吨粪便的营养含量相当于20-30公斤化肥，可生产60-80立方米沼气。我国秸秆年产生量超过9亿吨，畜禽养殖年产生粪污38亿吨，资源利用潜力巨大。发展种养结合循环农业，按照“减量化、再利用、资源化”的循环经济理念，推动农业生产由“资源—产品—废弃物”的线性经济，向“资源—产品—再生资源—产品”的循环经济转变，可有效提升农业资源利用效率，促进农业循环经济发展。

## **（三）种养结合循环农业建设是提高农业竞争力的需要**

我国几千年的农业发展历程中，很早就出现了“相继以生成，相资以利用”等朴素的生态循环发展理念，形成了种养结合、精耕细作、用地养地等与自然和谐相处的农业发展模式。当前，我国农业生产水平虽然有了很大提高，但农业发展数量与质量、总量与结构、成本与效益、生产与环境等方面的问题依然比较突

出。根据资源承载力和种养业废弃物消纳半径，合理布局养殖场，配套建设饲草基地和粪污处理设施，引导农民以市场为导向，加快构建粮经饲统筹、种养加一体、农牧渔结合的现代农业结构，带动绿色食品有机农产品和地理标志农产品稳步发展，有利于进一步提升农业全产业链附加值，促进一二三产业融合发展，提高农业综合竞争力。

#### **（四）种养结合循环农业建设是治理农业生态环境的需要**

随着农业集约化程度的提高和养殖业的快速发展，过量和不合理使用化肥、农药以及畜禽粪便直接排放造成污染的问题越来越突出。据统计，2012年，全国农业源化学需氧量排放量为1600.5万吨，总氮排放量为317.0万吨，总磷排放量为31.9万吨。2014年我国化肥施用量达到5996万吨，亩均化肥量远高于世界主要国家施肥水平。而仅一个年出栏万头猪的规模化养殖场每年就能够产生固体粪便约2500吨、尿液约5400立方米，可用于生产有机肥料，减少化肥的施用量。在粮食与畜牧业生产重点地区，优化调整种养比例，改善农业资源利用方式，促进种养业废弃物变废为宝，是减少农业面源污染、改善农村人居环境、建设美丽乡村的关键措施。

## **二、种养结合循环农业发展现状**

### **（一）开展多种探索并取得成效**

**1.推进农作物秸秆循环利用，综合利用水平显著提高。**积极建立健全秸秆收储运体系，以秸秆肥料化、饲料化、基料化利用为主，因地制宜开展农作物秸秆综合利用。2015年全国秸秆总产量及其可收集利用量分别达到10.4亿吨和9亿吨，秸秆综合利用率为80.1%，约7.2亿吨秸秆得到有效利用。其中：推广机械粉

碎还田、腐熟还田、秸秆堆沤、秸秆生物反应堆等技术，增加农田有机质，提升耕地质量，全国秸秆肥料化利用占比 43.2%；发展以龙头企业、家庭农场、农业合作组织为主的农牧综合体，推广秸秆青贮、氨化、微贮或生产颗粒饲料等技术，推进以秸秆利用为纽带的种养一体化，全国秸秆饲料化利用占比 18.8%；利用秸秆作为基料栽培食用菌，提升秸秆循环利用的高值化利用水平，全国秸秆基料化利用占比 4%。

**2.实施标准化规模养殖，实现养殖废弃物减量化。**推进适度规模养殖，鼓励发展农牧结合型生态养殖模式，实施畜禽养殖场改造，推广雨污分流、干湿分离和设施化处理技术，从源头上减少污染的产生，便于养殖污染物的后续处理利用。2007、2008 年分别启动实施生猪、奶牛标准化规模养殖场建设项目，累计支持建设生猪养殖场 6 万余个、奶牛养殖场 5700 个。2012 年启动实施肉牛、肉羊标准化规模养殖场项目，累计支持建设肉牛、肉羊养殖场 2400 多个，2016 年启动 17 个奶牛养殖大县种养结合整县推进试点，在提升畜产品质量安全水平的同时，提高了畜禽粪污的无害化处理水平，减少了养殖场对周边环境的影响。

**3.加强农村沼气建设，畜禽粪便得以有效利用。**按照循环经济的理念，把沼气建设与种植业和养殖业发展紧密结合，形成了以户用沼气为纽带的“猪沼果”、“四位一体”、“五配套”等畜禽粪便循环利用模式和以规模化畜禽养殖场沼气工程为纽带的循环农业模式，实现了种植业、养殖业和沼气产业的循环发展。重点在丘陵山区、老少边穷和集中供气无法覆盖的地区，因地制宜发展户用沼气；在农户集中居住、新农村建设等地区，建设村级沼气集中供气站；在养殖场或养殖小区，发展大中型沼气工程。

目前，全国沼气用户达到 4300 万户，沼气工程 10 万处，全国沼气年生产量达 158 亿立方米，替代 2500 万吨标准煤，减少二氧化碳 6000 万吨。

## （二）存在的问题

**1. 单项措施多，区域统筹推进合力不够。**目前，国家通过不同资金渠道，相继开展了养殖场标准化建设、沼气工程建设、秸秆综合利用等项目，也取得一定建设成效，但由于这些措施缺乏系统设计与合力推进，单兵突进多、整体推进少，总体效果并不显著，当前农村畜禽粪污横流、秸秆乱烧乱放等问题依然突出。尤其在一些种养大县，各类种养业废弃物产生集中、量大，当地的环境承载压力更大，加强种养结合发展的需求更为迫切。

**2. 利益链条不完整，废弃物利用有效运营机制缺乏。**近年来，在国家有关部门和各地政府的积极推动和支持下，种养业废弃物综合利用取得了显著成效。但由于缺乏长效运营机制，种养业废弃物综合利用中产品成本高、商品化水平低、农民参与积极性不高等问题依旧突出。在秸秆综合利用方面，秸秆收储运体系不健全，秸秆还田离田成本高等问题制约秸秆综合利用的产业化发展。在畜禽粪便处理利用方面，沼气工程生产的沼气发电并网难，有机肥推广普及滞后等问题也较为普遍。

**3. 实际利用率低，种养业废弃物处理不足。**2015 年，我国秸秆有 1.8 亿吨左右尚未利用，每年秸秆露天焚烧形势严峻，不仅造成资源浪费，而且对大气环境、交通安全构成一定威胁，特别是东北玉米秸秆由于温度低腐蚀慢、南方双季稻秸秆由于茬口紧，还田利用始终是难题。2013 年，我国畜禽养殖粪便污水量达 38 亿吨。根据对全国近 3000 个畜禽标准化示范场的调研结果，规模

化养殖场堆肥和沼气设施的比例仅分别为 35% 和 26%，多数还得不到有效处理和利用。

**4.失衡脱节严重，种养衔接不够紧密。** 畜禽粪便一直是我国农业生产的主要有机肥源，但随着养殖业快速发展，大部分规模化养殖场粪便量大且集中，受季节限制、农村劳动力缺乏、运输不便、有机肥补贴缺失等因素制约，许多粪便资源变成了重大污染源。同时，养殖缺乏配套的饲草料基地，区域内粮经饲结构不合理，不仅增加了养殖成本，而且加大了饲草料有效供给的风险。据调查，目前全国 70% 以上农业园区为单一种植业或单一养殖业，其他的农业园区虽然种养兼营，但大多数也难以实现种植与养殖的相互衔接、协调促进、共同发展，农业资源无法得到充分、有效利用。

### 三、思路原则和目标

#### （一）总体思路

深入贯彻党的十八大、十八届三中、四中、五中全会关于生态文明建设的战略部署，落实《全国农业现代化规划（2016—2020年）》和《全国农业可持续发展规划（2015—2030年）》，围绕种养业发展与资源环境承载力相适应，以及着力解决农村环境脏乱差等突出问题，聚焦畜禽粪便、农作物秸秆等种养业废弃物，按照“以种带养、以养促种”的种养结合循环发展理念，以就地消纳、能量循环、综合利用为主线，以经济、生态和社会效益并重为导向，采取政府支持、企业运营、社会参与、整县推进的运作方式，构建集约化、标准化、组织化、社会化相结合的种养加协调发展模式，探索典型县域种养业废弃物循环利用的综合性整体解决方案，形成县乡村企联动、建管运行结合的长效机制，有

效防治农业面源污染，提高农业资源利用效率，推动农业发展方式转变，促进农业可持续发展。

## **（二）基本原则**

### **1.坚持整县推进**

以县为基本单元，统筹规划县域农业突出环境问题治理重点，科学确定治理模式，实现县域种养业协调发展和农业生态环境整体改善。重点在养殖大县、产粮大县推进种养结合循环农业示范县建设，实施规模化种养加一体化项目以及秸秆、畜禽粪便等种养业废弃物处理工程，试点探索种养业废弃物循环利用技术模式、筹资建设与运营机制等，推进种养结合循环农业发展，有效转变农业发展方式。

### **2.坚持机制创新**

创新市场主体参与建设机制，以市场化运作为主，通过财政补助、竞争立项等方式，支持具有成熟种养结合循环农业发展模式的龙头企业、合作社、社会化服务组织等新型主体投入工程建设；创新工程项目运营管理机制，在农牧业副产物转化增值中延伸产业链条，提升种养结合循环农业示范工程的经济效益，构建企业自主运营、社会监督管理的治理模式，确保工程效益的持续发挥；创新种养业废弃物转化产品的利用机制，积极推进标准化分类、规范化转运、专业化处理，分门别类研究不同废弃物综合利用产品的市场化开发政策，促进源头治理、环境保护与效益提升的有机结合。

### **3.坚持循环利用**

选用生态适用、运行高效、经济可行的种养业废弃物处理措施，提升工程处理能力与技术水平。建设秸秆青（黄）贮、炭化



还田改土、秸秆加工商品化基质工程，实现秸秆的肥料化、饲料化、基料化利用。建设沼渣沼液还田工程、有机肥深加工工程，实现畜禽粪便的能源化、肥料化利用。

#### **4.坚持种养协调**

根据土地承载能力，以县域为单元进行种养平衡分析，合理确定种植规模和养殖规模，推进适度规模、符合当地生态条件的标准化饲草基地工程建设，弥补养殖饲料不足，并就近就地消纳养殖废弃物，推广有机肥还田利用，促进农牧循环发展。支持规模化养殖场（区）配套建设畜禽粪污处理设施，搞好畜禽粪污综合利用，在种养密度较高的地区因地制宜建设集中处理中心，探索规模养殖粪污的第三方治理与综合利用机制，从种植、养殖、加工三个环节建设现代化种养加一体化基地。

#### **（三）建设目标**

到 2020 年，建成 300 个种养结合循环农业发展示范县，示范县种养业布局更加合理，基本实现作物秸秆、畜禽粪便的综合利用，畜禽粪污综合处理利用率达到 75% 以上，秸秆综合利用率达到 90% 以上。新增畜禽粪便处理利用能力 2600 万吨，废水处理利用能力 30000 万吨，秸秆综合利用能力 3600 万吨。探索不同地域、不同体量、不同品种的种养结合循环农业典型模式。

#### **（四）建设工程总体框架**

针对种养结构失衡、废弃物循环利用不畅等问题，以县域为单元，在种养平衡分析基础上，通过“优结构、促利用”的工程化手段，整县推进种养加一体化，以及畜禽粪便、农作物秸秆等种养业废弃物的资源化利用。工程生产的有机肥、饲料等产品，鼓励参与市场大循环，实现工程效益的提升。

优结构：构建种养加一体化基地，以当地主导的养殖业为核心，分别从种植、养殖、加工三个环节进行配套提升。科学调整养殖规模，通过推进配套养殖场“三改两分”工程和标准化屠宰场废弃物循环利用工程建设，优化养殖环境、促进废弃物集中高效处理。推进适度规模、符合当地生态条件的标准化饲草基地工程建设，弥补养殖饲料不足，并就近消纳养殖废弃物。

促利用：针对种养大县秸秆、畜禽粪污等种养业废弃物处理利用能力不足，有针对性建设适用工程，确保生态适用、运行高效、经济可行。

在秸秆综合利用方面，通过采取适宜区域秸秆种类的能源化、饲料化、基料化等技术途径，建设秸秆青（黄）贮、秸秆炭化还田改土、秸秆加工商品化基质等工程，构建秸秆收储运体系，有效解决现有秸秆利用能力不足的问题。

在畜禽粪便综合利用方面，通过采取肥料化、能源化等技术途径，建设沼渣沼液还田利用工程、有机肥深加工工程等，实现畜禽粪污的无害化处理与资源化利用。

在整县推进种养结构优化、促进种养业废弃物处理利用方面，各地涌现了一批典型模式。浙江省衢州市龙游县开启能源科技有限公司定期上门收集养殖粪便，覆盖全县 95% 的规模化猪场，将收集的粪便用于生产沼气，沼渣沼液回用于农田，每年可收集利用猪粪 18 万吨，相当于 60 万头存栏生猪的排泄量，同时为种植业基地提供沼液配送和施肥服务，形成了“猪粪收集—沼气发电—有机肥生产—种植业利用”的种养结合模式。充分考虑工程技术的成熟度、市场化前景、适用范围等因素，对规模化种养加一体示范、种养业废弃物循环利用相关工程技术进行遴选。

## 四、建设项目及布局

### （一）建设项目

#### 1. 标准化饲草基地项目

饲草料是畜牧业稳定发展的基础，是畜牧业发展的关键制约因素。通过实施饲草基地项目，可以促进农业结构调整，减少对粮食型饲料的依靠，丰富“菜篮子”市场，改善人民群众的膳食结构，增加农民收入，保护生态环境。本项目扶持开展饲草种植和青贮饲料专业化生产示范建设，重点支持饲草种植基地的土地平整，灌溉设施，耕作、打草、搂草、捆草、干燥、粉碎等设备购置，以及饲草设。

#### 2. 标准化养殖场三改两分项目

通过实施养殖场“三改两分”（改水冲清粪或人工干清粪为漏缝地板下刮粪板清粪、改无限用水为控制用水、改明沟排污为暗道排污，固液分离、雨污分离）项目，建造高标准规模养殖场，营造良好的饲养环境，加强动物疫病防控，提高动物生产性能，保障食品安全，减少环境污染，降低养殖废弃物处理成本。本项目扶持开展生猪、奶牛等规模化养殖示范建设，重点支持养殖场的三改两分、粪便经过高温堆肥无害化处理后生产有机肥，养殖废水经过氧化塘等处理后作为肥水浇灌农田等设施建设和设备购置。

#### 3. 标准化屠宰场废弃物循环利用项目

通过实施标准化屠宰场废弃物循环利用项目，改造污水粪污处理设施设备，升级病害猪及其产品无害化处理设施，实现标准化屠宰场污水粪污和屠宰废弃物循环利用、无害化处理，有效防治污水粪污污染环境、屠宰废弃物熬炼新型地沟油、病害肉流

入市场等现象发生，切实保障上市肉品质量安全，减少屠宰环节环境污染问题。本项目扶持屠宰企业进行屠宰废弃物循环利用设施设备改造建设，包括污水粪污收集处理系统、屠宰废弃物无害化处理及循环利用设施设备等。

#### **4. 畜禽粪便循环利用项目**

**(1) 沼渣沼液还田项目。**通过实施沼渣沼液还田项目，实现种养业废弃物的循环利用，解决养殖区域环境污染问题，促进养殖业可持续发展，改善养殖场和周边农村的生态环境。在农户居住区较近、秸秆资源或畜禽粪便丰富的地区，以自然村、镇为单元，发展以畜禽粪便、秸秆为原料的沼气生产，用作农户生活用能，沼渣沼液还田利用。在远离居住区、有足够农田消纳沼液且沼气发电自用或上网的地区，依托大型养殖场，发展以畜禽粪便、秸秆为原料的沼气发电，养殖场自用或并入电网，固体粪便生产有机肥，沼渣沼液还田利用。

**(2) 有机肥深加工项目。**通过实施有机肥深加工项目，将大量集中或分散的畜禽粪便加工成有机肥，既有利于保护环境，还可以培肥地力，改善作物品质。建设区域畜禽粪便收集处理站，收集、贮存和堆肥处理 10 公里范围内中小规模养殖场或散养密集区内畜禽粪便和农作物秸秆，堆肥后就地还田利用或作为有机肥产品参与市场大循环。区域粪便收集处理站建设内容主要包括养殖场（户）粪便暂存池、堆肥车间、有机肥仓库等土建工程以及堆肥搅拌机、粉碎机等设备。

#### **5. 农作物秸秆综合利用项目**

本项目在秸秆资源丰富和牛羊养殖量较大的粮食主产区，根据种植业、养殖业的现状和特点，优先满足大牲畜饲料需要，合

理引导炭化还田改土等肥料化利用方式，并推进秸秆的基料化、燃料化利用以及其它综合利用途径。

**(1) 秸秆饲料。**扶持开展秸秆养畜联户示范、规模场示范和秸秆饲料专业化生产示范，重点支持建设秸秆青黄贮窖或工业化生产线，购置秸秆处理机械和加工设备，改造配套基础设施，增强秸秆处理饲用能力，加快推进农作物秸秆饲料化利用。

**(2) 秸秆炭化还田改土。**秸秆炭化还田改土技术，以连续式热解炭化装置对农作物秸秆进行热裂解，产出生物炭和混合气，生物炭还田改土利用，保护和提升耕地质量，热解混合气分离为生物质燃气、焦油和木醋酸后利用。重点支持原料棚、炭化车间、炭成型车间等土建工程建设以及连续式炭化炉、进料系统、炭成型生产线等设备的购置。

**(3) 秸秆基质。**秸秆含有丰富的纤维素和木质素等有机物，是栽培食用菌的重要原料，也可作为水稻、蔬菜育秧和花卉苗木育苗的基质。以秸秆为主要原料，辅以畜禽粪便、养殖废水进行高温好氧发酵，加工生产商品化基质产品。重点支持秸秆粉碎车间、堆肥车间、包装车间等土建工程建设以及装载机、翻搅机、皮带输送机等设备购置。

**(4) 秸秆燃料。**因地制宜推广“炊事采暖炉+秸秆成型燃料”等燃料模式，以秸秆为主要原料，压缩成块状或颗粒状燃料，并配备专用生物质节能炉具，供农户炊事采暖。重点支持秸秆预处理设备、成型设备、配套设备，以及原料场生产车间、成型燃料储存库等。

## **(二) 建设布局**

综合考虑各地自然资源条件、种养结构特点以及环境承载能

力等因素，按照因地制宜、分类指导、突出重点的思路，将全国种养结合循环农业示范工程建设划分为三大区域，即北方平原区、南方丘陵多雨区和南方平原水网区。在三大区域的种植养殖大县中（优先考虑既是产粮大县又是畜牧大县的县、养殖规模或种植规模靠前的县，以及《全国种植结构调整规划（2016—2020年）》确定的调减籽粒玉米发展饲草生产区域有关县市、《全国农业可持续发展规划（2015—2030年）》确定的发展种养结合循环农业重点区域的县等），建成300个种养结合循环农业示范县。

## 1.北方平原区

### ——东北地区

**（1）区域特点。**主要包括辽宁、吉林、黑龙江三省。在全国具有比较优势的农产品主要有玉米、大豆、水稻、生猪、奶牛、肉牛等。东北地区作为我国玉米结构调整和“粮改饲”试点的重点区域，秸秆产生量大，处理问题突出；种养业规模大，集约化程度高，畜禽粪便资源化利用水平有待提高；作物种植结构比较单一，农田用养失调，畜禽粪便难以高效本地化应用、农作物有机肥施用不足，由于气候原因秸秆当季就地还田困难，土壤有机质下降明显，农业生态服务功能退化。

**（2）建设项目。**重点建设项目包括每县根据实际需求建设标准化饲草基地、生猪三改两分设施、标准化屠宰场废弃物循环利用，推进种养加一体化；种养业废弃物循环利用重点建设若干沼渣沼液还田、有机肥深加工和农作物秸秆综合利用项目，其中畜禽粪便重点推动沼渣沼液还田、有机肥深加工工程，农作物秸秆重点推动青黄贮和炭化还田改土工程、秸秆燃料。

### ——西北地区

**(1) 区域特点。**主要包括山西、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆以及内蒙古 7 省（区）。畜牧业以放牧饲养为主，畜禽粪便资源收集难度大，农田利用率不高；是我国主要的草原牧区，对自然草场依赖性高、饲草供应长期不足；以干旱、半干旱气候为主，降雨量少且分布不均，农业生产以旱作农业和绿洲农业为主，耕作栽培粗放，广种薄收，秸秆综合利用率较低。

**(2) 建设项目。**重点建设项目包括标准化饲草基地、标准化养殖场改造和标准化屠宰场废弃物循环利用，推进种养加一体化；种养业废弃物循环利用重点建设有机肥深加工项目，秸秆综合利用重点实施炭化还田改土、燃料化利用。

#### ——黄淮海地

**(1) 区域特点。**主要包括北京、天津、河北、山东以及河南 5 省（市）。该地区土地平坦，人口稠密；气候温暖湿润，光热丰富，土地垦殖程度高，是我国重要的农区之一，种养业发达，畜禽粪便与农作物秸秆产生量大且集中。水浇地比重高，有效灌溉面积占耕地总面积的 70% 以上。区域内协调资源环境保护压力大，需要在确保土壤质量健康、地下水体安全、大气环境安全的前提下协调多种种养资源生态大循环。

**(2) 建设模式。**重点建设项目包括生猪三改两分设施和标准化屠宰场废弃物循环利用，推进养殖加工环节提升改造；种养业废弃物循环利用重点建设若干沼渣沼液还田、有机肥深加工和农作物秸秆综合利用项目，其中畜禽粪便资源化利用同时推动沼渣沼液还田、有机肥深加工项目建设，农作物秸秆综合利用重点实施青黄贮和炭化还田改土、燃料化利用项目建设。

## 2. 南方丘陵多雨区

**(1) 区域特点。**主要包括广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏 6 省（市、区）。该地区以高原山地为主，地势起伏大，立体气候特征明显，种植制度多样，人均耕地较少，坡耕地比重大，农作物秸秆种类繁多，收储运难度加大；生猪养殖比重大，畜工和农作物秸秆综合利用项目。其中畜禽粪便资源化利用重点推动沼渣沼液还田项目建设，农作物秸秆综合利用重点推动炭化还田改土、燃料化、基料化项目建设。禽养殖散养与规模养殖并存，畜禽粪便随意排放，对小流域环境有严重影响，生态承载压力大。

**(2) 建设模式。**重点建设项目包括标准化屠宰场废弃物循环利用和标准化养殖场三改两分，推进养殖加工环节提升改造；种养业废弃物循环利用重点建设若干沼渣沼液还田、有机肥深加工工程等建设；秸秆综合利用重点实施炭化还田改土、青黄贮、燃料化利用工程。

### **3.南方平原水网区**

**(1) 区域特点。**主要包括上海、浙江、福建、江西、湖北、湖南广东、海南、江苏以及安徽 10 省（市）。该地区人口密度大，人均耕地少，水田占全区耕地面积的 70% 以上，水网水域面积大、水体污染风险高；生猪养殖比例较高，畜禽粪便和农作物秸秆综合利用程度不高，种养分离问题突出。

**(2) 建设模式。**重点建设项目包括标准化屠宰场废弃物循环利用和标准化养殖场三改两分措施，推进养殖加工环节提升改造；种养业废弃物循环利用重点建设若干沼渣沼液还田、有机肥深加工和农作物秸秆综合利用项目。

## **五、环境影响分析**

### **(一) 影响分析**



种养结合循环农业工程建设项目属于环境公益性项目，工程建设的目标是种养业废弃物的综合利用和循环利用，通过该项目建设，可实现项目建设区域内农作物秸秆综合利用、畜禽粪污安全还田利用，所采取的工程技术是国家鼓励技术，工程建设内容符合国家相关产业政策。通过该类项目的实施，年处理利用 2600 万吨畜禽粪便、30000 万吨废水、3600 万吨农作物秸秆。通过养殖场粪污的还田利用减排 COD 约 1030 万吨，TN 约 95 万吨，TP 约 15 万吨。

该规划项目的顺利实施，可以为区域化肥“零增长”、有效控制区域内畜禽养殖导致的水环境污染、空气环境污染风险，提升农田土壤质量，提高农产品产量和提升农产品质量提供有力保障，实现项目建设区域内粮食安全、农产品质量安全和产地环境安全。

## **（二）应对措施**

在规划项目实施过程中，可能会对空气、水和土壤等环境产生不良影响，主要集中在工程项目的建设过程中，可通过实施环境影响评价报告、全程环境监理等保障措施，减少施工过程对环境的污染。

在工程项目建成后，可能会发生种养业废弃物转运遗撒、恶臭气体散发、水污染物违规排放等环境问题，可采取委托专业公司运营、加强废弃物转运管理等措施，保障种养业废弃物处理利用工程的正常运行和废弃物安全利用。

## **六、效益分析**

### **（一）社会效益**

通过规模化种养加一体示范、种养业废弃物循环利用示范等

项目建设，开展种养结合循环农业工程建设，实现了“种养结合、废物循环再生、资源高效利用、生产清洁可控、区域种养业废弃物零排放和全消纳”的目标，进一步优化农业产业结构，提升农产品品质，增强农产品的市场竞争力。项目的顺利实施对区域内种植业、养殖业的发展将起巨大的促进作用，同时也将为农户带来丰厚的回报。而且，项目的建成对实现我国农产品与国际市场接轨具有积极的意义。项目建成后，可解决当地劳动力的就业问题，有效缓解当地就业形势、同时，项目通过发展农产品加工、休闲观光等服务业，“十三五”期间可带动就业 1000 万人。

## **（二）生态效益**

通过规划的实施，择优建成 300 个种养结合循环农业示范县，示范县的种养业布局更加合理，作物秸秆、畜禽粪便等种养业废弃物得到有效处理利用，农业生态环境明显改善，农业可持续发展能力明显增强。通过规划的实施，将新增畜禽粪便处理利用能力 2600 万吨，废水处理利用能力 30000 万吨，秸秆综合利用能力 3600 万吨，示范县的畜禽粪污综合处理利用率达到 75% 以上，秸秆综合利用率达到 90% 以上。每年可减少 7400 万头生猪当量粪污排放，并实现还田利用，可替代化肥约 340 万吨。

## **七、保障措施**

### **（一）加强组织领导**

各部门要充分认识发展种养结合循环农业的重要性和紧迫性，紧扣本地实际，加强组织领导和统筹协调，把加快发展种养结合循环农业列入重要议事日程，按照职责分工做好相关工作，出台配套政策措施，加强相关部门沟通协调，形成发展种养结合循环农业的强大合力。各地以县为单元编制种养结合循环农业建

设规划，统筹县域内种养结构优化和种养业废弃物处理工作，整合各类相关建设资金，发挥资金聚集效应，规范组织工程实施。

## **（二）保障投入力度**

针对不同的建设内容，广泛采取多种投资方式。对于畜禽粪便、农作物秸秆利用的项目，加大中央预算内投资力度。对于有机肥深加工等能够落实产品出售机制的建设项目，在完善特许经营、政府购买等配套措施基础上，通过 PPP 模式吸引社会主体参与建设与运营，优先考虑采用“先建后补”方式。

## **（三）完善建管机制**

一是以县为单元，科学选配技术模式和建设重点，并向社会公开公示。严禁在《畜禽规模养殖污染防治条例》等规定的禁养区域实施项目。二是实行市场主体平等参与、县级统筹申请、省级公开比选立项，成熟一批组织实施一批。三是完善运营管理机制，建立以企业为主体的专业化生产、市场化运营管理制度，明确管护经费来源，建立网络监控平台，保障工程设施持续运行和长久发挥作用。四是积极探索政府主导、社会广泛参与的全程监管模式。

## **（四）完善配套政策**

为促进种养业废弃物循环利用示范工程发挥长效作用，各级政府优先落实项目建设有关土地、水电等条件。秸秆运输享受绿色通道政策。探索对沼气、秸秆发电企业的上网电价支持政策，实现与市场上其它相互替代产品的平等竞争。加大耕地保护与质量提升项目实施力度，重点对农户购买和施用有机肥给予补贴。

## **（五）推进科技支撑**

推动农业科技资源整合与协同创新，加大生物燃料科技研发

力度，探索生物液体燃料商业化有效途径；实施生物基材料集群式科技示范工程，提升生物基材料产品在高分子材料市场中的替代料；突破新型饲料、生物肥料和生物基料转化核心技术，探索多种循环利用技术体系和商业化有效途径。推动信息技术与种养结合循环农业生产过程、生产管理、农产品流通的各环节相互融合，推进信息进村入户试点和物联网应用示范。积极推广简便实用的种养结合循环农业技术，加快科技成果的转化应用。

### **（六）营造良好氛围**

强化政策宣讲、技术业务培训等工作，提高基层和广大农村对工程建设重要性的认识，激发改变生活现状的内生动力。通过“以奖代补”等方式鼓励各地引导农民投资投劳参与相关设施建设，积极营造广大农民主动参与工程建设的良好氛围。

### **（七）强化监督考核**

建立种养结合生态循环农业示范县申报评审与跟踪评估机制。组织专家对申报示范县方案进行评审，加强审核把关，确保示范建设科学可行。建立种养结合生态循环农业示范县评价指标体系，开展种养结合示范县中期评估以及终期评估，实时跟踪项目进展，确保建设取得实效。

**农业部 国家发展改革委 教育部 科技部 民政部  
人力资源和社会保障部 国土资源部 中国人民银  
行 工商总局 国家统计局 共青团中央 中华全  
国妇女联合会关于促进农村创新创业园区(基地)  
建设的指导意见  
农加发〔2017〕3号**

各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团农业（农  
牧、农村经济、农垦、渔业）厅（局、委）、发展改革委、教育  
厅（局）、科技厅（局、委）、民政厅（局）、人力资源和社会保障  
厅（局）、国土资源厅（局）、人民银行、工商局（市场监  
督管理部门）、统计局、团委、妇联：

为深入贯彻落实中央 1 号文件和《国务院办公厅关于支持返  
乡下乡人员创新创业促进农村一二三产业融合发展的意见》（国  
办发〔2016〕84 号）有关精神，加快建设一批具有区域特色的农  
村创新创业园区（基地），更好地为广大返乡下乡创新创业人员  
提供场所和服务，全面助推农村创新创业，现就推进农村创业创  
新园区（基地）建设提出如下意见。

### **一、重要意义**

农村创新创业园区（基地）是依托各类涉农园区（基地），  
通过政策集成、资源集聚和服务集中，融合原料生产、加工流通、  
休闲旅游、电子商务等产业，集成见习、实习、实训、咨询、孵  
化等服务为一体，具有功能定位准确、管理规范、示范带动能力  
强等特点的农村创新创业服务平台，是支持返乡下乡人员到农村  
创新创业的重要载体。加快农村创新创业园区（基地）建设，有

利于整合市场准入、金融服务、财政支持、用地用电、创业培训、社会保障、信息技术等政策措施，有利于聚集土地、资金、科技、人才、信息等资源要素，有利于开展见习、实习、实训、创意、演练等实际操作，形成统一的政策服务窗口、便捷的信息服务平台和创新创业孵化高地，吸引更多有一定资金技术积累、较强市场意识和丰富经营管理经验的返乡下乡人员到园区（基地）开展生产经营活动。建设好农村创新创业园区（基地），推动形成以创新促创业、以创业促就业、以就业促增收的良性互动格局，为现代农业发展注入新要素，为增加农民收入开辟新渠道，为社会主义新农村建设注入新动能具有重要意义。

## 二、总体要求

**（一）指导思想。**牢固树立并切实贯彻新发展理念，紧紧围绕推进农业供给侧结构性改革主线，按照政府搭建平台、平台聚集资源、资源服务创业的思路，加快建设一批区域特色明显、基础设施完备、政策措施配套、科技创新条件完善、服务能力较强的农村创新创业园区（基地），为返乡下乡创新创业提供全方位支持和服务，提升返乡下乡人员创新创业能力水平，为农业农村经济发展提供新动能、新支撑。

**（二）基本原则。**坚持以农为本，重点发展农业生产和生产性服务业、农产品加工流通、休闲旅游、电子商务等涉农产业，支持产业融合发展、循环发展；坚持规划引领，重点发展与区域主导产业、发展规划相匹配的优势产业，发挥聚集效应，避免分散化、碎片化；坚持市场化经营，按照市场规律办事，充分发挥市场配置资源的决定性作用，充分调动市场和创新创业主体的积极性；坚持服务优先，重点加强基础设施、信息网络、政策咨询、

生产经营和创新创业等各类服务能力建设，不断提高服务质量和效率。

**（三）目标要求。**到 2020 年，在全国建设一大批标准高、服务优、示范带动作用强的农村创新创业园区（基地），为返乡下乡人员创新创业提供可选择的场所和高效便捷的服务，实现国家政策、各类资源和相关要素的集成整合，推动农村创新创业更快更好发展。

### 三、重点任务

**（一）完善服务功能。**支持农村创新创业园区（基地）积极筹措资金，加强水、电、路、气、网、消防、通讯、绿化、物流等基础设施建设。加快搭建公共服务、电子商务等平台，开展政策解读、信息咨询、创业辅导等服务。不断创新体制机制，建立市场主导、政府引导、企业运作、主体参与的运行方式，形成充满活力的制度模式。有针对性地开展返乡创业培训五年行动计划、新型职业农民培育工程、农村实用人才带头人示范培训、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、农村创业致富女带头人等培训项目，提升创新创业能力。

**（二）营造政策环境。**引导农村创新创业园区（基地）对接国家政策，及时梳理政策信息，形成政策明白纸，帮助经营主体了解政策和获取政策支持，推动政策落地见效。方便企业等经营主体入园登记注册，营造便利化、法制化的营商环境。组织开展银企对接、银团合作、投资对接等活动，引导各类金融机构加大对园区（基地）经营主体的金融支持。

**（三）促进资源集聚。**支持农村创新创业园区（基地）参与农村一二三产业融合发展、农业生产全程社会化服务、农产品加

工、农业农村信息化等涉农项目建设，积极为园区（基地）经营主体争取资金支持。加强与高等院校、科研单位、行业协会、产业联盟等机构联系，形成科技、人才的汇集高地。支持园区（基地）建设星创天地，组织经营主体积极参加全国大众创业万众创新活动周、全国农村创业创新项目创意大赛、“创青春”中国青年创新创业大赛等赛事活动，支持社会力量举办创业沙龙、创业大讲堂、创业训练营等创业辅导活动。

**（四）推动产城融合。**引导农村创业创新园区（基地）与国家粮食生产功能区、重要农产品生产保护区、特色农产品优势区、现代农业示范区和现代农业产业园对接，形成功能和优势互补、产业和利益紧密联结的发展模式，积极推动新产业新业态发展。支持引导返乡下乡人员按照全产业链、价值链的现代产业组织方式开展创业创新，培育农村创业创新示范样板。按照土地利用、主导产业发展等规划要求，树立环境绿色、生态友好的好形象，打造产品优质、安全可靠的好品牌，提高园区（基地）产品的市场占有率，形成区域经济发展新的增长极。

#### 四、保障措施

**（一）健全工作机制。**各有关部门要充分认识促进农村创业创新园区（基地）建设的重要意义，将其作为推动经济社会发展的重要任务来抓，转变观念、深化认识，精心组织、统筹安排，切实抓好园区（基地）建设各项工作。要在当地党委、政府的统一领导下，明确推进机构，加强工作指导，建立协调机制，形成支持农村创业创新园区（基地）建设的工作合力。

**（二）加强政策落实。**要强化政策督导，督促支持返乡下乡创业创新政策在园区（基地）落地生根。要结合本地实际，加强



调查研究，采取更有针对性的政策措施，努力解决园区（基地）缺人才、缺技术、缺市场等突出问题，着力缓解经营主体的融资难等难题。进一步加大沟通协调力度，推动出台具体的实施办法和工作方案，细化实化配套政策措施，促进政策落地见效。

**（三）加强示范带动。**要适时推出一批全国农村创业创新示范园区（基地）样板，形成以点带面的良好态势。加强与国家大众创业万众创新示范基地的交流合作，建立共享共赢机制，更好地发挥典型示范带动作用。

**（四）加强宣传推介。**要充分利用各类新闻媒体，全方位、多角度对园区（基地）进行宣传报道，不断将园区（基地）的优惠政策、基础设施条件和公共服务能力等信息传递给广大创业创新人员，积极营造良好的发展氛围，加快推动农村创业创新蔚然成风。

# 农业部 国家发展改革委 财政部 国土资源部 人民银行 税务总局关于促进农业产业化联合体发展的指导意见 农经发〔2017〕9号

当前，我国农业农村发展进入新阶段。各地顺应新型农业经营主体蓬勃发展的新形势新要求，探索发展农业产业化联合体，取得了初步成效。为贯彻落实《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》，促进农业产业化联合体发展，现提出以下意见。

## 一、充分认识发展农业产业化联合体的重要意义

农业产业化联合体是龙头企业、农民合作社和家庭农场等新型农业经营主体以分工协作为前提，以规模经营为依托，以利益联结为纽带的一体化农业经营组织联盟。新形势下，发展农业产业化联合体具有重要的现实意义。

**（一）有利于构建现代农业经营体系。**通过“公司+农民合作社+家庭农场”组织模式，让各类新型农业经营主体发挥各自优势、分工协作，促进家庭经营、合作经营、企业经营协同发展，加快推进农业供给侧结构性改革。

**（二）有利于推进农村一二三产业融合发展。**通过构建上下游相互衔接配套的全产业链，实现单一产品购销合作到多元要素融合共享的转变，推动订单农业和“公司+农户”等经营模式创新，促进农业提质增效。

**（三）有利于提高农业综合生产能力。**通过推动产业链上下游长期合作，降低违约风险和交易成本，稳定经营预期，促进多元经营主体以市场为导向，加大要素投入，开展专业化、品牌化

经营，提高土地产出率、资源利用率和劳动生产率。

**（四）有利于促进农民持续增收。**通过提升农业产业价值链，完善利益联结机制，引导龙头企业、农民合作社和家庭农场紧密合作，示范带动普通农户共同发展，将其引入现代农业发展轨道，同步分享农业现代化成果。

## 二、准确把握农业产业化联合体的基本特征

**（一）独立经营，联合发展。**农业产业化联合体不是独立法人，一般由一家牵头龙头企业和多个新型农业经营主体组成。各成员保持产权关系不变、开展独立经营，在平等、自愿、互惠互利的基础上，通过签订合同、协议或制定章程，形成紧密型农业经营组织联盟，实行一体化发展。

**（二）龙头带动，合理分工。**以龙头企业为引领、农民合作社为纽带、家庭农场为基础，各成员具有明确的功能定位，实现优势互补、共同发展。

**（三）要素融通，稳定合作。**立足主导产业、追求共同经营目标，各成员通过资金、技术、品牌、信息等要素融合渗透，形成比较稳定的长期合作关系，降低交易成本，提高资源配置效率。

**（四）产业增值，农民受益。**各成员之间以及与普通农户之间建立稳定的利益联结机制，促进土地流转型、服务带动型等多种形式规模经营协调发展，提高产品质量和附加值，实现全产业链增值增效，让农民有更多获得感。

## 三、培育和发展农业产业化联合体的总体要求

落实中央决策部署，围绕推进农业供给侧结构性改革，以帮助农民、提高农民、富裕农民为目标，以发展现代农业为方向，以创新农业经营体制机制为动力，积极培育发展一批带农作用突

出、综合竞争力强、稳定可持续发展的农业产业化联合体，成为引领我国农村一二三产业融合和现代农业建设的重要力量，为农业农村发展注入新动能。在促进农业产业化联合体发展过程中，要把握以下基本原则。

**（一）坚持市场主导。**充分发挥市场配置资源的决定性作用，尊重农户和新型农业经营主体的市场主体地位。政府重点做好扶持引导，成熟一个发展一个，防止片面追求数量和规模。

**（二）坚持农民自愿。**农业产业化经营有多种组织带动模式，农业产业化联合体在不同区域、不同产业有多种表现形式，具有各自的适应性和发展空间。是否发展农业产业化联合体、选择哪种合作模式，都要尊重农民的意愿，不搞拉郎配、一刀切。

**（三）坚持民主合作。**引导农业产业化联合体建立内部平等对话、沟通协商机制，兼顾农户、家庭农场、农民合作社、龙头企业等各方利益诉求，共商合作、共议发展、共创事业。

**（四）坚持兴农富农。**把带动产业发展和农民增收作为基本宗旨，打造产业链、提升价值链，挖掘农业增值潜力，发挥农业产业化联合体对普通农户的辐射带动作用，保障农民获得合理的产业增值收益。

#### **四、建立分工协作机制，引导多元新型农业经营主体组建农业产业化联合体**

**（一）增强龙头企业带动能力，发挥其在农业产业化联合体中的引领作用。**支持龙头企业应用新理念，建立现代企业制度，发展精深加工，建设物流体系，健全农产品营销网络，主动适应和引领产业链转型升级。鼓励龙头企业强化供应链管理，制定农

产品生产、服务和加工标准，示范引导农民合作社和家庭农场从事标准化生产。鼓励县级以上农业产业化主管部门开展重点龙头企业认定和运行监测。引导龙头企业发挥产业组织优势，以“公司+农民合作社+家庭农场”“公司+家庭农场”等形式，联手农民合作社、家庭农场组建农业产业化联合体，实行产加销一体化经营。

**（二）提升农民合作社服务能力，发挥其在农业产业化联合体中的纽带作用。**鼓励普通农户、家庭农场组建农民合作社，积极发展生产、供销、信用“三位一体”综合合作。引导农民合作社依照法律和章程加强民主管理、民主监督，保障成员物质利益和民主权利，发挥成员积极性，共同办好合作社。支持农民合作社围绕产前、产中、产后环节从事生产经营和服务，引导农户发展专业化生产，促进龙头企业发展加工流通，使合作社成为农业产业化联合体的“粘合剂”和“润滑剂”。

**（三）强化家庭农场生产能力，发挥其在农业产业化联合体中的基础作用。**按照依法自愿有偿原则，鼓励农户流转承包土地经营权，培育发展适度规模经营的家庭农场。鼓励家庭农场使用规范的生产记录和财务收支记录，提高经营管理水平。健全家庭农场管理服务，完善家庭农场名录制度，建立健全示范家庭农场认定办法。鼓励家庭农场办理工商注册登记。引导家庭农场与农民合作社、龙头企业开展产品对接、要素联结和服务衔接，实现节本增效。

**（四）完善内部组织制度，引导各成员高效沟通协作。**坚持民主决策、合作共赢，农业产业化联合体成员之间地位平等。引导各成员在充分协商基础上，制定共同章程，明确权利、责任和

义务，提高运行管理效率。鼓励农业产业化联合体探索治理机制，制发成员统一标识，增强成员归属感和责任感。鼓励农业产业化联合体依托现有条件建立相对固定的办公场所，以多种形式沟通协商涉及经营的重大事项，共同制定生产计划，保障各成员的话语权和知情权。

## **五、健全资源要素共享机制，推动农业产业化联合体融通发展**

**（一）发展土地适度规模经营。**引导土地经营权有序流转，鼓励具备条件的地区制定扶持政策，引导农户长期流转承包地并促进其转移就业。鼓励农户以土地经营权入股家庭农场、农民合作社和龙头企业发展农业产业化经营。支持家庭农场、农民合作社和龙头企业为农户提供代耕代种、统防统治、代收代烘等农业生产托管服务。

**（二）引导资金有效流动。**支持龙头企业发挥自身优势，为家庭农场和农民合作社发展农业生产经营，提供贷款担保、资金垫付等服务。以农民合作社为依托，稳妥开展内部信用合作和资金互助，缓解农民生产资金短缺难题。鼓励农业产业化联合体各成员每年在收益分配前，按一定比例计提风险保障金，完善自我管理、内部使用、以丰补歉的机制，提高抗风险能力。

**（三）促进科技转化应用。**鼓励龙头企业加大科技投入，建立研发机构，推进原始创新、集成创新、引进消化吸收再创新，示范应用全链条创新设计，提升农业产业化联合体综合竞争力。引导各类创新要素向龙头企业集聚，支持符合条件的龙头企业建立农业领域相关重点实验室，申报农业高新技术企业。鼓励龙头企业提供技术指导、技术培训等服务，向农民合作社和家庭农场

推广新品种、新技术、新工艺，提高农业产业化联合体协同创新水平。

**（四）加强市场信息互通。**鼓励龙头企业找准市场需求、捕捉市场信号，依托联合体内部沟通合作机制，将市场信息传导至生产环节，优化种养结构，实现农业供给侧与需求端的有效匹配。积极发展电子商务、直供直销等，开拓农业产业化联合体农产品销售渠道。鼓励龙头企业强化信息化管理，把农业产业化联合体成员纳入企业信息资源管理体系，实现资金流、信息流和物流的高度统一。

**（五）推动品牌共创共享。**鼓励农业产业化联合体统一技术标准，严格控制生产加工过程。鼓励龙头企业依托农业产业化联合体建设产品质量安全追溯系统，纳入国家农产品质量安全追溯管理信息平台。引导农业产业化联合体增强品牌意识，鼓励龙头企业协助农民合作社和家庭农场开展“三品一标”认证。扶持发展一村一品、一乡一业，培育特色农产品品牌。办好中国农业产业化交易会，鼓励龙头企业参加各类展示展销活动。鼓励农业产业化联合体整合品牌资源，探索设立共同营销基金，统一开展营销推广，打造联合品牌，授权成员共同使用。

## **六、完善利益共享机制，促进农业产业化联合体与农户共同发展**

**（一）提升产业链价值。**引导农业产业化联合体围绕主导产业，进行种养结合、粮经结合、种养加一体化布局，积极发展绿色农业、循环农业和有机农业。推动科技、人文等要素融入农业，鼓励农业产业化联合体发展体验农业、康养农业、创意农业等新

业态。鼓励龙头企业在研发设计、生产加工、流通消费等环节，积极利用移动互联网、云计算、大数据、物联网等新一代信息技术，提高全产业链智能化和网络化水平。

**（二）促进互助服务。**鼓励龙头企业将农资供应、技术培训、生产服务、贷款担保与订单相结合，全方位提升农民合作社和家庭农场适度规模经营水平。引导农业产业化联合体内部形成服务、购销等方面的最惠待遇，并提供必要的方便，让各成员分享联合体机制带来的好处。

**（三）推动股份合作。**鼓励农业产业化联合体探索成员相互入股、组建新主体等新型联结方式，实现深度融合发展。引导农民以土地经营权、林权、设施设备入股家庭农场、农民合作社或龙头企业，采取“保底收入+股份分红”的分配方式，让农民以股东身份获得收益。

**（四）实现共赢合作。**遵循市场经济规律，妥善处理好农业产业化联合体各成员之间、与普通农户之间的利益分配关系。创新利益联结模式，促进长期稳定合作，形成利益共享、风险共担的责任共同体、经济共同体和命运共同体。加强订单合同履行监督，建立诚信促进机制，对失信者及时向社会曝光。强化龙头企业联农带农激励机制，探索将国家相关扶持政策与龙头企业带动能力适当挂钩。

## 七、完善支持政策

**（一）优化政策配套。**落实中央各项支持政策，培育壮大新型农业经营主体。地方可结合本地实际，将现有支持龙头企业、农民合作社、家庭农场发展的农村一二三产业融合、农业综合开发等相关项目资金，向农业产业化联合体内符合条件的新型农业



经营主体适当倾斜。支持龙头企业等新型农业经营主体参与产业扶贫，落实相关税收优惠政策。组织开展精准培训，提高龙头企业负责人、合作社理事长、家庭农场主的经营管理水平。

**（二）加大金融支持。**鼓励地方采取财政贴息、融资担保、扩大抵（质）押物范围等综合措施，努力解决新型农业经营主体融资难题。鼓励银行、保险等金融机构开发符合农业产业化联合体需求的信贷产品、保险产品和服务模式。积极发展产业链金融，支持农业产业化联合体设立内部担保基金，放大银行贷款倍数。与金融机构共享农业产业化联合体名录信息，鼓励金融机构探索以龙头企业为依托，综合考虑农业产业化联合体财务状况、信用风险、资金实力等因素，合理确定联合体内各经营主体授信额度，实行随用随借、循环使用方式，满足新型农业经营主体差异化资金需求。鼓励龙头企业加入人民银行征信中心应收账款融资服务平台，支持新型农业经营主体开展应收账款融资业务。鼓励探索“订单+保险+期货”模式，支持符合条件的龙头企业上市、新三板挂牌和融资、发债融资。鼓励具备条件的龙头企业发起组织农业互助保险，降低农业产业化联合体成员风险。

**（三）落实用地保障。**落实促进现代农业、新型农业经营主体、农产品加工业、休闲农业和乡村旅游等用地支持政策。指导开展村土地利用规划编制，年度建设用地计划优先支持龙头企业、农民合作社和家庭农场等新型农业经营主体建设农业配套辅助设施、开展农产品加工和流通。对新型农业经营主体发展较快、用地集约且需求大的地区，适当增加年度新增建设用地指标。对于引领农业产业化联合体发展的龙头企业所需建设用地，应优先安排、优先审批。

## 八、强化保障措施

**（一）加强组织领导。**各地要按照本意见精神，结合本地实际研究制定具体措施和办法，并做好相关指导、扶持和服务工作。完善农业产业化联席会议制度，推动落实扶持农业产业化发展的相关政策措施，帮助解决农业产业化联合体发展中遇到的困难和问题。

**（二）开展示范创建。**各级农业产业化主管部门要牵头开展农业产业化联合体示范创建活动，建立和发布示范农业产业化联合体名录，定期开展运行监测，适时更新，促进整体经营管理水平提升。可结合实际情况，对示范农业产业化联合体给予重点支持。

**（三）加大宣传引导。**做好农业产业化联合体统计调查工作，建立农业产业化联合体信息库，编制发布中国农业产业化龙头企业采购经理指数，为制定政策提供参考。组织第三方开展农业产业化联合体发展水平评价。及时总结好经验、好做法，充分运用各类新闻媒体加强宣传，营造良好社会氛围。

# 农业部关于公布 2017 年全国休闲农业和乡村旅游示范县 (市、区)的通知

## 农加发〔2017〕5号

为深入贯彻落实党中央、国务院部署要求和中央 1 号文件精神，培育品牌、树立典型，充分发挥示范带动作用，总结各地休闲农业和乡村旅游发展经验，2017 年，我部开展了全国休闲农业和乡村旅游示范县（市、区）创建工作。经各地申报、省级农业主管部门审核、专家评审和网上公示，决定认定河北省邢台县等 60 个县（市、区）为全国休闲农业和乡村旅游示范县（市、区），现予以公布。

休闲农业和乡村旅游是现代农业和现代旅游业的新业态，是推动农村经济发展的新动能。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，培育新型农业经营主体，推进农村一二三产业融合发展，促进农业增效、农民增收、农村增绿，满足人民日益增长的美好生活需要，都具有十分重大的意义和作用。希望获得认定的示范县（市、区）认真贯彻党的十九大精神，实施乡村振兴战略，加强规划指导，强化示范带动，推进休闲农业和乡村旅游主体多元化、业态多样化、设施现代化、发展集聚化和服务规范化，不断提升中高端乡村休闲旅游产品供给能力，为决胜全面建成小康社会，建设美丽宜居乡村、健康村镇和美丽中国、健康中国作出新的更大贡献。

附件:

## 《全国休闲农业和乡村旅游示范县（市、区）名单》

河北省邢台县、承德市兴承（兴隆县、承德县）休闲农业和乡村旅游示范区

山西省长治市、芮城县

内蒙古自治区伊金霍洛旗

辽宁省东港市、营口市鲅鱼圈区

吉林省通化县、汪清县

黑龙江省海林市、五常市

江苏省徐州市贾汪区、宿迁市宿豫区、东台市

浙江省永嘉县、衢州市柯城区、丽水市莲都区

安徽省休宁县、潜山县

福建省寿宁县、尤溪县、福清市

江西省永修县、南丰县、崇义县

山东省五莲县、诸城市

河南省博爱县、卢氏县

湖北省武汉市东西湖区、大冶市

湖南省古丈县、平江县

广东省广州市增城区、珠海市斗门区

广西壮族自治区马山县、北流市、田东县

重庆市涪陵区、綦江区

四川省德阳市罗江区、高县、遂宁市船山区

贵州省贵定县

云南省建水县、丽江市古城区

西藏自治区八宿县

陕西省石泉县、华阴市、太白县

甘肃省天水市秦州区、武威市凉州区

青海省湟源县

宁夏回族自治区隆德县、中卫市沙坡头区

新疆维吾尔自治区沙湾县

大连市长海县

青岛市即墨区

宁波市北仑区

新疆生产建设兵团第一师 7 团

# 农业部 中国农业银行关于推进金融支持农业绿色发展的通知

农财发〔2017〕63号

各省、自治区、直辖市及计划单列市农业（农牧、农村经济、畜牧兽医、渔业、农垦）厅（局、委、办），中国农业银行各分行，新疆生产建设兵团农业局、财务局，黑龙江省农垦总局，广东省农垦总局：

为贯彻落实党的十九大精神和《中共中央办公厅 国务院办公厅关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》相关部署要求，农业部与中国农业银行聚焦农业绿色发展和绿色金融，继续深化务实合作，推动建立金融支持农业绿色发展的工作机制。现就有关事项通知如下。

## 一、提高认识，加强合作

农业绿色发展事关国家粮食安全、资源安全和生态安全，事关美丽中国建设，事关当代人福祉和子孙后代永续发展。推进农业绿色发展是实施“五位一体”总体布局的具体体现，也是农业供给侧结构性改革的主攻方向。党的十八大以来，党中央、国务院高度重视农业绿色发展，着力创新推进农业绿色发展的体制机制，加快建立以绿色生态为导向的农业补贴制度，农业绿色发展理念逐步深入人心、形成习惯。党的十九大报告进一步强调推进绿色发展、着力解决突出环境问题、加大生态系统保护力度等工作。但也要清醒看到，当前农业主要依靠资源消耗的粗放发展方式没有根本改变，环境污染和生态退化的趋势尚未有效遏制，绿色优质农产品和生态产品供给还不能满足人民群众日益增长的美好生活需要，发展绿色农业的任务依旧艰巨。

金融是推动农业绿色发展的重要手段。利用金融工具，探索支持农业发展的新模式、新机制，既是农业部门转变政府职能、创新服务理念的具体体现，也是金融机构贯彻中央“重中之重”战略部署、实现业务转型升级的必然选择。发挥大型涉农金融机构支农优势推动农业绿色发展，有助于加快构建现代农业产业体系、生产体系和经营体系，助力农业供给侧结构性改革和农业现代化；有助于集成利用资源要素，大幅增加农业绿色发展资金供给，持续增强农业绿色发展内生动力，让广大农民群众充分享有农业绿色发展成果。各级农业部门和农业银行要充分认识金融支持农业绿色发展的重要意义，进一步增强工作的责任感和使命感，凝聚共识，深化合作，扎实推进金融支持农业绿色发展，加快构建多层次、广覆盖、可持续的农业绿色发展金融服务体系。

## 二、明确目标，突出重点

各级农业部门和农业银行要认真贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以推动农业绿色发展为基本方向，以深化农业供给侧结构性改革为主线，围绕乡村振兴战略实施，尊重农业发展规律和市场经济规律，坚持政府引导、市场运作，支持一批符合农业绿色发展要求的重点项目。

**（一）支持农业基础设施建设。**要结合《全国农业可持续发展规划（2015-2030年）》、《全国高标准农田建设总体规划（2011—2020年）》、《农业环境突出问题治理总体规划（2014—2018年）》、《东北黑土地保护规划纲要（2017—2030年）》、《“十三五”新增1亿亩高效节水灌溉面积实施方案》、《农业综合开发区域生态循环农业项目指引（2017-2020）》、《种养结合循环农业示范工程建设规划（2017-2020）》等规划，坚持空间优化、

资源节约、环境友好、生态稳定的原则，积极支持重大水利工程、高标准农田建设、节水灌溉和水肥一体化技术推广、黑土地保护、标准化规模养殖场（区）、现代渔港（渔港经济区）、海洋牧场等农业基础设施建设，以及纳入省级以上政府规划、具有稳定经营现金流、还款和担保有保障的农村基础设施建设项目，鼓励采取 PPP 模式、产业基金引导或投贷联动等市场化运作模式。

**（二）支持农业科技创新。**要积极支持农业部认定的“育繁推一体化”种业龙头企业、大型种子企业和种业上市公司发展，主动参与粮食生产功能区、重要农产品生产保护区、特色农产品优势区国家级优势种子生产基地建设，推动种业转型升级；积极支持农产品储藏保鲜、产地初加工、精深加工、中央厨房和物流配送全产业链技术装备研发；支持国家现代农业产业园、农产品加工园农业高新技术企业创新成果转化推广。

**（三）支持农业结构调整。**要紧密围绕推进农业现代化，优化产品产业结构，培育壮大新产业新业态，推进农业提质增效。在生产环节，积极支持农业产业化龙头企业、农民合作社以及家庭农场（专业大户）等新型农业经营主体调整粮经饲种植结构，发展规模高效养殖业，做大做强优势特色产业，发展适度规模经营，全面提升农产品质量和食品安全水平；在加工环节，支持经营规范、环保达标的农民合作社、家庭农场等新型农业经营主体发展农产品加工业，购置烘干、整理和质检设备，新建、改扩建农产品加工储藏设施；在流通环节，做好绿色农产品收储、流通、品牌建设等环节金融服务工作，优先支持从业经验丰富且与收储加工企业有稳定合作关系的粮食经纪人，以及竞争力较强、具备现代企业制度的农业产业化国家重点龙头企业、国有粮食企业。



鼓励县级农业银行与新型农业经营主体建立紧密合作关系，重点加大对乡村休闲旅游、农村电商、特色村镇等方面的信贷支持，促进农村一二三产业融合发展，拓展农业产业链价值链，辐射带动广大农民群众致富增收。

**（四）支持农业面源污染治理。**要按照农业面源污染治理攻坚战“一控两减三基本”的目标任务要求，以及农业部《关于实施农业绿色发展五大行动的通知》部署，以畜禽粪污资源化利用行动、果菜茶有机肥替代化肥行动、东北地区秸秆处理行动、农膜回收行动和以长江为重点的水生生物保护行动等农业绿色发展五大行动为重点领域，通过多种金融工具的融合创新，支持节水农业、化肥农药减量增效、耕地质量建设、土壤水域污染治理、资源节约利用和低消耗、低残留、低污染农业投入品生产，推动五大行动加快见实效，并打造一批示范项目，以示范项目的典型带动作用引领农业绿色发展金融支持体系的建立健全。

### 三、加强指导，创新服务

各级农业部门和农业银行要根据当地农业发展特色和金融需求特点，加强沟通协作，共同推进服务创新。

**（一）创新绿色金融产品。**各级农业银行要加大绿色金融产品研发力度，优化产品组合，打造包括信贷、投行、债券、基金、金融租赁等区域特色明显的金融服务专属产品箱；定期补充、修订、更新绿色金融业务产品箱内容，不断丰富完善绿色金融产品体系，积极满足绿色农业发展需要。各级农业部门要发挥行业管理优势，促进财政支农资金与农业银行金融产品有效对接，放大财政促进金融支农成效。

**（二）完善信贷支持政策。**各级农业银行要在总行信贷授权

规定范围内，开展动态授权，对绿色、低碳、循环经济领域的涉农客户予以倾斜。在合法合规风险可控的前提下，鼓励有条件的农业银行会同农业部门研究出台适应农业农村客户特点的排污权、碳排放权、节能环保知识产权等新型抵质押担保管理办法，打造绿色农业信贷投放增长点；研究制定针对农业绿色发展项目的客户评级、项目评审办法，适当放宽对贷款期限、宽限期、偿债覆盖率、收益率等方面要求。

**（三）优化和完善服务渠道。**各级农业银行要围绕农民农资购销融资需求，与供销社等农资服务企业深入合作，开发数据网贷，简化信贷审批流程，支持农业客户购买符合安全标准的农资物品；依托农业部新型农业经营主体信息直报系统、地方政府监管平台、批发市场、龙头企业、电商平台等，采集农户有效数据信息，上线推广“惠农e贷”产品；围绕农民绿色生活消费需求，大力支持农业农村电商发展和农业部信息进村入户工程，整合“惠农e付”、“惠农e商”搭建网上交易管理平台，实现与大型批发市场和专业市场线上业务对接，为“农产品进城、工业品下乡”提供绿色便捷渠道；围绕农民基础金融服务需求，扎实推动“四位一体”县域农村服务渠道体系建设，加大惠农通服务点功能改造力度，补齐互联网金融服务“三农”短板，形成现代与传统相结合、线上与线下无缝对接的基础金融服务覆盖渠道，使农民办理业务更加便捷高效。

**（四）探索多方合作的金融服务模式。**各级农业部门要积极支持农业银行与政策性农业信贷担保机构建立全面合作关系，根据辖区金融环境和经营管理水平，合理设置担保放大倍数和风险分担比例，共同支持绿色农业发展。各级农业银行要充分利用政

府设立的绿色产业基金、风险补偿基金、绿色贴息贷款等政策，做大绿色信贷业务规模，降低贷款风险；加大银保合作产品创新力度，积极探索与绿色生态农业保险、农村环境污染责任保险等险种联动的合作模式；加强与证券、基金、投资公司合作，发挥各自优势，创新投行、租赁、金融市场、资产管理等新型融资工具和服务方式。

#### **四、明确职责，协同推进**

**（一）强化组织领导。**农业部和中国农业银行共同建立金融支持农业绿色发展协调机制，具体工作分别由农业部财务司和农业银行三农政策与业务创新部牵头负责，主要任务是及时研究解决双方合作中存在的困难和问题。各地农业部门与农业银行也要建立相应的工作组织协调机制，在重点区域共同确定农业绿色金融行动方案，共同制定绿色金融服务标准，提出工作思路和具体举措，确保各项工作有效落实。

**（二）认真筛选项目。**各级农业部门要积极向农业银行推荐社会信誉良好、绿色环保达标、示范效应强、市场前景广阔的经营主体和农业项目。各级农业银行对农业部门推荐的优质项目，在符合信贷管理规定的条件下，优先受理调查，优先安排信贷计划，优先审批放款。

**（三）建立信息共享和监测统计制度。**各级农业部门和农业银行要加快建立信息共享制度，重大农业政策和信贷政策信息及时互相通报，并邀请对方参加重大工作会议；要强化信息监测统计工作，建立健全项目实施情况跟踪和精准服务机制；要定期汇总项目推荐、贷款投放和经济效益等情况，逐级上报至农业部和中国农业银行。

**（四）强化宣传培训。**农业部与中国农业银行将加强金融支持农业绿色发展工作的宣传培训，及时收集整理各地好的做法和经验，供基层学习借鉴。各地农业部门与农业银行也要及时总结支持农业绿色发展的工作情况，深入挖掘典型案例、典型经验和典型模式，强化宣传引导，并通过现场、视频、网络等方式开展联合培训交流，多层次多维度开展政策宣讲和产品培训，提升从业人员的理念认识和业务水平。

# 农业部 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 国家林业局关于启动第一批国家农业可持续发展试验示范区建设 开展农业绿色发展先行先试工作的通知

## 农计发〔2017〕121号

根据农业部等8部门《关于印发国家农业可持续发展试验示范区建设方案的通知》（农计发〔2016〕88号）和《农业部办公厅关于开展第一批国家农业可持续发展试验示范区评估确定工作的通知》（农办计〔2017〕26号）要求，在各地积极申报的基础上，经农业部、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、国家林业局组织遴选，产生了第一批40个国家农业可持续发展试验示范区（以下简称“试验示范区”，见附件）。为贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》，加快推进试验示范区创建，第一批试验示范区将同时作为农业绿色发展的试点先行区，通过先行先试，创新机制，创造经验，带动面上绿色发展。现将有关事项通知如下。

### 一、总体思路

全面贯彻落实党的十九大精神，牢固树立新发展理念，以绿水青山就是金山银山理念为指引，以资源环境承载力为基准，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，把绿色发展贯穿于农业发展全过程，着力创新农业绿色发展体制机制，全面深化改革、激励约束和政府监管，构建农业绿色发展政策体系，形成一批适宜不同类型特点的农业绿色发

展模式，为全面推动形成农业绿色生产方式和生活方式提供样板。

## 二、试点目标

通过 3 年左右的努力，农业绿色发展理念深入人心，因地制宜总结一批农业绿色发展模式和技术集成，提炼推广一批农业绿色发展制度，努力形成农业绿色生产方式和绿色生活方式。

在产业制度上，努力形成农业资源环境管控制度，建立农业产业准入负面清单，绿色循环低碳的生产制度，不符合绿色发展的产业、破坏耕地和草原等资源环境的行为得到严格禁止。

在生产方式上，基本形成与资源环境承载力相匹配、生产生活生态相协调的农业发展格局，耕地利用强度和方式合理，水资源使用高效节约，化肥农药、饲料添加剂、兽用抗菌药物等农业投入品减量使用，秸秆、农膜、畜禽粪污等废弃物全部资源化利用，农田生态、草原生态、水生生态良好，乡村美丽宜居。

在生活方式上，宣传、普及简约适度、绿色低碳的生活方式，反对奢侈浪费和不合理消费，“光盘行动”、绿色家庭和绿色学校等行动持续开展。

## 三、试点任务

### （一）主要内容

坚持节约资源和保护环境的基本国策，综合考虑各地资源环境承载力、生态类型和农业发展基础条件，围绕以下方面开展先行先试。

**1.优化农业主体功能与空间布局。**立足水土资源匹配性，将农业发展区域细化为优化发展、适度发展、保护发展区域，因地制宜实行不同的政策措施。明确区域生产功能，按照全国总体安排，合理划定粮食生产功能区、重要农产品生产保护区，创建特

色农产品优势区。以县为单位，建立农业产业准入负面清单制度，因地制宜制定禁止和限制发展的产业目录。建立农业绿色循环低碳生产制度，明确种植业、养殖业发展方向和开发强度，促进一二三产融合发展。

**2.保护与节约利用农业资源。**建立耕地轮作休耕制度，降低耕地利用强度，提升耕地质量。建立节约高效的农业用水制度，严控地下水利用，推广农艺节水和工程节水措施。充分利用天然降水，积极有序发展雨养农业。加强种质资源保护利用，开展濒危物种专项救护，完善外来物种防控机制。实施海洋渔业资源总量管理制度，降低捕捞强度。

**3.保护与治理产地环境。**防止工业和城镇污染向农业转移。开展受污染耕地安全利用与治理修复。科学减量使用农业投入品，推进化肥农药使用量零增长，规范限量使用饲料添加剂，减量使用兽用抗菌药物。完善秸秆和畜禽粪污等资源化利用制度，完善废旧地膜和包装废弃物等回收处理制度，推进养殖尾水治理，打赢农业面源污染防治攻坚战。

**4.养护修复农业生态系统。**优化乡村种植、养殖、居住等功能布局，推行种养结合、生态循环，打造环境优美的田园生态系统。保护修复草原、水生生态、林业和湿地生态系统。

**5.推行绿色生活方式。**实施农业绿色发展全民行动。开展农村人居环境整治，发展休闲农业，保护农业文化遗产，建设美丽宜居乡村。从教育、宣传、文化等方面普及绿色生活理念，推行绿色生活方式，形成全社会共同推进农业绿色发展的良好氛围。

## **（二）工作重点**

**1.科技研发创新。**开展农业绿色发展共性关键技术研发，突

破绿色药肥、植保等技术瓶颈，强化耕地保育、地力提升、节水灌溉技术装备、高效种植模式等技术供给，攻克农膜残留回收、秸秆和畜禽粪污综合利用等技术难题，并推进针对典型区域的技术体系集成和示范推广。

**2.生产方式创新。**围绕农业绿色发展和可持续发展，转变农业发展方式，推行农业绿色生产方式，保护和合理利用水土资源，科学使用农业投入品，开展农业废弃物资源化利用，保护产地环境，开展农业突出问题治理，促进资源永续利用和生态环境良好。

**3.经营方式创新。**加快发展多种形式的适度规模经营，积极培育新型农业经营主体和服务主体，着力构建新型现代农业经营体系，鼓励率先开展绿色生产。把节约利用农业资源、保护产地环境、提升生态服务功能等内容纳入农业人才培养范畴，培养一批具有绿色发展理念、掌握绿色生产技术技能的农业人才和新型职业农民。

**4.政策体系创新。**建立健全支持农业绿色发展的政策体系，加强农业产业、科技、人才、财税、金融信贷、农业保险等政策的顶层设计和有效衔接。创新推进农业绿色发展的政府组织方式，在体制改革、规划计划、资金安排、重大工程等方面健全完善政策支持机制。创新激励约束机制，调动各类社会主体参与农业绿色发展。

## 四、工作安排

**（一）积极推进试验示范。**支持农业可持续发展工作起步早、基础好的浙江、江苏、福建、上海等省市的试验示范区，全面开展农业绿色发展先行先试，打造综合样板。其他试验示范区立足资源禀赋，整体谋划，重点推进，针对区域特点和突出问题，着



力探索区域特色性绿色发展模式。

**（二）组织开展阶段评估。**根据各地试验示范区和先行先试工作进展情况，适时请第三方机构对第一批试验示范区开展阶段性评估，开展督导、总结经验、选树典型。

**（三）认真做好总结推广。**各试验示范区及时梳理试点示范工作进展，总结试点经验和典型模式，努力形成制度性成果。农业部会同有关部委及时进行遴选，总结可复制可推广的成果，并进行示范推广。

## 五、有关要求

**（一）加强组织领导。**省级有关部门负责本省（区、市）先行先试工作的组织领导和指导工作，省级农业主管部门要会同有关厅局按照省级人民政府的部署和要求，切实开展先行先试工作。试验示范区所在地人民政府要加强组织领导，建立农业绿色发展推进机制，把农业绿色发展纳入领导干部任期生态文明建设责任制内容，结合实际研究制定实施方案，明确目标任务、职责分工，列出路线图、时间表。农业部、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 8 部门组成的试验示范区建设工作协调小组负责先行先试工作的总体组织协调，指导本行业（部门）开展先行先试工作。

**（二）加强协同推进。**各试验示范区要强化激励约束，开展宣传发动，充分发挥企业、社会机构、合作社及农户在农业绿色发展先行先试中的作用。企业要明确定位、发挥优势，主动参与绿色发展的技术、服务、经营方式创新，开展农企合作，着力探索良性的农业绿色发展商业模式。行业协会等社会机构要充分发挥其规划引导、咨询培训和协调服务等职能，加强农业产业化企

业、农民专业合作社、家庭农场等新型经营主体与农户的利益联结。新型经营主体要带动农民率先推行绿色生产方式，转变思想观念，提高生产技能。

**（三）加强政策支持。**省、市、县各级农业等主管部门要积极争取对试验示范区的政策扶持，现有农业资源与生态环境方面的资金应向试验示范区倾斜，为先行先试工作提供保障。按照以绿色生态为导向的农业补贴制度改革要求，在先行先试地区加大耕地轮作休耕、草原生态保护、退耕还林还草、湿地保护等支持力度，重点支持实现资源循环利用农业适度规模经营主体。农业综合开发区域生态循环农业项目、新增千亿斤粮食田间工程、农业环境突出问题治理、畜禽粪污资源化利用整县推进等工程项目优先在试验示范区内实施。探索绿色金融服务先行先试地区的有效方式，加大绿色信贷及专业化担保支持力度，创新绿色生态农业保险产品，加大政府和社会资本合作（PPP）在绿色发展领域的推广应用。

**（四）加强管理考核。**农业部会同有关部门建立国家农业绿色发展协调推进机制，制定试验示范区管理办法和考核评价指标体系。加强工作指导，适时开展先行先试部门联合督查。农业部会同有关部门对已确定的试验示范区进行阶段考核，各省（区、市）负责运行跟踪。对考核不合格的限期整改，整改不到位的取消“国家农业可持续发展试验示范区”和农业绿色发展先行先试工作资格。

**（五）加强工作调度。**各试验示范区每季度梳理一次工作进展情况，每年底开展总结。省级农业主管部门要会同同级相关部门在此基础上汇总形成本省（区、市）的季度工作进展和年度总

结报告。季度工作进展于每季度底、年度总结报告于 12 月 15 日前报送农业部等有关部门。

**附件：**

**《第一批国家农业可持续发展试验示范区暨农业绿色发展试点先行区名单》**

浙江省

江苏省徐州市

江苏省泰州市

福建省漳州市

福建省南平市

山东省枣庄市

河南省平顶山市

湖北省咸宁市

云南省玉溪市

北京市顺义区

天津市武清区

河北省承德市围场县

山西省晋城市高平市

山西省临汾市蒲县

内蒙古自治区巴彦淖尔市杭锦后旗

辽宁省朝阳市喀左县

吉林省吉林市舒兰市

吉林省通化市通化县  
黑龙江省大庆市肇源县  
上海市崇明区  
安徽省阜阳市颍上县  
江西省宜春市丰城市  
湖北省宜昌市夷陵区  
湖南省岳阳市屈原管理区  
湖南省常德市澧县  
广东省河源市东源县  
广东省江门市恩平市  
广西壮族自治区贺州市钟山县  
海南省琼海市  
重庆市璧山区  
四川省自贡市荣县  
贵州省遵义市凤冈县  
云南省曲靖市马龙县  
西藏自治区日喀则市仲巴县  
陕西省渭南市华州区  
甘肃省张掖市高台县  
青海省海北州刚察县  
宁夏回族自治区吴忠市青铜峡市  
新疆维吾尔自治区伊犁州特克斯县  
新疆生产建设兵团第八师石河子总场

**农业部 中央农村工作领导小组办公室 国家发展改革委  
财政部 国家林业局 科技部 国土资源部 环境保护部 水利  
部关于认定中国特色农产品优势区名单(第一批)的通知  
农市发〔2017〕14号**

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团农业（农牧、农村经济、畜牧、农垦、农产品加工、渔业）厅（局、委、办）、发展改革委、财政、林业、科技、国土资源、环境保护、水利主管部门，黑龙江省农垦总局、广东省农垦总局，内蒙古、吉林、龙江、大兴安岭、长白山森工（林业）集团公司：

根据《农业部 中央农村工作领导小组办公室国家发展改革委 财政部 国家林业局 科技部 国土资源部 环境保护部 水利部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 国家发展改革委 国家林业局关于组织开展“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，农业部等九部门组织专家评审，网上公示等程序，决定认定浙江省安吉县安吉白茶中国特色农产品优势区等62个地区为中国特色农产品优势区（第一批）（名单见附件）。

中国特色农产品优势区要深入贯彻党的十九大精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，按照《特色农产品优势区建设规划纲要》，立足资源特色，加大资金投入，强化科技支撑，促进产业兴旺，推动品牌强农，带动农民增收，为乡村振兴战略顺利实施作出新的更大贡献。

附件：

《中国特色农产品优势区名单（第一批）》

- 1.浙江省安吉县安吉白茶中国特色农产品优势区
- 2.重庆市涪陵区涪陵青菜头中国特色农产品优势区
- 3.河北省平泉市平泉香菇中国特色农产品优势区
- 4.重庆市荣昌区荣昌猪中国特色农产品优势区
- 5.福建省建瓯市建瓯笋竹中国特色农产品优势区
- 6.浙江省三门县三门青蟹中国特色农产品优势区
- 7.河南省信阳市信阳毛尖中国特色农产品优势区
- 8.福建省武夷山市武夷岩茶中国特色农产品优势区
- 9.宁夏回族自治区盐池县盐池滩羊中国特色农产品优势区
- 10.安徽省亳州市亳州中药材中国特色农产品优势区
- 11.湖北省恩施州恩施硒茶中国特色农产品优势区
- 12.贵州省兴仁县兴仁薏仁米中国特色农产品优势区
- 13.江西省南丰县南丰蜜桔中国特色农产品优势区
- 14.江西省赣州市赣南脐橙中国特色农产品优势区
- 15.山东省东阿县东阿黑毛驴中国特色农产品优势区
- 16.湖南省安化县安化黑茶中国特色农产品优势区
- 17.河北省鸡泽县鸡泽辣椒中国特色农产品优势区
- 18.广西壮族自治区陆川县陆川猪中国特色农产品优势区
- 19.湖南省邵阳县邵阳油茶中国特色农产品优势区
- 20.江苏省盱眙县盱眙小龙虾中国特色农产品优势区
- 21.湖北省武汉市蔡甸区蔡甸莲藕中国特色农产品优势区
- 22.湖北省潜江市潜江小龙虾中国特色农产品优势区

- 23.山东省昌邑市昌邑生姜中国特色农产品优势区
- 24.江苏省邳州市邳州银杏中国特色农产品优势区
- 25.江苏省昆山市阳澄湖大闸蟹中国特色农产品优势区
- 26.云南省临沧市临沧普洱茶中国特色农产品优势区
- 27.浙江省绍兴市柯桥区、诸暨市、嵊州市绍兴会稽山香榧中国特色农产品优势区
- 28.广东省珠海市斗门区白蕉海鲈中国特色农产品优势区
- 29.广西壮族自治区田东县百色芒果中国特色农产品优势区
- 30.云南省元谋县元谋蔬菜中国特色农产品优势区
- 31.贵州省遵义市遵义朝天椒中国特色农产品优势区
- 32.山东省金乡县金乡大蒜中国特色农产品优势区
- 33.重庆市奉节县奉节脐橙中国特色农产品优势区
- 34.山东省济南市章丘区章丘大葱中国特色农产品优势区
- 35.四川省苍溪县苍溪猕猴桃中国特色农产品优势区
- 36.内蒙古自治区杭锦后旗河套向日葵中国特色农产品优势区
- 37.吉林省汪清县汪清黑木耳中国特色农产品优势区
- 38.陕西省商洛市商洛核桃中国特色农产品优势区
- 39.四川省攀枝花市攀枝花芒果中国特色农产品优势区
- 40.山西省长治市上党中药材中国特色农产品优势区
- 41.吉林省抚松县抚松人参中国特色农产品优势区
- 42.河南省灵宝市灵宝苹果中国特色农产品优势区
- 43.广西壮族自治区永福县永福罗汉果中国特色农产品优势区
- 44.云南省德宏州德宏小粒咖啡中国特色农产品优势区
- 45.四川省宜宾县宜宾油樟中国特色农产品优势区
- 46.河北省迁西县迁西板栗中国特色农产品优势区

- 47.北京市平谷区平谷大桃中国特色农产品优势区
- 48.湖南省华容县华容芥菜中国特色农产品优势区
- 49.宁夏回族自治区中宁县中宁枸杞中国特色农产品优势区
- 50.黑龙江省海伦市海伦大豆中国特色农产品优势区
- 51.甘肃省定西市安定区定西马铃薯中国特色农产品优势区
- 52.内蒙古自治区锡林郭勒盟锡林郭勒草原肉羊中国特色农产品优势区
- 53.辽宁省北镇市北镇葡萄中国特色农产品优势区
- 54.陕西省洛川县洛川苹果中国特色农产品优势区
- 55.海南省澄迈县桥头地瓜中国特色农产品优势区
- 56.新疆维吾尔自治区巴音郭楞州库尔勒香梨中国特色农产品优势区
- 57.上海市浦东新区南汇水蜜桃中国特色农产品优势区
- 58.新疆维吾尔自治区吐鲁番市高昌区吐鲁番哈密瓜中国特色农产品优势区
- 59.新疆生产建设兵团第一师3团阿拉尔薄皮核桃中国特色农产品优势区
- 60.西藏自治区日喀则市青稞中国特色农产品优势区
- 61.青海省玉树州玉树牦牛中国特色农产品优势区
- 62.大兴安岭林业集团加格达奇林业局大兴安岭黑山猪中国特色农产品优势区



# 农业部办公厅关于印发《全国农业机械化安全生产“十三五”规划》的通知

## 农办机〔2017〕1号

为贯彻落实《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国农业机械化促进法》《农业机械安全监督管理条例》和《安全生产“十三五”规划》，我部编制了《全国农业机械化安全生产“十三五”规划》，现印发各地，请结合本地实际贯彻执行。

**附件：**

### 《全国农业机械化安全生产“十三五”规划》

为贯彻落实党中央、国务院关于加强安全生产工作的决策部署，根据《中华人民共和国安全生产法》《农业机械安全监督管理条例》和《安全生产“十三五”规划》，制定本规划。

#### 一、“十二五”工作成效

“十二五”期间，农业机械化主管部门及其安全监理机构在各级党委和政府的领导下，在安监和公安等部门的支持和配合下，坚持“安全第一，预防为主，综合治理”的方针，农机安全生产工作取得了明显成效。

##### （一）安全监管法规体系不断完善

“十二五”期间，农业部及地方制修订了《拖拉机登记规定》《农业机械事故处理文书规范》《拖拉机安全操作规程》等49项规章标准。农机安全监管法规和标准体系基本形成，为规范农机

安全执法、强化依法依规监督管理奠定了基础。

## **（二）安全监管体制不断创新**

深入开展“为民服务创先争优”创建活动，共推出 216 个部级示范窗口和 781 个示范岗位标兵，监理人员服务意识和能力水平明显提升。2015 年底，全国共有县级以上农机安全监理机构 2867 个、监理人员近 3.1 万人，监管网络不断完善，监管体系不断向乡村两级延伸，监理机构参公管理步伐加快。

## **（三）“平安农机”创建活动不断深化**

“十二五”期间，农业部和国家安全监管总局继续组织开展了“平安农机”创建活动，共创建 509 个全国“平安农机”示范县。各级党委政府对农机安全生产工作更加重视，多部门协作机制进一步巩固，农机安全工作基础更加夯实。

## **（四）监理惠农政策实施范围不断扩大**

“十二五”期末，全国共有 807 个县开展了农机安全监理减免费试点，12 个省（区、市）和计划单列市实现了减免费管理全覆盖，部分地区开展了农机保险保费补贴、农机报废更新补贴、农机安全防护性能提升试点。惠农政策的实施，减轻了农业生产企业和农民负担，提升了安全监管效果。

## **（五）安全生产意识不断提高**

“十二五”期间，各地积极推进农机安全生产文化建设。大力组织农机“安全生产月”“安全生产宣传咨询日”活动。宣传教育不断深入，宣传形式不断创新。通过编印安全宣传教材、举办安全培训班、开展事故警示教育、知识技能竞赛等多种形式，不断增强机手安全意识。

## **（六）农机安全生产形势明显好转**

2015年，全国农机事故起数、死亡人数和受伤人数三项指标（含农机道路交通事故）与2010年相比，分别下降了40%、46%和56%。拖拉机“三率”（上牌率、持证率、检验率）综合水平超过70%，比“十一五”末提高了30个百分点。农机安全生产和安全监管水平大幅度提升，为构建和谐社会作出了积极贡献。

## 二、发展环境

“十三五”时期是我国传统农业向现代农业转变的关键期，也是农业机械化加快发展的机遇期。安全生产备受社会关注，农业机械化安全发展面临新的机遇和挑战。

### **（一）安全生产红线意识进一步强化，对农业机械化安全发展提出新要求**

十八大以来，中央领导对安全生产作出了一系列重要指示。习近平总书记指出，人命关天，发展决不能以牺牲人的生命为代价，这必须作为一条不可逾越的红线。要求必须坚定不移保障安全发展，狠抓安全生产责任制落实；必须深化改革创新，加强和改进安全监管工作；必须强化依法治理，着力提高安全生产法治化水平；必须坚决遏制重特大事故频发势头，推动安全生产关口前移；必须加强基础设施建设，提升安全保障能力。“十三五”规划纲要中提出要建立责任全覆盖、管理全方位、监管全过程的安全生产综合治理体系，构建安全生产长效机制。农机安全生产作为全国17个安全生产重点行业之一，必须按照中央领导的指示精神 and 国务院统一部署，以对党和人民高度负责的精神，统筹谋划、精心组织、加强监管，切实担负起保障农机安全生产的历史重任。

### **（二）简政放权优化经济发展环境，给农机安全生产工作赋予新内涵**

近年来，中央加快转变政府职能、深化行政体制改革步伐，国务院先后作出推进简政放权、放管结合、优化服务的工作部署，要求在减环节、优流程、转作风、提效能、强服务方面取得突破性进展。各级农业机械化主管部门及其安全监理机构积极响应并进行主动探索，取得了初步成效。但与中央要求和广大农民群众期盼相比，安全监理工作还有一定差距。一些地方在拖拉机和联合收割机登记、驾驶证申领、安全技术检验工作中，依然存在责任主体不清、程序复杂、项目繁多等问题。需要进一步转变职能，优化工作流程，简化办事环节，提高工作效率，使农机安全监管工作更加便民高效。

### **（三）新型农机经营组织快速发展，给农机安全生产带来新机遇**

企业是安全生产的第一责任人。过去农机生产的主体是千家万户的个体农机手，量大面广，安全监管难度大。随着现代农业发展和农业机械化全程、全面、高质、高效步伐加快，机械智能化、经营规模化、服务社会化的特征日益明显，家庭农场、农机合作社等新型经营主体蓬勃发展，农机生产从业者的内在结构不断优化，给精细管理带来了新的机遇。农机安全监理工作必须适应新形势、新情况，把握新趋势、抓住新机遇，适应主体变化，转变监管方式，突出监管重点，加强动态管理和精细管理。

### **（四）农机化发展转型升级，给强化农机安全监管带来新挑战**

“十三五”时期，农机化发展处在转型升级过程中，农机安全生产面临许多挑战。一是机手安全意识薄弱，无牌行驶、无证驾驶等违法违规现象依然大量存在。二是很多老旧农业机械不符

合国家安全技术标准，淘汰更新速度较慢。三是新机具和大型复式机械不断出现，对其安全性能评估和监管措施相对滞后。四是投入不足，安全监管手段薄弱，监理装备建设滞后。农机安全监理必须坚持问题导向，进一步加大安全宣传教育培训力度，加强隐患排查和违章治理，加快报废更新步伐，加强队伍建设，改善装备条件，提高监管能力和水平。

综合判断，“十三五”期间农机安全生产工作的任务更重、要求更高、挑战更大。必须准确把握行业内外形势发展的深刻变化，以新发展理念引领农机安全生产的发展方向。

### **三、指导思想、基本原则和主要目标**

#### **（一）指导思想**

认真贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，牢固树立新发展理念，坚持安全发展，坚守“发展决不能以牺牲人的生命为代价”这条不可逾越的红线，以预防和减少农机事故、提高农业机械化安全生产水平为中心，以依法行政、规范执法、文明监理、优化服务为主线，以落实安全责任、完善政策法规、创建安全文化、加大隐患治理、提升监管能力为重点，深化“平安农机”创建活动，转变监管方式，改善监管手段，提升监管效果，有效遏制重特大农机事故发生，推动农机安全生产形势持续稳定向好，为推进农业现代化提供有力支撑。

#### **（二）基本原则**

坚持依法监管。农机安全监理工作是行政执法工作，必须坚持依法监理，严格履行法定职责，做到法定职责必须为、法无授权不可为。进一步完善工作制度，理清行政权力清单，公开办事流程，规范执法行为，依法核发拖拉机牌照，更好地维护农机安

全生产和监管秩序。

坚持优化服务。寓管理于服务之中，坚持依法行政与优化服务有机结合，更加密切与农民群众的关系。必须秉承以民为本、为民服务、帮民解难、助民增收、保民平安理念，不断优化服务措施，通过送检下乡、宣传到村、服务到户等方式，帮助农民解决实际问题，提高农民群众遵章守法的自觉性和主动性。

坚持综合治理。农机安全监管是一项系统工程，必须在各级党委和政府的领导下，加强与安监、公安、质监等部门的协调配合，构建政府主导、农机主抓、部门协作、群众参与、齐抓共管的长效机制。必须运用法治、经济、文化等多种手段，努力构建农机安全宣传教育、源头管理、执法监控三大防线，有效预防和减少农机事故。

坚持政策引导。惠民政策的实施，对促进“三率”水平提高、减少违法违规现象、消除安全隐患、化解事故风险等效果明显，深受广大农民群众欢迎。做好农机安全监理工作，必须争取并实施好农机安全扶持政策，切实尊重农民意愿，充分发挥法律和政策双重作用，将执法与引导、便民与惠民结合起来，有效促进农机化安全发展。

### **（三）主要目标**

“十三五”期间，全国农机安全生产力争达到以下目标：农机事故减少 10% 以上，严格控制重特大农机事故发生；拖拉机、联合收割机“三率”水平提升 5 个百分点以上，监管覆盖面进一步扩大；每年创建一批全国“平安农机”示范市、县和岗位标兵，“平安农机”创建活动进一步深化；顺应形势发展需要修订规章标准，农机安全生产法规体系进一步完善；充实乡村农机安全监

理人员，基层农机安全监管网络进一步健全；加强农机监理装备建设，农机安全生产监管和服务能力进一步提高。

#### **四、发展理念**

##### **（一）改革驱动，创新发展**

农机安全监管工作要不断适应农机化发展和现代农业建设的新要求，创新工作思路、创新体制机制、创新监管手段和服务方式，推动农机安全监管工作不断迈上新的台阶。

##### **（二）统筹兼顾，协调发展**

农机安全生产要顺应农业机械化全程、全面、高质、高效发展的需要，树立全面统筹、协调推进、综合治理的系统观，补齐短板，缩小差距，夯实基础，努力实现全面发展。

##### **（三）节本增效，绿色发展**

农机安全生产要围绕发展资源节约型、环境友好型机械化，全面推进报废更新政策实施，加快老旧农业机械报废更新步伐，淘汰落后机型，加强机务管理技术指导与服务，改善机械的技术状态，提高利用效率，促进节能减排。

##### **（四）凝心聚力，开放发展**

农机安全生产涉及社会方方面面，转变“就监理论监理”的封闭式思维方式，开放式积聚安全监管资源和社会力量，积极争取政府支持，加强与安监、公安等部门的密切协作，形成合力，构建齐抓共管的工作格局。

##### **（五）便民惠民，共享发展**

让广大农民共享安全发展成果，坚持管理与服务并重，在加强监管为广大农民群众创造安全有序的生产生活环境的同时，积极推行惠民政策和便民措施，让广大农民和机手共享安全和谐的

发展环境。

## **五、主要任务**

### **（一）完善责任体系，推进主体责任落实**

按照“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”和“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”的要求，建立政府、行业、生产经营者分工负责的农机安全生产责任体系。把农机安全生产列入各级政府安全生产的目标考核内容，纳入各级安全生产和农业机械化发展规划。落实各级农业机械化主管部门及其安全监理机构的监管责任，推动农机安全生产与农业机械化协调发展。强化乡镇政府农机安全生产监管责任，积极发展村级农机安全协管员，解决好农机安全监管“最后一公里”监管空白的问题。通过签订农机安全生产责任书等方式，落实农机合作组织、家庭农场、农机大户、农民机手等生产经营者的主体责任。

### **（二）健全法规体系，全面推进依法监管**

按照全面推进依法治国要求谋划农机安全监管工作，发挥法治的引领和保障作用，自觉运用法治思维和法治方式处理好农机安全监管工作中的突出问题。加快制修订《拖拉机联合收割机驾驶证申领和使用规定》《拖拉机联合收割机登记规定》等农机安全监管规章和工作规范，提高农机安全法规建设质量，健全和完善农机安全法规体系。制修订农机安全标准和操作规范，规范拖拉机联合收割机产品出厂合格证，做好安全标准宣贯工作。坚持改革创新，按照分类管理、优化内容、简化程序和提高效率的原则，研究改革农机安全检验制度，探索研究新机免检的实现途径。农机安全生产监管人员要坚持学法尊法守法用法，严格依法办理



农机安全监理各项业务，健全规章制度，公开办事流程，规范执法行为，不断提高农机安全监管依法履职、依法监管水平。

### **（三）落实惠农政策，推进免费安全监理**

积极争取、创设农机安全监管扶持政策，让农民共享经济社会发展成果。贯彻李克强总理政府工作报告和财政部、国家发改委《关于扩大18项行政事业性收费免征范围的通知》精神，争取财政经费，推进农机安全监理减免费政策落实，确保免征“拖拉机号牌（含号牌架、固定封装置）费、拖拉机行驶证费、拖拉机登记证费、拖拉机驾驶证费、拖拉机安全技术检验费”的政策落到实处。有条件的地方积极争取免征考试费。全面推开农机报废更新补贴试点，不断总结经验，强化管理，推进老旧机械报废更新，促进农机结构调整、节能降耗和安全发展。积极争取资金开展农机保险保费补贴试点工作，研究探索具有农机特色的保险补贴制度，提高农机户、农机作业服务组织的风险保障能力。进一步扩大农机防护性能提升试点范围，减少农机安全隐患，增强农机事故防范能力。

### **（四）保障安全投入，提升监管服务能力**

积极争取各方面支持，依法保障农机安全投入。加强农机安全监理装备建设，结合农业安全生产保障能力建设和农业执法监管能力建设规划的实施，加强对农机安全监理装备建设的支持，配备必要适用的安全检验、事故勘查、培训考试等装备设备和执法车辆，强化科技支撑，不断改善农机安全监管手段。加强农机安全监理信息化建设，建立变型拖拉机信息查询平台，进一步推进农机安全监理和互联网的深度融合，努力构建纵向贯通、横向集成、共享共用的信息化综合服务平台，推广应用农机安全移动

执法终端设备和微信公共平台，实现农机安全监管与服务信息化。加强应急体系建设，积极开展应急演练，切实提高突发事故的应急处置能力。加强农机安全监理队伍建设，分级开展农机监理人员培训，提高政治理论、业务技能、廉洁从政和职业道德水平，打造一支履职尽责、敢于担当、为民服务的农机安全监理队伍。

### **（五）构建长效机制，深化“平安农机”创建**

深入贯彻国务院《安全生产“十三五”规划》，农机部门会同安监部门继续深入开展“平安农机”创建活动，制定《“十三五”创建“平安农机”活动工作方案》。创建活动紧扣“十三五”国民经济和社会发展规划目标，以“创建平安农机、推进农业现代化”为主题，更加注重质量，提高创建标准，丰富创建内容，扩大创建范围，夯实创建基础，提升创建效果。建立健全“平安农机”创建活动激励机制和动态管理机制。每年创建一批代表性强、示范效果好、经验可复制的“平安农机”示范市、示范县、农机安全生产标兵和农机监理示范岗位标兵。通过创建活动，进一步健全基层特别是乡村两级农机安全监管网络，夯实基层基础，解决最后一公里监管缺位的问题。

### **（六）加强宣传教育，提升机手安全素质**

结合“十三五”规划纲要提出的“全民安全素质提升工程”的实施，广泛开展群众性农机安全文化活动和“六个一”“安全生产月”“安全生产宣传咨询日”等宣传教育活动，大力宣传农机安全法律法规，普及农机安全生产和驾驶操作知识，推动安全知识、安全常识进农机作业组织、进社区、进村组、进学校、进农户，增强农机驾驶操作人员安全意识，营造良好的农机安全生产氛围。借助新型职业农民培育工程，开展从业人员安全教育培

训、岗位练兵、专业比武、技能竞赛等活动，提高农机驾驶操作人员的实际操作水平和安全素质。利用农机展等平台，展（演）示安全文化、创建成果和先进适用的农机监理装备。创新宣传教育方式方法，增强宣传教育的针对性和感染力，创作和推广一批群众喜闻乐见的农机安全文化产品，用丰富的农机安全文化活动和文化产品去满足农民群众日益增长的农机安全生产文化需要。

## **六、重点工程**

### **（一）“平安农机”创建工程**

开展以“创建平安农机、推进农业现代化”为主题的“平安农机”创建活动。“十三五”期间，每年创建10个左右全国“平安农机”示范市，100个左右全国“平安农机”示范县（市、区），100个左右全国农机安全监理示范岗位标兵。带动地方各级深入开展“平安农机”创建工作。通过创建活动，使农机安全重视程度进一步提高，农民机手安全意识进一步增强，安全监理惠农政策和便民措施进一步落实，基层安全监管网络进一步完善，安全监理服务意识进一步提升。

### **（二）执法监管能力提升工程**

严格依法履行农机监督检查、纠正违章、吊销证件、扣押违法农机和证照、罚款等行政执法职能，积极参与《全国农业执法监管能力建设规划（2016-2020年）》和《农业生产安全保障体系建设规划（2016-2020年）》，争取各级财政资金，配备必要的农机执法专用车、专用摩托车、执法记录仪等专用农机监理执法装备，建设区域性农机安全救援中心。加强与生产企业、科研机构以及大专院校的合作，研究开发和推广应用可靠性高、适应性强的安全检测、驾驶人考试、事故勘查处理、应急救援等技术

备。

### **（三）“互联网+”农机监理工程**

贯彻落实《国务院关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》和《“互联网+”现代农业三年行动实施方案》，积极推进农机安全监理与互联网的深度融合，组织制定全国农机安全监理信息数据库标准，在各省农机安全监督管理信息系统基础上，构建纵向贯通、横向集成、全国共享的农机安全监理信息平台。开发推广农机安全监理执法终端，分级建立农机安全监理微信公众平台。建成变型拖拉机信息管理平台，夯实变型拖拉机治理基础。推进农机监理服务事项网上办理，优化网上服务流程，提升网上服务水平与便民程度，不断提升农机安全监理信息化建设应用水平。

### **（四）农机安全惠民工程**

落实总理政府工作报告和国家惠农政策，全面免征农机号牌、行驶证、驾驶证、登记证书和安全技术检验费用。有条件的地方免征农机考试费。全面推进农机报废补贴试点工作，完善相关政策措施，促进农机结构调整、节能降耗和安全发展。研究探索农机保险补贴制度，提出适合农机安全生产特色的农机保险模式和机制，争取开展农机保险保费补贴试点，提高农机户、农机作业服务组织的风险保障能力。扩大农机防护性能提升试点范围，增强事故防范能力，减少事故发生。

### **（五）安全素质提升工程**

积极参与“全民安全素质提升工程”，努力提高农机驾驶操作人员安全素质。加强农机安全文化建设，开展农机安全系列宣传活动，每年确定一个主题开展“安全生产月”“安全生产宣传

咨询日”等宣传活动，广泛宣传农机安全法规和安全操作知识，提高农机驾驶操作人员安全意识。借助新型职业农民培育工程，发挥农机职业技术培训等机构的作用，开展从业人员安全教育培训、岗位练兵、专业比武、技能竞赛等活动，提高农机驾驶操作人员的安全素质和操作水平。

## **七、实施保障**

### **（一）加强组织领导**

各级农业机械化主管部门及其安全监理机构要深入学习贯彻习近平总书记、李克强总理重要指示批示精神，大力弘扬生命至上、安全发展理念。加强组织领导，明确职责分工，强化规划实施中的协调管理。发挥好规划引领作用，健全并严格执行农机安全生产责任制，健全监督问责机制，将规划实施效果与工作绩效考核挂钩，加大失职追责力度，严格监管执法。

### **（二）争取政策支持**

突出农机安全生产监管的重要性和公益性，稳定农机安全生产管理机构 and 人员队伍，改善装备条件。积极争取各级财政支持，保障免费管理、农机保险补贴、农机报废补贴、燃油补贴、农机安全技术推广、农机驾驶人安全培训等扶持政策有效实施，并逐步提高补贴力度、扩大受惠范围。

### **（三）做好衔接落实**

做好本规划与国家安全生产、现代农业建设、农业机械化发展、农业执法监管能力建设、农业生产安全保障体系建设等相关规划的衔接，确保协调一致。地方规划要做好主要目标、重点任务、重大工程项目与国家规划的衔接，切实贯彻落实国家规划的统一部署。各地要针对本规划制定具体措施，针对重点工程编制

专项实施方案，明确实施要求，合理分解年度工作计划，确保规划各项任务逐一落实。

#### **（四）强化评估指导**

在规划实施中期阶段开展全面评估，跟踪形势变化，科学评估农机安全发展进程，形成评估报告。围绕主要任务、重点工程等实施总体情况进行评估和目标考评，及时发现、总结并推广好的经验做法，发挥示范带头效应，确保“十三五”规划目标的全面实现。

# 农业部办公厅关于 2017 年农业信息化工作要点的通知

## 农办市〔2017〕5 号

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），新疆生产建设兵团农业局，部机关各司局、直属各单位：

根据《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》（中发〔2017〕1号）、《国务院关于印发“十三五”国家信息化规划的通知》（国发〔2016〕73号）和《农业部关于推进农业供给侧结构性改革的实施意见》（农发〔2017〕1号）、《“十三五”全国农业农村信息化发展规划》（农市发〔2016〕5号）等部署安排，我部研究制定了《2017年农业信息化工作要点》，现印发你们，请结合实际，认真组织实施。

**附件：**

### 《2017年农业信息化工作要点》

2017年，农业信息化工作将全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会以及中央经济工作会议、中央农村工作会议、全国农业工作会议精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，围绕推进农业供给侧结构性改革的工作主线，立足构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，瞄准智慧农业建设的主攻方向，着力加强农业信

息基础设施建设，着力提升农业信息技术创新应用能力，着力完善农业信息服务体系，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，全面提高农业农村信息化水平，让广大农民群众在分享信息化发展成果上有更多获得感，为农业现代化加快发展和脱贫攻坚、农民增收提供强大动力。

**一、推动出台大力推进农业信息化发展的实施意见。**根据部常务会议审议意见修改完善后尽快按程序报请国务院常务会议审定。大力推动落实，广泛宣传解读，细化任务分工，争取项目和工程支持，明确工作目标，建立部际协调机制，加强部省协作，确保各项工作任务落到实处。

**二、举办全国“互联网+”现代农业新技术和新农民创新创业博览会。**创新会议组织方式，坚持和完善市场化办展机制，引导社会力量积极参与会议筹办，采用展览展示、互动体验、论坛研讨、交流推介、对接洽谈等多种形式，全面展示“互联网+”现代农业阶段性发展成果，召开农村创新创业大会，推动农业信息化加快发展。

**三、全面实施信息进村入户工程。**通过竞争择优方式选择 5 个省份开展信息进村入户整省推进示范，鼓励其他省份在深入试点的基础上在辖区行政村、国有农场全面实施，不断创新信息进村入户推进机制，完善农村基层信息服务体系，加快构建国家信息进村入户公益平台，建立健全制度规范和监管体系，力争到年底建成 8 万个以上的益农信息社。

**四、提高农业生产智能化水平。**编制智慧农业引领工程建设规划，明确发展目标、建设重点、政策措施和实施步骤。组织实施国家现代农业示范区数字农业示范项目。新增 2 个省份实施农



业物联网区域试验工程。召开农业物联网节本增

效经验交流会。加强现代信息技术在种植业、养殖业中的集成应用，抓好农垦物联网试点。

**五、发展农业农村电子商务。**创新农产品流通方式，大力发展农产品电子商务，加强基础条件建设，在深入做好试点工作的基础上，组织大型电商平台与优势农产品主产县和特色农产品基地开展对接活动。

**六、推进农民手机应用技能培训。**把农民手机应用技能培训作为我部为农民办的一件实事，联合有关企业进一步加强师资队伍建设，创新培训内容和方式，举办农民手机培训周活动。办好农民手机应用技能竞赛活动，开展最受农民欢迎的 APP 和手机评选。

**七、建设全球农业数据调查分析系统。**加强与中国气象局、新华社、中粮集团等单位合作，在调查渠道、调查内容、研究方法和分析队伍等方面开展共享共建，形成长效合作机制。推动国家农业数据中心、海外农业数据中心建设，完成数据监测指标体系设计，加强队伍支撑。探索推出新产品、新服务，形成覆盖短中长期、国际国内市场、重要农产品的信息服务产品体系。

**八、推进农业农村大数据发展应用。**继续推进试点工作，开展评估和经验总结，探索农业农村大数据建设的有效模式和途径。开展农垦大数据建设试点。

**九、加快推进“四平台”建设。**加快建设农兽药基础数据平台、国家农产品质量安全追溯管理信息平台、重点农产品市场信息平台、新型经营主体信息直报平台，切实抓好信息整合、联通、公开、共享和数据开发等工作，加快完善建设方案，明确时间进

度，精心组织实施。

**十、推进农业行业管理信息化发展。**进一步推动资金整合和信息平台布局优化，开展农业部电子政务信息系统整合、资源共享和数据融合，推进农业电子政务发展迈上新台阶，提高信息服务能力。加强农业执法和农村经营管理信息化建设。提升海外农业公共信息平台服务能力。加快全国农技推广和职业农民信息服务平台建设，聚集各类科技资源，支持专家、农技人员和职业农民在线学习、互动交流，推动成果转化、服务对接。加快数字种业建设，实现种子可追溯管理。推进畜牧业“一码两云”建设和规模养殖场备案、粪污治理信息直联直报。加强农产品加工和休闲农业信息平台和信息服务能力建设。推进种植业、农机、兽医、渔业信息化建设。

**十一、推进网站整合工作。**按照部常务会议部署安排，加快推进农业部系统网站整合工作，打造功能强大、内容齐全、访问便捷、互联互通、资源共享、统一对外发布信息和提供服务的农业部网站。

**十二、夯实农业信息化发展基础。**加强人才队伍和条件能力建设。推进农业信息化标准建设。加强网络安全能力建设，在中国共产党第十九次全国代表大会、内蒙古自治区建区 70 周年等重大活动期间确保网络信息安全。加强网络舆情监测，及时有效应对转基因、农产品质量安全等网络舆情。开展 2017 年度农业农村信息化示范基地认定工作。研究制定农业信息化水平监测指标体系，推动建立调查统计制度。启动实施农业信息化延伸绩效考核。

# 农业部办公厅关于做好 2017 年数字农业建设试点项目 前期工作的通知

## 农办计〔2017〕1 号

各省、自治区、直辖市和计划单列市农业(农牧、农村经济)、农机、渔业(水利)厅(局、委)，新疆生产建设兵团农业局，黑龙江省、广东省农垦总局：

为贯彻落实“十三五”国民经济和社会发展纲要、全国农业现代化规划关于实施智慧农业工程的部署，提高农业信息化水平，探索建设模式，经研究，决定从 2017 年起组织开展数字农业建设试点项目。现就项目前期工作通知如下。

### 一、建设思路

全面贯彻落实党中央、国务院决策部署，牢固树立新发展理念，充分发挥国家现代农业示范区先行先试和示范引领作用，坚持政府引导、市场主体、多元投入、多方协同的原则，推动大数据、云计算、物联网、移动互联、遥感等现代信息技术在农业中应用，在大田种植、设施园艺、畜禽养殖、水产养殖等领域开展精准作业、精准控制建设试点，探索数字农业技术集成应用解决方案和产业化模式，打造一批数字农业示范样板，加快推进农业生产智能化、经营信息化、管理数据化、服务在线化，全面提高农业现代化水平。

### 二、建设内容

2017 年，重点开展大田种植、设施园艺、畜禽养殖、水产养殖 4 类数字农业建设试点项目，结合产业类型，支持精准作业、精准控制设施设备、管理服务平台等内容建设。

**(一) 大田种植数字农业建设试点。**建设北斗精准时空服务基础设施。配置和升级改造动力机械、收获机械，实现高精度自动作业、精准导航与实时信息采集。建设农业生产过程管理系统。配置基于遥感信息、无人机观测、地面传感网等多源信息的耕整地、水肥一体化、精量播种、养分管理、病虫害防控、农情调度监测、精准收获等系统，加强物联网设施设备建设。建设精细化管理及公共服务系统。配置农机远程监测装置，建立农机协同作业服务系统、农业生产管理系统，建立车载天空地一体化农情监测与决策平台，开发试点成果展示系统和技术管理平台。

**(二) 设施园艺数字农业建设试点。**建设温室大棚环境监测控制系统。配置气象站、环境传感器、视频监控等数据采集设备，建设数据传输及云存储系统，改造和配置温度、湿度、光照等环境控制设施设备。建设工厂化育苗系统。配置播种、嫁接、催芽、移栽等集约化育苗装备，研发集约化种苗生产管理系统，实现育苗全程自动化管理、环境控制、智能移栽。建设生产过程管理系统。购置耕整机、移栽机、施肥机、施药机等农机具，配置水肥药综合管理设备，研发生产加工过程管理、病虫害监测预警和专家远程服务系统。建设产品质量安全监控系统，配置生产过程质量管理设施设备、质量追溯系统，实现生产全程监控和产品质量可追溯。建设采后商品化处理系统，配置自动化清洗、分级、包装、扫码、信息采集等设备，提升采后处理全程自动化水平，为电商物流提供基础支撑。

**(三) 畜禽养殖数字农业建设试点。**建设自动化精准环境控制系统，配置畜禽圈舍自动化通风、温控、空气过滤和环境监测等设施设备，实现饲养环境自动调节。建设数字化精准饲喂管理系

统。配置电子识别、自动称量、精准上料、自动饮水等设备，支持发情监测软件采用，实现精准饲喂与分级管理。建设机械化自动产品收集系统，配置自动集蛋、挤奶、包装设备，降低人工成本、提高生产效率。建设无害化粪污处理系统。配置节水养殖设施设备，改造漏缝地板、刮粪板、传送带自动清粪等粪便清理收集设施设备，建设粪便厌氧发酵池、沼液收集池、好氧处理池、粪肥田间贮存池等设施，有配套消纳土地的可铺设沼液田间输送管网，实现粪污无害化处理和资源化利用。

**(四) 水产养殖数字农业建设试点。**建设在线监测系统。配置水质监控、气象站、视频监控等监测设备，建设养殖现场无线传输自主网络，实现数据实时采集和自动监控，建设和升级改造自动监控平台。建设生产过程管理系统。配置自动增氧、饵料投喂、底质改良、水循环、水下机器人等设施设备，配套实施养殖池塘、车间和网箱的标准化改造，开发生产运营管理系统，配置便携式生产移动管理终端，提升水产养殖的机械化、自动化、智能化水平。建设综合管理保障系统。配置水质检测、品质与药残检测、病害检测等设备以及水产养殖环境遥感监测系统，研发鱼病远程诊断系统和质量安全可追溯系统。建设公共服务系统。开发公共信息资源库、疫情灾情监测预警系统、养殖渔情精准服务系统、试点试验成果展示系统。

中央对符合条件的项目予以补助，重点支持环境监测、科学决策、精准作业、管理服务等信息化系统，对于加工销售、一二三产融合等领域的信息化需求也可支持。每个试点项目总投资应在 3500 万元以上，其中，中央预算内投资不超过 3000 万元，且

不超过项目总投资的 30%；建设单位自筹不低于总投资 70%，并提供出资承诺书。公益性科研单位承担的项目中央予以全额补助。

### 三、选项条件

其他县市具备条件的，可择优申报申报数字农业建设试点项目的单位，应符合以下基本条件：

1. 项目申报单位应是农业龙头企业、农民合作社、家庭农场等新型农业经营主体，优先支持大型农业产业化龙头企业，具有独立法人资格，持续从事该行业生产 3 年以上。

2. 项目单位具备较强的经济实力，信用等级较高，能够落实承诺的自筹资金。

3. 项目单位具备较好信息化基础，在推动信息技术应用于生产、经营、管理、服务各领域中开展了先行探索，并取得较好成效。能够配备必要的专业技术人员，有效开展数字农业建设试点。

4. 项目申报单位应拥有规模化种植基地或集约化养殖基地。大田种植基地规模不低于 1 万亩。设施园艺基地规模不低于 100 亩。畜禽养殖基地：生猪养殖场出栏量不低于 5 万头，奶牛养殖场存栏量不低于 1000 头，蛋鸡养殖场存栏量不低于 25 万只。水产养殖基地：池塘养殖覆盖面积不低于 4000 亩、陆基工厂化养殖、深水网箱养殖水体不低于 1 万立方米。

5. 项目单位应与省部级以上农业信息化科研单位有长期的、稳定的合作关系，具有 3 名以上农业信息专业技术人员，建立明确的数字农业技术集成应用制度，具有可操作性的项目运行维护方案，确保试点能够建得成、用得好、有效益。

此外，支持国家农业遥感应用等公益性科研单位开展农业遥感数字农业建设试点。

#### 四、申报要求

请有关省级农业主管部门按照上述申报条件，选择符合条件的新型经营主体上报项目可行性研究报告，于2月20日前报送我部发展计划司（3份），并通过农业建设项目管理信息系统（<http://ac.agri.gov.cn>）同步上报。项目可行性研究报告原则上由具有相关资质的工程咨询单位编制。

我部将采取竞争性选拔、现场考察、抽查等方式，遴选数字农业建设试点项目，提高项目的透明度和公信力。评审合格的项目经公示无异议后，将列入数字农业建设试点储备库。对超过申报期限的，不予受理。

#### 附件 1:

#### 2015年基本实现农业现代化的国家现代农业示范区

- 1.北京市；
- 2.河北省：张家口市塞北管理区、玉田县；
- 3.山西省：运城市盐湖区；
- 4.内蒙古自治区：鄂温克旗、开鲁县；
- 5.辽宁省：绥中县；
- 6.黑龙江：富锦市、克山县、宁安市、双城市、五常市；
- 7.黑龙江垦区：黑龙江垦区；
- 8.上海市；
- 9.江苏省：常州市、东台市、洪泽县、建湖县、句容市、昆山市、连云港市赣榆区、南京市、南通市、苏州市吴江区、苏州市相城区、太仓市、泰州市、铜山区、无锡市、扬州市江都区、沛县；
- 10.浙江省：杭州市萧山区、湖州市、嘉兴市秀洲区、平湖市、诸暨市；

- 11.安徽省：庐江县、铜陵市；
- 12.福建省：福清市；
- 13.江西省：赣县、乐平市、南昌县；
- 14.山东省：滨州市滨城区、博兴县、东营市、莱州市、聊城市、威海市、潍坊市；
  
- 15.河南省：济源市、浚池县、新乡县、新郑市、永城市；
- 16.湖北省：监利县、荆门市、仙桃市；
- 17.湖南省：常德市西湖西洞庭管理区、华容县、屈原管理区；
- 18.四川省：成都市、南充市；
- 19.陕西省：西安市长安区；
- 20.甘肃省：张掖市甘州区、酒泉市肃州区；
- 21.宁夏回族自治区：贺兰县、宁夏农垦、吴忠市利通区、永宁县；
- 22.新疆维吾尔自治区：呼图壁县、玛纳斯县、沙湾县、克拉玛依市克拉玛依区；
- 23.大连市；
- 24.宁波市；
- 25.青岛市；
- 26.新疆生产建设兵团：第八师石河子垦区、第三师图木舒克市、农六师、农一师阿拉尔垦区。



## 附件 2:

# 数字农业建设试点项目可行性研究报告格式和要求

## 第一章 项目摘要

项目内容的摘要性说明，包括项目名称、建设单位、建设地点、建设目标、建设规模、建设内容、投资估算、建设年限、运行费用与效益分析等。

## 第二章 项目建设的背景及必要性

**1.项目提出的背景和依据。**依据《农业部办公厅关于做好 2017 年数字农业建设试点项目前期工作的通知》提出的项目区选择要求，阐述项目选取的符合性。

**2.项目建设的必要性分析。**应从政策措施必要性（农业结构调整、一二三产业融合、农业节本增效、体制机制创新等）、经济发展必要性、可持续发展必要性、示范区农业现代化发展需求、项目单位建设需求说明项目建设的必要性。

## 第三章 项目承担单位概况

**1.项目承担单位与职能。**应说明项目承担单位的单位性质、组织结构、主要职能、技术力量、实施农业信息化项目的经验，说明项目建设单位技术实力、基础设施等条件是否满足承担项目需要。

**2.与科研单位签订合作情况。**详实介绍合作单位的科研能力和合作建设模式。

**3.项目建设方式。**说明在项目建设期和运行期的权属关系和管理方式。

## 第四章 项目建设地点选择

**1.项目建设地点比较选择分析。**应说明项目地点在技术、经济、生态等方面的比选情况。大田种植数字农业建设试点项目原则上应在已建成集中连片高标准农田区域内实施，能够长期保持不被转为非农用地，提出相关依据。

**2.项目具体位置。**项目选址应落实到乡镇、村庄和地块，应具体说明项目承担单位拥有规模化种植基地或集约化养殖基地的占地范围、地块权属等情况，以及数控中心等土建工程的新建或改扩建用地条件。

## 第五章 项目区现状与建设需求分析

**1.自然资源条件分析。**描述项目区区位、气候、土壤、自然降水等条件，分析适宜种养品种及相应种养制度。

**2.现有基础设施状况。**应详细描述项目区现状资源条件、水利、道路、网络等基础设施情况。与项目新建内容密切相关的内容，要重点详细说明。

**3.现有生产能力调查与分析。**说明现有主要种养品种和产能，应有具体指标说明。说明项目点基础设施、生态环境、技术力量和资源条件的有利和不利因素。现状分析应全面清晰，存在的问题应分析到位，符合实际情况。按照填平补齐的原则，提出建设目标、建设规模、建设内容需求。

## 第六章 建设方案

**1.建设目标。**包括项目的建设规模、质量、功能及数字农业建设试点项目建成后生产能力提升和节本增效的目标，以及项目实施后的定性和定量目标。

**2.工艺技术方案。**项目实施达到设计目标所采用的数字农业工艺技术手段，主要包括项目技术来源及技术水平、主要技术工艺流程与技术工艺参数、技术工艺和主要设备选型方案比较。数字农业工艺技术方案应先进、适用、合理，所选工艺方案应能体现出先进性和经济合理性，属于行业推行和认可的成熟技术。

**3.设备购置方案。**根据工艺技术方案和项目承担单位设备现状，按照填平补齐的原则购置数字农业相关设备和其他相关仪器设备。设备选型和规格技术参数明确，能达到估算设备价格的要求。

## 第七章 建设内容

**1.建设选址。**项目选址应符合项目要求，总体规划布局、建设规模、功能分区明确，信息技术方案合理，软硬件系统集成方案完整、系统、科学、合理。

**2.建设内容。**应包括生产基础设施、软硬件系统、仪器设备和农机具等必要内容，硬件设备和软件平台功能明确，各种感知、采集、传输、控制设备科学合理、先进适用。

**3.要在对工程现状加以详细描述的基础上，详细说明各单项工程的名称、规模及数量、单位、工程做法、投资估算。建设内容、规模及建设标准应与建设目标相匹配。**

## 第八章 投资估算和资金筹措

依据建设内容及有关建设标准或规范，按照工程量加标准定额的方式测算。以下费用不能列入固定资产投资：1) 流动资金；2) 租地费用；3) 土壤改良费用；4) 化肥、种子、良种等生产资料；5) 秸秆还田费、生产水电费、耕作费用、灌溉费等；6) 培训费、推广费；7) 低值易耗品（单价低于 2000 元的仪器设备）。

要明确投资筹措方案，每个数字农业建设试点项目总投资应在 3500 万元以上，其中，中央预算内投资不超过 3000 万元，且不超过项目总投资的 30%，建设单位自筹不低于总投资 70%。

## 第九章 项目组织管理与运行

主要包括项目建设期的组织管理机构与职能，项目建设机制，项目建设单位和技术依托单位各自在建设期间的职责、权利和义务。加强试点跟踪总结，按季度向农业部报送试点进展情况。

建成后组织管理机构与职能、运行管理机制、人员配置等。要对运行费用进行详细分析，并提出解决方案。重点对项目建设机制、资金管理机制和建后管护机制进行阐述。

项目可持续运行的具体保障措施。

## 第十章 效益分析与风险评价

初步对项目建成后的经济、社会与生态效益测算与分析，特别对新增固定资产和新增生产能力进行量化分析。

## 第十一章 结论与建议

另外，项目可行性研究报告的封面应有项目名称、主管部门、建设地点、可研报告编制单位和编制日期等信息。填写的相关附表、证明材料附件、附图一并附于可行性研究报告后报送。

# 农业部办公厅关于深入实施主食加工业提升行动的通知

## 农办加〔2017〕7号

各省、自治区、直辖市及计划单列市农产品加工业管理部门，新疆生产建设兵团农业局：

为深入贯彻 2017 年中央 1 号文件和《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）精神，深入实施主食加工业提升行动，现就有关工作通知如下。

### 一、充分认识重要意义

随着我国经济的快速发展和人民生活水平的不断提高，主食制作方式正在由家庭自制为主向社会化供应转变，主食加工业已成为重要的民生产业。深入实施主食加工业提升行动，加快推进主食加工业发展，对于推进农业供给侧结构性改革，促进农业提质增效，带动农民就业增收；对于满足城乡居民消费升级需求，保障食物营养安全，提高人民群众生活质量和健康水平；对于减少城乡餐厨垃圾，便利加工副产物集中循环利用，改善城乡公共卫生环境，都具有重要意义。

### 二、准确把握目标要求

以市场需求为导向，以促进营养均衡、带动农民增收、改善城乡环境为目标，坚持政府引导、企业主体，科学规划、合理布局，发挥优势、突出特色，推动产品供应社会化、生产工业化、开发多元化，推动产权清晰化、生产标准化、技术集成化、管理科学化、经营品牌化企业主体培育，推动技术创新、装备创制、人才培养，推动标准制订、服务提升、政策完善，加快构建现代主食加工业产业体系，形成一批优质特色的原料基地、技术领先

的示范企业、市场认可的知名品牌、融合发展的产业集群、适于推广的产销模式、交流合作的公共平台，主食加工工业化、供应社会化水平显著提升。

### 三、进一步明确重点任务

**（一）提升质量品牌。**深入开展农产品加工业质量品牌提升行动。组织开展基础标准、产品标准、技术标准等制修订，推行规范化、标准化生产。鼓励企业开展先进的质量管理、食品安全控制等体系认证，推行全程质量管理和控制，引导诚信守法经营。引导企业挖掘品牌文化内涵，提升品牌附加值和软实力。组织开展“企业开放周”活动，引导城乡居民入企参观，支持企业开展进社区、进校园、进机关、进大楼、进微信、进电商等多种形式的宣传推介活动，加快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。

**（二）开发多元产品。**以功能化、营养化、便捷化消费需求为主导，适应个性化、高端化、体验化消费需求，开发营养、安全、美味、健康、便捷、实惠的多元化主食产品。加强现代生物和营养强化技术研究，针对老人、儿童、学生、孕妇、“三高”病人等特定人群，开发营养均衡、药食同源等功能性主食产品。支持企业适应 O2O 快餐需求，开发工业化快餐产品，提高网上订餐供应能力和水平。组织开展区域特色传统主食名吃梳理和工业化开发，形成差异化、特色化主食结构。研制生产一批传统米面、杂粮、预制菜肴等产品，加快推进马铃薯等薯类产品主食化，引导居民扩大玉米、杂粮、马铃薯、净菜等主食产品消费。

**（三）推动集聚发展。**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，在农产品产地和大中城市郊区培育、打造集专用品种、原料基地、加工转化、现代物流、便捷营销为一体的主食加工产业集群。支持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，支持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。

**（四）开展典型示范。**继续组织开展“全国主食加工业示范企业”申报认定，开展动态考核管理。鼓励开展省、地级主食加工业示范企业、特色主食品牌认定，做强区域特色主食加工品牌。总结推广主食加工企业在质量管理、技术创新、工艺传承、诚信经营、市场推广、集聚发展等方面的好经验、好做法，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，鼓励发展电子商务等新型业态，推动融合互动发展。通过典型示范，引导金融和社会资本支持主食加工业发展，推动主食加工企业转型升级。

**（五）强化公共服务。**组织开展形式多样、内容丰富、针对性强的企业负责人培训，支持各省（区、市）组织开展企业跨区域、跨行业学习交流考察，培养企业管理人才队伍。实施农产品加工技术集成基地建设，组织开展联合攻关，推进关键共性技术工程化研究和核心装备创制，推广应用生物技术、智能制造等先进适用技术装备，提升行业科技发展水平。组建科研人才和专家咨询队伍，收集行业发展大数据，加强监测分析与市场预警，引导产业持续健康发展。指导全国主食加工产业科技创新联盟、全国马铃薯主食加工产业联盟开展科企对接、联合攻关、互助服务

等工作，推动组建区域性产业联盟，加强行业自律和自我服务，搭建行业交流合作平台。

#### **四、切实加强组织保障**

**（一）加强组织指导，健全工作机制。**各级农产品加工业管理部门要高度重视，加强组织指导，完善工作机制，落实工作责任。农业部农产品加工局负责主食加工业提升行动的部署指导、组织实施。各地农产品加工业管理部门负责本地区主食加工业提升行动的推进落实。在实施过程中，要充分调动企业、科研院所积极性，形成部门联动、科企联动的推进机制，创造性地推动主食加工业提升行动开展。

**（二）推动政策落实，明确发展导向。**各地要结合实际贯彻实施《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）》。贯彻《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）等文件精神，落实好财政、税收、金融、投资贸易、用地用电等相关政策措施。积极整合涉农项目资金，落实农村一二三产业融合发展、金融支持农产品加工业等项目，将主食加工业、中央厨房建设作为重点支持方向。创新扶持方式，通过贷款贴息、先建后补等形式，支持主食加工企业发展。

**（三）加强宣传引导，营造良好氛围。**要通过群众进企业、产品进社区、知识进课堂等多种形式，利用传统媒体和微信公众号、网站、APP等新兴媒体，大力宣传现代主食消费理念、主食加工营养安全健康知识，提升消费认知和信心。深入挖掘地域文化、区域特色、经典产品，讲述企业品牌故事，推介发展典型模式，树立一批知名品牌和产品。引导企业积极开发O2O快餐、交



通快餐等领域，扩大品牌影响力。大力宣传主食加工业重要地位作用，切实营造全社会关心、支持主食加工业发展的良好氛围。

各地管理部门要认真总结当地推进主食加工业发展的好经验、好做法，及时报送农业部农产品加工局规划统计处。

# 农业部办公厅关于开展 2017 年度金融支农服务创新 试点的通知

## 农办财〔2017〕29 号

各省（自治区、直辖市）农业（农牧、农村经济）厅（局、委）：

为加快推动财政支农体制机制创新和农村金融服务模式创新，有效发挥财政撬动金融和社会资本的杠杆作用，提升各省（自治区、直辖市）农业部门综合运用财政政策、产业政策和金融政策的能力，2017 年我部继续支持各省（自治区、直辖市）开展金融支农服务创新试点。现就试点申报工作有关事宜通知如下。

### 一、主要目标

金融支农服务创新试点应重点围绕解决农业现代化建设以及新型农业经营主体发展面临的融资难、融资贵、风险高等问题，通过在局部地区开展先导性、创新性试验，总结可复制、易推广、贴近农民需求的财政撬动金融支农模式，为研究出台具有区域性、全国性的重大财政支农政策建立项目储备和提供经验参考，为推动农业供给侧结构性改革、培育农村发展新动能提供更多金融支持。

### 二、支持范围

根据 2017 年中央 1 号文件、《政府工作报告》以及全国农业工作会议的有关部署，重点支持农业保险、农业投融资模式创新等方面。

**（一）农业保险支农模式创新。**主要包括收入保险、指数保险、“保险+期货”、保险资金支农融资、农业风险区划及应用等。业务模式应充分发挥地方政府、农民和保险公司等各方主体的作

用，尊重市场规律，以地方为主，确保试点可持续。2016年启动的试点中，已经实施结束、具有较好效果，申请新增资金进一步延续完善的项目，需要充分说明延续试点的必要性，重点突出改进措施和中央财政补贴资金对地方配套资金的撬动作用。

**（二）农业投融资模式创新。**主要包括农业领域政府和社会资本合作支持模式创新；农业部门参与农业信贷担保体系建设、运营、考核的业务模式创新；农业互联网金融、投贷结合、订单融资、应收账款融资、大型农机具和农业生产设施抵押贷款融资等农业信贷产品和模式创新等。

鼓励各省在试点过程中依托农业部新型经营主体信息直报系统，创新信贷、保险、社会化服务等对接的有效模式和运营机制，探索构建新型经营主体信用评价体系等。

### 三、支持模式

**（一）试点由各省（自治区、直辖市）农业财务部门负责申报和实施。**具体申报工作由农业（含畜牧、兽医、渔业、农机、农垦）一级厅（局、委、办）统一组织，每单位限申报一个试点。

**（二）试点支持内容应选取一次性事项，并明确项目起止年限。**

**（三）试点可申请中央财政补助资金200—800万元。**具体立项及资金规模依据试点的创新性、可行性以及方案质量等因素，经专家评审论证后按相关程序确定。

### 四、有关要求

各省（自治区、直辖市）农业财务部门是本单位创新试点项目实施的第一责任部门，须全程参与组织实施，对试点的必要性、可行性和可持续性进行充分论证。一是要合理选择试点品种和区

域，科学设计创新产品模式，注重发挥市场机制作用；二是要做详细资金测算，合理确定中央、地方、金融机构、农业经营主体等参与各方的资金投入比例，明确各方责任和义务；三是要科学预测试点项目成效，特别是带动农业产业发展和促进农民增收效果；四是要提出风险防范和资金监管措施。

2016年已承担创新项目的单位，要同时报送项目实施总结，以项目绩效评价作为确定今年试点的重要依据。相关材料一式两份请于2017年6月9日前报送财务司（电子文档一并发送至电子邮箱）。

**附件：**

### 金融支农服务创新试点申报书

试点名称			
试点主管部门		试点责任处室	
试点负责人		联系电话 (手机)	
试点实施地点			试点实施周期(年)
试点预算规模 (万元)		其中，申请 中央财政补 助	

试点内容	
试点背景与申报理由	
试点创新性说明	

	(需详细列明试点创新点)
试点可行性说明	
试点实施绩效目标	

试点 实施 进度 安排	
试点 资金 测算 及 支	

出 明 细 内 容	
主管 部门 意见	<p style="text-align: right;">负责人签名：（单位公章） 年 月 日</p>
试点 单位 账户 （财 务专 用 章）	<p>开户名称：</p> <p>账号：</p> <p>开户行：</p>



# 农业部办公厅关于做好粮食主产省农业大灾保险 试点工作有关事宜的通知

## 农办财〔2017〕38号

河北、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、四川省（自治区）农业厅（委）：

贯彻落实2017年《政府工作报告》和国务院常务会议要求，财政部会同农业部、保监会研究制定了《粮食主产省农业大灾保险试点工作方案》，并印发了《关于在粮食主产省开展大灾保险试点的通知》（财金〔2017〕43号），明确提出在13个粮食主产省选择200个产粮大县，面向适度规模经营农户开展农业大灾保险试点，试点期限暂定2017年和2018年，试点保险标的首先选择关系国计民生和粮食安全的水稻、小麦、玉米三大粮食作物。为了推动试点工作顺利实施、取得实效，现就有关事宜通知如下。

### 一、充分认识开展试点的重要意义

近年来我国农业保险快速发展，对农业农村稳定发展起到了积极的促进作用。但随着形势发展变化，农业保险产品和服务不适应的问题也逐步显现，农民特别是规模经营农户的风险保障需求不能得到有效满足，成为制约农业保险发展的重要因素。在粮食主产省开展大灾保险试点，是满足农业规模经营风险保障需求、增强农业保险内在吸引力的重要措施，将为完善农业保险制度，加快建立多层次、高保障农业保险产品体系积累重要经验。各试点省农业部门一定要高度重视、全程参与、密切跟踪，将大灾保险试点作为创新农业救灾机制，完善农业保险体系，助力现代农业发展和农民增收，深入推进农业供给侧结构性改革的重要措施

来抓，确保试点工作取得实效。

## 二、积极参与试点工作组织实施

在粮食主产省开展大灾保险试点事关粮食产业发展和农民切身利益，各试点省农业部门要积极主动与财政部门沟通衔接，主动参与试点方案的制定，加强对试点工作的指导，配合做好组织实施工作。一是协助选择试点县。优先将具有较好保险工作基础、生产经营以适度规模经营农户为主、具有较强代表性的产粮大县列入试点范围，确保试点可复制、易推广。二是合理确定适度规模经营农户标准。根据中共中央办公厅、国务院办公厅《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》（〔中办发 2014〕61 号）有关精神，充分考虑当地自然经济条件、农村劳动力转移情况、农业机械化水平等实际情况，将符合条件的家庭农场、专业大户、农民合作社等适度规模经营主体作为重点扶持对象，引导农业生产向规模化、集约化发展。三是参与制定试点实施方案，努力推动提高农业保险保额、增加保险责任、降低产品费率。面向试点县全体农户的三大主粮作物农业保险产品，应按规定覆盖直接物化成本，做到愿保尽保；面向适度规模经营农户的专属农业大灾保险产品，应合理确定地租水平，保障水平应覆盖“直接物化成本+地租”，严格投保理赔程序，提高保险赔付金额。四是充分发挥农业部门和优势，配合做好政策宣传引导。运用农村承包土地确权登记信息，完善农村承包土地流转手续，协助保险机构更好地开展投保理赔相关工作。

## 三、因地制宜探索创新农业保险产品和模式

各试点省农业部门要积极配合有关部门，因地制宜探索创新符合适度规模经营农户需求、投保理赔程序便捷的具体保险模式，

包括保险产品、投保理赔、组织保障等。要将农业大灾保险试点与政策性农业信贷担保业务有效拓展相结合，与扶持农业适度规模经营的财政补助政策相衔接，进一步拓展农业保险功能，充分发挥政策合力，提高资金使用效益。要及时跟踪了解和总结试点经验，推动完善相关政策。鼓励有条件的各试点省依托农业部新型农业经营主体信息直报系统，实现对象精准、补贴精准、理赔精准和流程全记录。

试点有关情况，请及时反馈我部财务司。

# 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

休闲农业和乡村旅游是农业供给侧结构性改革的重要内容，是农业农村经济发展的新动能。党中央、国务院高度重视休闲农业和乡村旅游发展，2015年以来连续3个中央一号文件都提出要大力发展休闲农业和乡村旅游，使之成为繁荣农村、富裕农民的新兴支柱产业。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新创业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年联合国家发展改革委等14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。党中央、国务院和相关部门的文件和意见的相继出台，标志着全国休闲农业和乡村旅游政策体系框架的形成。近年来，各级休闲农业管理部门高度重视，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了良好环境。但一些地方仍存在认识不足、重视不够、落实不力等问题，严重影响了中央政策的落地生效。为督促政策落实，指导工作开展，现就有关事项通知如下。

### 一、充分认识落实政策的重要意义

党中央、国务院和多个部门出台的休闲农业和乡村旅游政策

措施，具有很强的指向性、针对性和操作性，是今后一个时期指导各地产业发展的重要政策性文件。贯彻落实好这些文件中规定的一系列政策措施，对于促进引导休闲农业和乡村旅游持续健康发展，加快培育农业农村经济发展新动能，壮大新产业新业态新模式，推进农村一二三产业融合发展，深入推进农业供给侧结构性改革，实现农业增效、农民增收、农村增绿具有十分重要的意义。各级休闲农业管理部门要进一步统一思想，提高认识，结合本地实际尽快制定具体实施意见，切实推动政策贯彻落实。

## 二、认真推动政策落实

各级休闲农业管理部门要加强沟通协调，进一步将政策细化实化，切实提高政策的精准性、指向性和可操作性，推动各项政策落地生根，促进休闲农业和乡村旅游业态多样化、产业集聚化、主体多元化、设施现代化、服务规范化和发展绿色化。

在用地政策上，要落实城乡建设用地增减挂钩试点，农村集体经济建设用地自办、入股等方式经营休闲农业的政策。要积极向当地政府汇报，争取将休闲农业和乡村旅游项目建设用地纳入土地利用总体规划和年度计划合理安排。要支持有条件的地方通过盘活农村闲置房屋、集体建设用地、“四荒地”、可用林场和水面等资产资源发展休闲农业和乡村旅游。

在财政政策上，要鼓励各地整合财政资金，将中央有关乡村建设资金向休闲农业集聚区倾斜。要探索采取以奖代补、先建后补、财政贴息、设立产业投资基金等方式加大财政扶持力度。要创新融资模式，鼓励利用 PPP 模式、众筹模式、互联网+模式、发行私募债券等方式，引导社会各类资本投资休闲农业和乡村旅游。

在金融政策上，要创新担保方式，搭建银企对接平台，鼓励

担保机构加大对休闲农业和乡村旅游的支持力度，帮助经营主体解决融资难题。要推动银行业金融机构拓宽抵押担保物范围，扩大信贷额度，加大对休闲农业的信贷支持，带动更多的社会资本投资休闲农业和乡村旅游。

在公共服务上，要从规划引导入手，积极推进“多规合一”，将休闲农业和乡村旅游开发纳入城乡发展大系统中，打造产业带和产业群。要加大行业标准的制定和宣贯力度，建立健全食品安全、消防安全、环境保护等监管规范。要积极构建完善的休闲农业和乡村旅游监测统计制度。要鼓励高等院校、职业学校开设专业和课程，培养一批规划设计、创意策划和市场营销专门人才。要加强从业技能培训，培养一批服务接待、教育解说实用人才，提升服务质量。

在品牌创建上，要按照“3+1+X”的品牌培育体系，在面上继续创建全国休闲农业和乡村旅游示范县（市、区），在点上继续推介中国美丽休闲乡村，在线上重点开展休闲农业和乡村旅游精品景点线路推介，吸引城乡居民到乡村休闲消费。要继续加大中国重要农业文化遗产的发掘保护传承工作，推动遗产地经济社会可持续发展。要指导各地积极探索农业嘉年华、休闲农业特色小镇、星级户等地方品牌创建。

在宣传推介上，要按照“统筹谋划、上下联动、均衡有序”的思路，加大宣传推介，创新推介方式，在节假日和重要农事节庆节点，有组织、有计划地开展休闲农业和乡村旅游精品景点宣传推介，扩大产业的影响力。要指导各地举办特色鲜明、影响力大、公益性强的农事节庆活动。

### **三、切实加强组织领导**

休闲农业和乡村旅游的持续健康发展，事关发展现代农业、增加农民收入、建设社会主义新农村，事关经济社会发展全局。各级休闲农业管理部门要履职尽责，因势而谋、应势而动、顺势而为、开拓创新，认真抓好各项政策的落实。

一要层层推动落实。要按照中央有关文件要求和统一部署，结合本地实际，争取尽快制定实施含金量高，指向性、精准性、操作性强的政策文件，积极推动中央各项政策的落地生根。

二要层层落实责任。要加强与有关部门协调沟通，探索成立由农业部门牵头、有关部门参与的工作协调机制。要明确工作责任，形成主要负责同志亲自抓、分管负责同志牵头抓、分管处室具体抓的工作格局。

三要层层开展督导。要加强督促检查，建立年前有计划、年中有落实、年终有考核的督察机制。要探索将政策落实和工作推动纳入年度目标任务考核。

我部将于今年下半年择时开展实地督导，全面了解政策落实情况，并对各地贯彻落实政策情况进行通报。各地要及时总结好经验、发现新问题、提出新措施，并请于6月16日前将政策落实情况及下一步工作计划，以厅文形式报送农业部农产品加工局，并发送电子邮件至 [xqjxxc@agri.gov.cn](mailto:xqjxxc@agri.gov.cn)，邮件标题统一使用“政策落实情况”。

附件:

### 休闲农业和乡村旅游工作情况统计表

单位:

工作事项	内容简述
政策意见	
项目资金	
人才培养	
节庆活动	
品牌培育	
其他重要事项	



# 农业部办公厅关于做好 2017 年新型职业农民培育 工作的通知

## 农办科〔2017〕29 号

各省、自治区、直辖市及计划单列市农业（农牧、农村经济）厅（局、委），新疆生产建设兵团农业局，黑龙江省农垦总局、广东省农垦总局：

根据《农业部财政部关于做好 2017 年中央财政农业生产发展等项目实施工作的通知》（农财发〔2017〕11 号）要求，现就做好 2017 年新型职业农民培育工作通知如下。

### 一、总体思路和目标

按照“科教兴农、人才强农、新型职业农民固农”的战略要求，围绕现代农业产业发展、新型农业经营主体壮大和“五区一园”建设，突出目标导向、需求导向和问题导向，进一步提高新型职业农民培育工作的针对性、规范性、有效性，进一步提高新型职业农民的发展能力和培育工作基础保障能力，2017 年培育各类型新型职业农民不少于 100 万人。

### 二、重点任务和内容

依托新型职业农民培育工程，实施现代青年农场主培养、新型农业经营主体带头人轮训、农村实用人才带头人培训和农业产业精准扶贫培训等四个计划，着力做好七方面工作。

**（一）选准培育对象。**以县为单位开展从业人员摸底调查，按主导和优势特色产业建立培育对象库，遴选有意愿、有需求的农民参训。登录中国新型职业农民网（[www.zhynm.cn](http://www.zhynm.cn)），通过“新型职业农民培育申报系统”或手机下载“云上智农”APP 在线报

名。新型农业经营主体带头人、现代青年农场主对象遴选分别按农办科〔2016〕21、22号文件精神落实，优先培育“农业部新型农业经营主体直报系统”人员。农业产业精准扶贫培训对象由县级农业主管部门商扶贫部门确定，京津冀协同落实好“万名脱贫带头人培育行动”，农村实用人才带头人培训学员遴选按农办人〔2017〕23号文件精神落实。

**（二）科学组织培训。**抓实抓细教育培训各环节工作。规范开展培训，按公共基础、专业技能、能力拓展和实训操作等模块构建培训课程，明确目标、内容、形式、考核、服务等环节标准。丰富培训内容，突出职业道德素养、团队合作精神、绿色发展理念、信息化应用等综合素质培养，强化农业科技应用能力和创新创业发展能力，提升品牌创建、市场营销等现代农业经营管理能力。强化实践教学，满足农民多元化需求，坚持按需施教，推行启发式、互动式和案例教学。

**（三）创新培育机制。**遵循农业特点和农民教育培训规律不断创新培育机制。坚持分层分类推进，部省市县四级联动，部省级重点开展高中级人才培养和师资培训，市县级根据当地主导和优势产业发展需求，按产业类型组建培训班，统筹培育适应发展需求的各类型职业农民。大力推广分段培育，推行“一点两线、全程分段”模式，在产业周期内分阶段组织集中培训、实训实习、参观考察和生产实践，鼓励建设农民田间学校。加强农民科技教育培训中心等专门机构建设，积极调动各类资源，充分发挥农广校等公益性机构培育主体作用，通过政府购买服务、市场化运作等机制创新，鼓励农业企业、农民合作社等市场主体参与培育工作。

**（四）完善信息化手段。**实行线上线下融合培育，全面提升质量效果。完善信息化平台建设，加大培训和推广力度，推动“全国农业科教云平台”的落地应用，组织动员各级农业科教管理部门、科研教学单位、培训机构等管理人员上线服务，大力推介中国农技推广 APP 和云上智农 APP（在中国新型职业农民网下载）。上载内容资源，组织培训机构上载精品视频课程，组织农业科研教学单位上载新品种、新技术等各类成果资源。探索管理运营机制，建立科学、量化、动态考评制度，采取政府购买服务等方式开展在线学习、成果速递和跟踪服务。

**（五）加强队伍管理。**规范有序推进新型职业农民队伍管理。规范认定管理，以县为主开展认定管理工作，重点面向生产经营型职业农民，明确条件和规范程序，有条件的省份可积极探索开展分级认定。健全完善新型职业农民培育信息档案和数据库，及时录入基本情况、教育培训、产业发展、政策扶持等信息，建立新型职业农民队伍动态管理机制，做好新型职业农民统计工作。

**（六）做好延伸服务。**积极开展延伸服务，增强新型职业农民发展能力。对接扶持政策，引导土地流转、产业扶持、人才奖励激励、金融保险等扶持政策向新型职业农民倾斜，争取专项扶持政策。搭建交流平台，组织开展产销对接、跨省区交流合作、创新创业项目路演、技能竞赛等活动，引导成立协会、联合会、联盟等组织，鼓励新型职业农民抱团发展。推动农技推广、农业科研院所等专家面向新型职业农民开展跟踪服务，对接创业扶持项目，提升学历层次，扩大产业规模。

**（七）提升培育条件能力。**大力夯实培育基础条件，努力构建培育工作长效机制。完善师资选聘管理制度，建立开放共享的

培育师资库，加大师资培训力度，打造名师队伍。遴选推介示范基地，加强培训机构和基地的遴选管理，重点建设一批示范性综合培育基地、实训基地、创业孵化基地和农民田间学校。强化教学资源建设，按照分层开发、择优选用的原则，丰富教材和课程资源，优先选用部省规划教材。

### 三、有关要求

**（一）强化组织领导抓落实。**要进一步增强责任感、紧迫感，继续推动出台专门文件，落实扶持政策。要建立工作协调机制，形成上下联动、合力推进的工作格局。要抓紧制定工作方案，明确责任人，确定时间表，层层抓好落实，于8月31日前将本省实施方案报农业部科技教育司备案。要落实好新型职业农民培育第一课。

**（二）强化示范引领抓落实。**要把示范引领作为推动工作的重要抓手，继续推动整省、整市、整县示范培育工作，扩大示范范围。要抓好万名农机大户、万名果菜茶种植大户、万名职业渔民、万名畜牧养殖大户等示范培育工作。要着力打造一批示范学校或基地、推介一批高水平名师、精品课程和新型职业农民典型，示范带动培育工作深入推进。

**（三）强化资金监管抓落实。**要积极与财政部门沟通，落实专项资金，加大投入力度，确保新型职业农民培育工作任务保质保量完成。要加强资金使用监管，提高资金使用效益，创新支持方式，按照“钱随事走”的原则，分培育环节和内容规范资金支出。

**（四）强化绩效考评抓落实。**要推动将新型职业农民培育工作纳入农业农村经济工作考核，落实好粮食安全省长责任制中新

型职业农民培育考核。按照《全国新型职业农民培育工作绩效考核指标体系（试行）》（见附件），全面开展绩效考核工作。今年要对培训教师、培训班组织和培训效果实行线上考核，考核结果将与任务资金安排、评优奖励挂钩。

**（五）强化宣传引导抓落实。**要加大对新型职业农民的奖励激励和典型宣传力度，着力健全信息网络，围绕主体主线，宣传大事、新事、实事，努力营造良好氛围。各省级农业主管部门要及时总结新型职业农民培育工作中的好做法好经验，形成年度工作总结报告，于2018年1月底前报送农业部科技教育司。

附件：

### 《全国新型职业农民培育工作绩效考核指标体系（试行）》

一级指标	二级指标	分值	考核内容及评分标准	考核依据	考核得分
1、工作落实（50分）	1. 工作方案	10	在省级农业发展资金方案中，能思路清晰、内容全面地表述新型职业农民培育工作的得10分，方案不全面、不规范、存在问题的扣分，扣完为止。	方案	
	2. 工作部署	10	召开专题会议部署相关工作、细化工作要求，满分4分；省级有明确分类、分级、分层培训要求得3分；省、市、县分类分级开展培训得3分。	会议通知、材料、文件、台账等	
	3. 制度体系建设	10	省级建立“教育培训、规范管理、政策扶持”三位一体的制度体系得2分；省级建立“一主多元”教育培训体系得2分；发挥农广校等公益性机构的作用，吸引市场主体参与，建立各类资源有序参与培育机制得2分；明确认定工作要求得2分；按项目示范县统计，全部开展认定工作得2分，否则按比例扣分，扣满2分为止。	文件、材料、数据库	
	4. 工作创新	10	在培育机制模式、信息化建设、跟踪服务、政策扶持、搭建交流平台等方面有重大突破和创新的，每项得2分，得满为止。	文件、领导讲话、总结材料等	

	5. 基础工作	10	合理遴选培训机构，得 2 分；分层、分类建设实训基地、创业孵化基地、农民田间学校等基地，得 2 分；规范教材选用程序，优先选用部省规划教材，得 2 分；加强师资队伍建设和积极开展师资登记入库，得 2 分；按要求报送相关材料，按时报送得 2 分，未及时报送的，酌情扣分。	数据库、台账、文件、资料、报送时间	
一、工作效果 (50分)	6. 信息查询	10	通过全国农业科教云平台、“云上智农”APP 可查询在线组班、授课教师、课程设置、选用的基地及学员评价情况，每可查一项得 1 分，最高得 5 分；通过全国农业科教云平台、云上智农 APP 完成在线评价的学员比例在 80%以上得 5 分，以下按比例扣分，每少 10%，扣 0.5 分，扣完 5 分为止。	数据库	
	7. 学员满意度	30	学员综合满意度(学员对班级组织、师资、基地等评价的均值) 80%以上得满分，以下按比例扣分，每少 10%，扣 3 分，扣完为止。	数据库	
	8. 宣传工作	10	在中央主要媒体刊播综合性报导 1 篇(条)得 2 分、简讯类 1 篇(条)得 1 分；在省报头版头条刊发或省级新闻联播播出综合性报导 1 篇(条)得 1 分、简讯类 1 篇(条)得 0.5 分；在农业部网站或司局简报刊载 1 篇得 0.5 分，在中国新型职业农民网站等发布综合性报导 2 篇得 0.5 分，得满 8 分为止。每省搜集整理 100 名新型职业农民风采(计划单列市 50 名)，集结成册，广泛宣传，扩大社会影响，得 2 分，每少 10 个，扣 0.2 分。	文件、截图、出版物等证明材料等	
三、加分、扣分和一票否决	9. 社会影响	5	以省委省政府名义出台了专门文件或规划(含往年出台的)得 1 分；本年度内，省委书记、省长批示、专门讲话得 1 分；分管省领导批示、专门讲话得 0.5 分；农业厅厅长专门批示、讲话得 0.5 分；因新型职业农民培育工作受到国务院表彰得 1 分；部委、省委省政府表扬得 0.5 分；部委司局、省直部门表扬或作为典型经验进行交流得 0.5 分；受到群众集体(10 人以上)表扬 1 次得 0.5 分。累计得满为止。	文件、证明材料等	
	10. 未完成任务		未完成农业生产发展资金文件清单中涉及的任务的，按比例扣分，每少完成 5%扣 1 分。	数据库	
	11. 违规		存在违规违纪行为，群众举报或新闻媒体曝光经查实的，每起扣 10 分；出现性质	报纸、视频、截屏	

	违纪		恶劣、影响较大，严重损害工程项目社会形象的事件，实行一票否决，总体评分为0。	等	
<b>最终得分</b>					
注：粮食安全省长责任制“新型职业农民培育指标”考核时，将依据本表考核结果确定。					

# 农业部办公厅关于加快农机购置补贴政策实施 促进农业供给侧结构性改革的通知

## 农办机〔2017〕9号

各省、自治区、直辖市及计划单列市农机（农业、农牧）局（厅、委、办），新疆生产建设兵团农业局，黑龙江省农垦总局，广东省农垦总局：

为贯彻落实《农业部 财政部关于做好 2017 年中央财政农业生产发展等项目实施工作的通知》（农财发〔2017〕11 号）精神和要求，进一步加快农机购置补贴政策实施进度，促进农业供给侧结构性改革，现将有关工作通知如下。

### 一、大力推行敞开补贴

适应农业结构调整和农业绿色发展的需要，进一步完善与敞开补贴相匹配的补贴范围和补贴标准确定机制，大力推行敞开补贴，为农业供给侧结构性改革提供物质技术装备支撑。对支持农业绿色发展的粮食烘干仓储、深松整地、免耕播种、高效植保、节水灌溉、高效施肥、秸秆还田离田、残膜回收、畜禽粪污资源化利用、病死畜禽无害化处理等机具实行敞开补贴。资金充裕和供需相对平衡的省份要力争做到补贴范围内全部机具品目敞开补贴、应补尽补。因资金缺口暂不具备敞开补贴条件的省份，也要结合实际增加敞开补贴的重点机具品目。

### 二、优化机具分类分档

紧紧围绕引导绿色、智能、高效、高端农机装备创新和推进农业供给侧结构性改革的需求，结合实际需要，在通用类补贴机具范围内选取不超过 5 个品目的重点机具，开展档次优化，着力



解决多功能、复式、智能化和新型农机产品分档档次过于笼统、支持力度不够等问题。档次优化机具的补贴额按不超过上年平均销售价格的 30%测算，可以高于《农业部办公厅关于对〈2015-2017 年全国通用类农业机械中央财政资金最高补贴额一览表〉进行调整的通知》（农办机〔2015〕29 号）规定的相应档次最高补贴额及上年补贴额，但增长幅度应控制在 10%以内，且单机补贴额符合《农业部办公厅 财政部办公厅关于印发〈2015-2017 年农业机械购置补贴实施指导意见〉的通知》（农办财〔2015〕6 号）相关规定。西藏和新疆南疆五地州（含南疆垦区）仍按照《农业部办公厅财政部办公厅关于在西藏和新疆南疆地区开展差别化农机购置补贴试点的通知》（农办财〔2017〕19 号）执行。要遵循科学审慎、集体决策、风险可控的原则，认真开展机具档次优化工作，统筹考虑机具的主体结构和主要功能，科学确定分档参数，与相关品目和已有档次做好衔接，防止重复交叉、逻辑不清，并做好补贴额省际间和年度间衔接，防止差距过大、价补倒挂。

### 三、加大推广鉴定力度

要认真贯彻落实《财政部 国家发展改革委关于清理规范一批行政事业性收费有关政策的通知》（财税〔2017〕20 号）精神，积极应对“农机产品测试检验费”停征后农机推广鉴定面临的新形势，主动履职尽责，积极挖潜扩能，确保农机推广鉴定工作不停、力度不减、有序开展，为农机购置补贴政策实施提供有力支撑。农机化主管部门要指导、支持农机鉴定机构积极受理、开展鉴定能力范围内的省级推广鉴定，主动承接能力范围内的部级鉴定项目，优先保障支持农业结构调整和绿色发展的农机产品的推广鉴定。省级农机鉴定机构要积极创造条件，拓展鉴定能力，发

挥社会资源作用开展合作鉴定，最大限度满足企业鉴定需求；要加强部省间、省际间协调，做好能力补缺调剂，避免重复申请鉴定，保持鉴定工作良好秩序。

#### **四、加快补贴资金使用**

全面公布年度实施方案、补贴额一览表、补贴产品信息表等，进一步加强政策宣传，扩大社会公众知晓度，激发农民群众购机积极性。做好农机购置补贴辅助管理系统年度衔接，加快启动 2017 年辅助管理系统。指导各地加快补贴申请受理、资格审核、机具核验、受益公示等工作，鼓励县乡开展随时申请、随时受理服务，加快补贴资金兑付。实行“先购后补”的省份要清理取消补贴申领有效期限限制，稳定购机者预期。要密切与财政部门配合，定期调度分析市县资金使用进度，强化省域内资金余缺动态调剂，加快资金执行进度，实现资金供需“两年动态紧平衡”。农机新产品购置补贴试点省份要加快制定实施方案和补贴额一览表，抓紧部署实施。

#### **五、加强政策实施监管**

围绕补贴机具范围确定、分类分档与补贴额确定、资金规模分配、举报投诉查处、延伸绩效管理关键环节工作，建立省级农机购置补贴工作内部控制规程，规范业务流程，明晰岗位职责，强化监督制约。进一步细化完善补贴机具核验流程，重点加强对大中型机具的核验和单人多台套、短期内大批量等异常申请补贴情形的监管，积极探索实行购机真实性承诺、受益信息实时公开和事后抽查核验相结合的补贴机具监管方式。全面贯彻《农业部办公厅财政部办公厅关于印发〈农业机械购置补贴产品违规经营行为处理办法（试行）〉的通知》（农办财〔2017〕26号），加

快制定本辖区处理细则，加大违规行为查处力度，进一步推进省际间联动联查，严处失信违规主体。

# 农业部办公厅关于大力推进农业生产托管的 指导意见的通知

## 农办经〔2017〕19号

近些年来，各地大力发展农业生产性服务业，积极探索推进服务规模经营、带动普通农户进入现代农业发展轨道的新途径，形成了农业生产托管等直接服务农户和农业生产的有效形式，对解决一些地区存在的“种不了地”和“种不好地”等问题，发挥了重要作用。近日，农业部、国家发展改革委、财政部三部门联合下发《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），对大力推进农业生产托管提出了明确要求。为贯彻落实文件精神，进一步做好当前农业生产托管工作，现提出以下意见。

### 一、充分认识推进农业生产托管的重要意义

农业生产托管是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。发展农业生产托管具有重要意义。一是有利于引领普通农户参与农业现代化进程。随着农村青壮年劳动力大量外出务工，农业劳动力呈现出老龄化、兼业化趋势，有的地区出现了农业劳动力短缺。发展农业生产托管，可以通过服务组织的专业化服务将先进适用的品种、技术、装备等要素导入农业生产，切实解决小农经济经营方式粗放、生产效率低下等问题。二是有利于促进服务规模经营发展。开展农业生产托管，通过服务组织提供专业化、规模化服务，形成了既不流转土地经营权，又能发展适度规模经营的新路径，满足了一

些农户继续从事家庭经营的愿望，同时让农户分享到规模经营的收益。三是有利于促进农业节本增效。通过开展托管服务，服务组织可以集中采购农业生产资料，降低农业物化成本；可以采用先进农作技术，充分发挥农业机械装备作业能力，降低生产作业成本；可以采用新品种、实行标准化生产，提高农产品产量和品质，实现农业节本增效。四是有利于推进农业绿色生产发展。农业绿色发展是一项长期战略任务。专业化的农业生产托管服务组织技术装备先进，统防统治、科学施肥等绿色生产技术的应用推广能力强，可以有效克服部分农户缺乏科学使用农资、绿色防控病虫害等先进技术的困难，实现“一控两减三基本”目标任务，促进农业绿色生产和可持续发展。

## **二、明确发展重点，因地制宜推进农业生产托管发展**

推进农业生产托管，各地要坚持因地制宜原则，根据本地区情况，确立在当地重点支持开展托管的农产品生产、托管环节、托管模式以及重点支持的服务规模经营形式。

**（一）重点支持开展托管的农产品生产。**粮棉油糖等大宗农产品生产关系国家粮食和其他重要农产品安全，且比较效益相对较低。发展农业生产托管要把粮棉油糖等大宗农产品生产的托管作为重点支持对象，通过专业化、规模化服务提升大宗农产品生产效益，提高普通农户从事大宗农产品生产的积极性，确保国家粮食和其他重要农产品安全。

**（二）重点支持开展托管的作业环节。**各地要根据当地农业生产和农户需求，按照补齐现代农业建设短板和农民群众的欢迎程度，确定本地区重点支持的托管环节和服务内容，并形成支持的优先顺序。例如，有的地区深耕深松、工厂化育秧、烘干仓储

是现代农业建设的关键，则可将这些列为优先支持的托管作业环节；有的地区统防统治、秸秆还田、地膜回收成为农业绿色增长的短板，则可将这些列为优先支持的托管作业环节；等等。

**（三）重点支持的托管模式。**在实践中，服务主体和农民群众探索形成了单环节托管、多环节托管、关键环节综合托管和全程托管等多种托管模式。各地要依据农业劳动力状况、农户的生产需求、服务组织的服务能力等因素，科学确定在本地区重点支持推广的托管模式。例如，对于农户家庭经营意愿较强的地区，可以从推广单环节托管、多环节托管入手，逐步转变农户的生产经营方式，逐步扩大托管服务覆盖面；对于农业劳动力转移程度较高的地区，可以重点推广关键环节综合托管、全程托管等模式，切实解决“种不了地”和“种不好地”等问题。

**（四）重点支持的服务规模经营形式。**规模化农业生产托管是服务规模经营的主要形式，耕地集中连片是发展规模化农业生产托管的前提条件。各地的土地资源条件、劳动力转移程度、农业机械化发展水平等情况不同，因而服务规模经营的发展程度也有不同，应重点支持规模效益比较突出、带动农户比较多的服务规模经营。在难以实现大规模集中连片的半山区和半丘陵地区，重点支持相对较大规模的托管服务。

### **三、加强行业管理，促进农业生产托管规范发展**

加强行业管理，是促进农业生产托管规范发展的重要举措。各级农村经营管理部门要针对服务标准、质量、价格、信用等方面，加强制度建设，强化规范引导。

**（一）推进服务标准建设。**鼓励各级农村经营管理部门组织有关部门、单位和农业生产托管服务组织，研究制定符合当地实

际的服务标准或服务规范，将相关标准或规范及时编成简明操作手册、明白纸或明白卡，加强宣传推广，周知服务主体和广大农户，确保服务标准得到贯彻执行。

**（二）加强服务价格指导。**服务组织为农户提供的农业生产托管服务价格，由供需双方按照市场机制协商确定。各级农村经营管理部门要积极协调相关职能部门，加强对服务价格的指导和监督，引导服务组织合理确定托管服务价格。要防止个别服务组织形成价格垄断，发生价格欺诈，切实保障农户利益。

**（三）加强服务组织动态监测。**各级农村经营管理部门要对从事生产托管的各类服务主体的服务情况进行跟踪监测，探索建立服务主体信用评价机制，对服务质量不符合要求、群众不满意的服务组织，要及时予以通报并督促改正。鼓励地方探索建立托管服务主体名录管理制度，建立农村经营管理部门、集体经济组织、农民代表、技术专家等多方参与的服务主体资格审查监督机制，对于纳入名录管理、服务能力强、服务效果好的组织，予以重点扶持。

**（四）加强服务合同监管。**加强对服务组织与农户签订合同的指导和管理，积极发挥合同监管在规范服务行为、确保服务质量、维护农户利益等方面的作用。各级农村经营管理部门要探索制定农业生产托管服务规范合同，明确合同的标的、期限、价格、付款方式及时间、服务效果评价、违约责任等内容，提高合同的规范化程度。

#### **四、切实做好当前农业生产托管重点工作**

各级农村经营管理部门要高度重视农业生产托管工作，将其作为创新农业经营方式、促进现代农业建设的重要抓手，切实做

好以下重点工作。

**（一）强化农业生产托管项目实施。**今年，中央财政已将农业生产托管等社会化服务作为支持重点，《农业部办公厅 财政部办公厅关于支持农业生产社会化服务工作的通知》（农办财〔2017〕41号）对项目实施作出了专门部署。各级农村经营管理部门要认真领会通知精神，切实履行行业主管部门职责，及时主动与财政部门沟通协调，建立良好的工作推动机制。省级农村经营管理部门要充分考虑本地区托管服务发展情况、农户生产需求，科学确定项目实施区域内托管服务的目标任务，指导项目县农村经营管理部门配合财政部门制定具体实施方案；要会同财政部门尽快研究制定项目实施绩效评价工作方案，建立多方参与考评机制，制定服务效果认定标准和方式，为开展绩效考评做好准备工作。市、县级农村经营管理部门要加强项目实施指导，组织有关方面研究制定具体服务标准和规范，指导服务组织与农户签订规范的服务合同，建立完善服务台账和档案，督促服务组织按照服务标准和规范实施作业。

**（二）做好农业生产托管统计工作。**农业生产托管统计是衡量托管服务发展程度的重要手段。各级农村经营管理部门要充分认识开展托管统计工作的重要性，明确专人负责，保障工作条件，认真按照《农业部办公厅关于开展农业生产托管统计工作的通知》（农办经〔2017〕10号）的要求开展统计。要准确把握统计口径，合理选择统计方法，确保数据的客观性和准确性。

**（三）加强典型示范引领和宣传工作。**各级农村经营管理部门要积极主动推进农业生产托管工作，鼓励基层探索创新托管服务方式和模式。加强农业生产托管调查研究，及时总结推广好经



验、好做法，充分发挥先进典型的示范引领作用。要加大对农业生产托管的宣传力度，利用报纸、杂志、电视、网络开展全方位、立体式宣传，为推进农业生产托管工作创造良好的舆论氛围。

# 农业部办公厅关于开展农业特色互联网小镇 建设试点的指导意见

## 农办市〔2017〕27号

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：

为深入贯彻落实2017年中央1号文件和中央城镇化工作会议精神，加快推动农业现代化与新型工业化、信息化、城镇化同步发展，统筹推进“互联网+”现代农业行动和特色小城镇建设，前期，我部对农业特色互联网小镇建设试点作出了初步安排。为进一步规范农业特色互联网小镇建设，厘清建设的总体思路、融资模式、重点任务和机制路径，现就开展农业特色互联网小镇建设试点提出如下指导意见，请认真贯彻落实党中央、国务院决策部署并结合当地实际，按照本文件要求扎实推进农业特色互联网小镇建设。

### 一、农业特色互联网小镇建设的基本形势

**（一）“互联网+”现代农业行动为农业特色互联网小镇建设提供了基础条件。**党的十八大以来，党中央、国务院高度重视农业农村信息化工作，大力推进现代信息技术向农业农村渗透融合，农村信息基础设施支撑能力明显增强，宽带网络建设显著加速，农业生产智能化、经营网络化、管理数字化、服务在线化水平大幅提升，农民信息化应用能力明显增强。物联网、大数据、空间信息等技术在农业生产的在线监测、精准作业、数字化管理等方面得到不同程度应用。农业农村电子商务快速发展，2017年上半

年农村网络零售额为 5376.2 亿元，同比增长 38.1%，增速高出城市 4.9 个百分点，农产品电商增速远高于电子商务整体增速，农产品电商正在实现由“客厅”向“厨房”的变革。信息进村入户工程从局部试点进入全面实施阶段，并在 10 个省市开展整省推进示范。目前全国共建成运营近 7 万个益农信息社，累计为农民和新型农业经营主体提供公益服务 1360 万人次，开展便民服务 1.85 亿人次，实现电子商务交易额 135 亿元。各地积极探索农业特色互联网小镇建设，并取得初步成效。海南省自 2015 年以来，以“互联网+”为支撑，与信息进村入户工程实施紧密结合，以现代农业建设为依托，因地制宜，率先探索建设了 10 个互联网农业小镇。

**(二) 农业特色互联网小镇建设顺应了农业农村信息化发展趋势。**新一轮科技革命和产业变革正在兴起，现代信息技术不断向农业农村生产生活各领域各环节深入渗透融合。农业特色互联网小镇建设就是顺应信息革命发展大势，以信息流带动技术流、资金流、人才流、物资流向农村地区集聚，让农村共享数字经济红利，为打破城乡二元结构、以信息化带动新型城镇化、推动城乡一体化发展带来了历史机遇。

**(三) 农业特色互联网小镇建设为农业农村经济社会发展提供了强大内生动力。**信息化是农业现代化的制高点。农业特色互联网小镇利用互联网的理念和思维，将现代信息技术与农业生产、农民生活、农村生态的各个方面相融合，以农业电子商务、农产品加工、乡村旅游、休闲农业、运动养生等特色产业为发展载体，是将产业、文化、旅游和社区等功能融为一体的创新创业平台。建设农业特色互联网小镇，为农村经济社会发展提供了新的内生动力，有利于开发特色农业资源，促进产业集聚、创新和转型升

级，推进农业供给侧结构性改革；有利于城乡协调发展，促进城乡公共服务均等化、资源配置合理化，推动农村大众创业万众创新；有利于推动自然生态、历史人文、民族特色、传统工艺与农业产业和信息技术融合发展，丰富特色产业内涵，助推脱贫攻坚。

## **二、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、六中全会精神，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以农村资源禀赋和特色产业为基础，以“互联网+”为手段，充分发挥市场主体作用，创新制度机制，高起点、高标准、高水平培育一批特点鲜明、产业发展、绿色生态、美丽宜居的农业特色互联网小镇。

### **（二）基本原则**

坚持政府引导、市场主体。加强政策引导和规划指导，按照公平、公开、公正的原则，组织开展银企对接、投资对接等活动，切实防范可能出现的社会风险、市场风险和法律风险；充分发挥市场配置资源的决定性作用，大力推进政府和社会资本合作，鼓励企业等市场主体投入资金并组织开展小镇建设、运营和管理等工作。

坚持创新驱动。在试点过程中，把体制机制创新和信息技术应用创新摆在小镇建设的核心位置，大胆探索创新促进小镇建设的体制机制和信息技术应用，让农民群众有更多的获得感和幸福感。

坚持绿色发展。贯彻落实绿水青山就是金山银山的发展理念，以绿色惠民为小镇建设的出发点和落脚点。因地制宜，严格按照

当地生态环境的承载能力，利用信息技术，积极推动农业生产与加工、文化、旅游、康养等产业融合发展。

坚持合作共赢。运用互联网理念和思维，实现小镇共建共享和包容性发展。调动政府、市场、农民的积极性，探索建立多元主体参与、成果共享的可持续发展机制，让当地农民参与发展，共享发展成果，促进增收致富。

坚持试点先行。在省级农业部门积极开展试点建设与探索的基础上，优先选择政府支持力度大、企业建设积极性高、主导产业定位准确、对农民增收带动明显、持续运营能力强的小镇作为全国性试点，逐步示范推广、稳步推进。

### **（三）建设目标**

力争到 2020 年，在全国范围内试点建设、认定一批产业支撑好、体制机制灵活、人文气息浓厚、生态环境优美、信息化程度高、多种功能叠加、具有持续运营能力的农业特色互联网小镇。

## **三、试点任务**

### **（一）建设一批农业特色互联网小镇**

各地要将农业特色互联网小镇建设与特色农产品优势区、全国“一村一品”示范乡镇等相结合，建设一批产业“特而强”、功能“聚而合”、形态“小而美”、机制“新而活”的农业特色互联网小镇，推动设施农业、畜禽水产养殖、农产品流通加工、休闲农业等领域的创新创业。加强资源共建共享和互联互通，全面推进信息进村入户工程，加快水电路、信息通信、物流、污水垃圾处理等基础设施建设，加大农村资源、生态、环境监测和保护力度，建设和完善农村公共服务云平台，提升教育、医疗、文化、体育等公共服务供给能力，推动电信、银行、保险、供销、

交通、邮政、医院、水电气等便民服务上线，深度挖掘小镇产业价值、生态价值和文化价值，实现农业特色产业推介、文化历史展示、食宿预定、土特产网购、移动支付等资源和服务的在线化。

## **（二）探索一批农业农村数字经济发展的新业态新模式**

数字经济是驱动农业特色互联网小镇建设的新引擎。各地要因地制宜运用互联网等现代信息技术，融合生产、生活和生态，结合文化、产业和旅游，探索适合农业特色互联网小镇建设的新产业、新业态和新模式，最大限度挖掘和释放数字经济潜力，实现对传统农业的数字化改造，培育农业农村经济发展新动能。支持返乡下乡人员利用大数据、物联网、云计算、移动互联网等信息技术开展创业创新，培育一批具有互联网思维、能够熟练运用信息技术的新型农业经营主体。构建天空地一体化的农业物联网测控体系，在大田种植、设施农业、畜禽水产养殖等领域加大物联网技术应用。大力发展农业电子商务，加强网络、加工、包装、物流、冷链、仓储、支付等基础设施建设，完善农产品分等分级、包装配送、品牌创建、文创摄影、冷链物流等支撑体系建设，结合农产品电商出村试点，打造农产品电商供应链，加强农产品、农业生产资料和消费品的在线销售。加强农业农村大数据创新应用，完善数据采集、传输、共享基础设施，建立数据采集、处理、应用、服务体系，提升农村社会治理能力和公共服务供给水平。加快发展生产性和生活性信息服务业，与信息进村入户工程统筹推进，构建新型农业信息综合服务体系，加强农业金融、农机作业、田间管理等领域的社会化服务。大力发展社区支持农业、体验经济、分享经济等多种业态，促进一二三产业融合发展。

## **（三）培育一批绿色生态优质安全的农业品牌**

农业品牌是农业特色互联网小镇建设的重要抓手。依托特色农产品优势区建设，突出农业产业特色，聚焦优势品种，建立农业品牌培育、发展、监管、保护以及诚信管理制度，重点打造一批区域特色明显、产品品质优良、质量安全体系较为健全、生产方式绿色生态、市场竞争力强、适合网络营销的农业品牌，带动传统农业产业结构优化升级，提高质量、效益和竞争力。利用物联网、大数据等信息技术加强农产品质量安全监管，增强农业全产业链上下游追溯体系业务协调和信息共建共享，强化产地环境监测、生产资料监控、动物疫病与卫生监督，增加消费者信任度，提升标准化程度。鼓励农业产业化龙头企业充分利用互联网技术、工具，发展农业电子商务，拓展农产品网络销售路径，打造网络品牌，实现优质优价。用互联网打造小镇对外窗口和农产品产销对接平台，利用新媒体等网络传播手段，加大小镇特色产业、产品宣传推介力度，实现生产和消费需求的精准对接。

#### **（四）建立一套可持续发展机制**

可持续发展机制是农业特色互联网小镇建设的重要保障。完善农业特色互联网小镇建设的政策体系，探索“政府引导、市场主体”的建设模式，构建小镇共建共享的可持续发展机制。创新投融资机制，拓展融资渠道，鼓励利用财政资金撬动社会资本，鼓励银行和其他金融机构加大金融支持力度。深化便利投资、商事仲裁、负面清单管理等改革创新，构建项目选择、项目孵化、资金投入和金融服务的市场化机制。完善利益分享机制，实现政府得民心、企业得效益、农村得发展、农民得实惠的综合效果。

### **四、有关安排和要求**

**（一）**各级农业部门要进一步提高认识，将农业特色互联网

小镇建设作为深入推进“互联网+”现代农业行动、加快推进农业农村信息化的重要任务来抓。

**（二）**各级农业部门要推动当地把农业特色互联网小镇建设试点纳入本辖区内特色小城镇建设规划，坚持规划先行，不以面积为主要参考，突出特色，避免“千镇一面”。

**（三）**各级农业部门要加强监督管理和市场主体资质审查，确保资金使用合理合法和运营规范有序；鼓励有条件的地方设立政策性的引导资金，与市场主体开展合作，创新小镇建设的投融资方式，努力营造公平公正的营商环境。

**（四）**各级农业部门在结合本地实际加强机制创新的同时，要严格遵守国家相关规定，及时总结提炼试点中的经验、做法、模式和案例，并研究解决遇到的困难和问题。农业部将根据试点情况、进展成效，适时组织开展农业特色互联网小镇认定工作。



# 银监会发布《关于开展投资管理型村镇银行和“多县一行”制村镇银行试点工作》的通知

## 银监发〔2018〕3号

为认真落实党中央乡村振兴战略，以及建设普惠金融体系、加强对偏远地区的金融服务和推进金融精准扶贫的决策部署，进一步解决中西部金融服务薄弱地区银行业金融机构网点覆盖率低、金融供给不足问题，银监会于近日印发了《中国银监会关于开展投资管理型村镇银行和“多县一行”制村镇银行试点工作的通知》（以下简称《通知》）。

村镇银行自设立以来，在健全农村金融体系、激活农村金融市场和服务支农支小等方面发挥了积极作用。《通知》强调要继续做好村镇银行培育发展工作，把工作着力点放在支持普惠金融发展和服务脱贫攻坚上，从完善准入政策、加强定位监管、加强风险监管三个维度，提出了21项具体政策措施。

《通知》强调，各级银行业监管机构要站在服务乡村振兴战略的高度，认真落实建设普惠金融体系和推进金融精准扶贫决策部署，在有效防控风险的前提下，积极稳妥推进村镇银行培育发展工作，健全多层次、广覆盖、可持续的农村金融服务体系。为强化正向激励，调动社会投资积极性，《通知》提出支持各类合格银行机构发起设立村镇银行和优化完善挂钩政策等措施，引导把更多金融资源配置到农村地区。

针对现行主发起人管理模式协调难度大、成本高、资源不集中等问题，为强化中后台系统支持，提高村镇银行集约化管理和专业化服务水平，《通知》提出，具备一定条件的商业银行，可

以新设或者选择 1 家已设立的村镇银行作为村镇银行的投资管理行，即投资管理型村镇银行，由其受让主发起人已持有的全部村镇银行股权，对所投资的村镇银行履行主发起人职责。《通知》强调，投资管理型村镇银行要以促进村镇银行持续健康发展、提高集约化管理和专业化服务水平为宗旨，着力增强村镇银行管理水平和中后台服务功能，建立面向“三农”和小微企业的股权结构、治理架构和服务机制，并积极参与发起设立村镇银行，重点布局中西部地区和老少边穷地区。

针对中西部和老少边穷地区部分县域经济总量小、人口少、金融承载能力弱的实际情况，为提高村镇银行可持续经营能力，在实现商业可持续的前提下，加大金融扶贫力度，提高欠发达地区金融服务的覆盖面和可得性，《通知》提出，在中西部和老少边穷地区特别是国定贫困县相对集中的区域，可以在同一省份内相邻的多个县（市、旗）中选择 1 个县（市、旗）设立 1 家村镇银行，并在其邻近的县（市、旗）设立支行，即实施“多县一行”制村镇银行模式。

《通知》进一步强调村镇银行要强化支农支小战略定力，加快完善服务网络体系，创新商业模式、金融产品和服务，大力支持普惠金融发展；支持村镇银行结合当地经济特点和服务需求，遵循风险可控等要求，申请开办新业务，提升支农支小服务能力。

《通知》要求各级银行业监管机构把防控风险放到更加重要的位置，督促村镇银行强化风险管理，采取科学有效的监管方式和措施，有效防范和控制各类风险。

《通知》完善了村镇银行市场准入政策，优化了村镇银行投资管理模式和设立方式，有利于进一步提升村镇银行县（市、旗）

覆盖面，进一步提高普惠金融服务覆盖率、可得性和满意度，是银监会落实党中央乡村振兴战略、大力支持普惠金融发展和服务脱贫攻坚的重要举措。下一步，银监会将继续支持各类符合条件的社会资本参与组建村镇银行，加快完善农村金融组织体系，提高普惠金融服务水平，有效对接精准扶贫信贷需求，加大支持和服务实体经济力度。

**附件：**

## 《中国银监会关于开展投资管理型村镇银行和“多县一行”制村镇银行试点工作的通知》

各银监局：

为贯彻落实乡村振兴战略和精准扶贫、精准脱贫基本方略，推动发展普惠金融，有效解决中西部金融服务薄弱地区银行业金融机构网点覆盖率低、金融服务供给不足问题，着力加强对“三农”、偏远地区和小微企业的金融服务，促进村镇银行持续健康发展，现就开展投资管理型村镇银行和“多县一行”制村镇银行试点，进一步做好村镇银行培育、监管工作有关事项通知如下：

### **一、积极稳妥组建村镇银行，扩大普惠金融服务覆盖面**

**（一）**各级银行业监管机构要站在服务乡村振兴战略的高度，落实建设普惠金融体系和推进金融精准扶贫各项决策部署，在有效防控风险的前提下，积极稳妥推进村镇银行培育发展工作，健全多层次、广覆盖、可持续的农村金融服务体系。要立足县域金融承载能力和实际需求，因地制宜、积极稳妥、规范有序地推进

村镇银行组建工作。

(二) 支持全国性银行主要在中西部和老少边穷地区发起设立村镇银行。支持资产规模较大、资本实力较强、管理水平较高、支农或支小特色显著的城市商业银行和农村商业银行等中小银行在省外，特别是在东西部扶贫协作和对口支援地区发起设立村镇银行，扩大村镇银行县市覆盖面。外商独资银行、中外合资银行发起设立村镇银行或受让村镇银行股权，参照境外银行发起设立或入股村镇银行相关规定执行。

老少边穷地区是指革命老区、少数民族地区、边疆地区和贫困地区。原中央苏区参照革命老区执行相关政策。

(三) 继续落实村镇银行组建“东西挂钩、城乡挂钩、发达与欠发达挂钩”政策，重点引导在中西部和老少边穷地区设立村镇银行。在执行挂钩以及相关村镇银行组建政策中，老少边穷地区视同西部地区，河北、辽宁、海南三省视同中西部省份，新疆、青海所有县市和连片特困地区县视同国定贫困县。鼓励和优先支持在深度贫困地区设立村镇银行。对在欠发达地区集约化发起设立村镇银行的商业银行，在机构准入和业务创新等方面给予支持。

连片特困地区是指六盘山区等 11 个集中连片特殊困难地区，以及西藏、四省藏区、新疆南疆三地州，共 14 个片区、680 个县，详见国务院扶贫办公布的全国连片特困地区分县名单。国定贫困县是指国家重点扶持的贫困县，共 592 个，详见国务院扶贫办公布的国家扶贫开发工作重点县名单。

## 二、完善投资管理模式，提高村镇银行集约化专业化发展水平

(四) 支持村镇银行主发起人根据发展战略、组织架构和管

理需求，探索构建与村镇银行设立数量和地域分布相匹配的管理模式，对村镇银行实施有效的股权管理和风险管控，提供中后台运营服务，提升整体抵御风险能力。鼓励投资设立村镇银行数量较多的主发起人采取投资管理行模式，对所投资的村镇银行实施集约化管理。主发起人也可以在现行政策范围内，选择采取其他可行有效的管理模式。

**（五）** 已投资一定数量村镇银行且所设村镇银行经营管理服务良好的商业银行，可以新设 1 家或者选择 1 家已设立的村镇银行作为村镇银行的投资管理行（简称投资管理型村镇银行）。投资管理型村镇银行受让其主发起人已持有的全部村镇银行股权，可以继续投资设立或者收购村镇银行，并对所投资的村镇银行履行主发起人职责。

**（六）** 投资管理型村镇银行要以促进村镇银行持续健康发展、提高集约化管理和专业化服务水平为宗旨。要着力提高对村镇银行的管理能力，建立有效的治理体系，健全风险、资本、审计、内部交易和风险隔离等制度，全面强化村镇银行风险管理和并表管理，提高村镇银行经营管理水平。要着力强化村镇银行中后台服务功能，建立标准化的服务体系，为村镇银行提供有力的系统支持和资金支持，降低村镇银行运营成本，提升服务能力和水平。

**（七）** 投资管理型村镇银行要坚守支农支小战略定位，结合县域“三农”和小微企业的金融服务需求，制定整体发展战略规划。要优先引进优质涉农企业投资入股，建立面向“三农”和小微企业的股权结构和服务机制，发挥商业银行专业技术优势和村镇银行社区型银行特点，激活农村金融服务市场。投资管理型村镇银行所筹集的资金，应主要用于解决村镇银行支农支小资金需

求和流动性资金缺口。

**（八）**投资管理型村镇银行应按照《中华人民共和国公司法》和《商业银行公司治理指引》（银监发〔2013〕34号）等规定，建立健全与业务规模和市场定位相适应的公司治理架构和运行机制。要提高公司治理主体履职能力和专业化水平，独立董事中应至少有1名具备农村经济金融管理方面专业知识、经验和能力的人员。要督促指导村镇银行建立规范的股权管理制度，加强股东资质和股东行为管理。要规范履行村镇银行主发起人职责，尊重和维护村镇银行经营自主权。

**（九）**投资管理型村镇银行应根据村镇银行组建政策和相关要求，发挥集约化和专业化优势，积极参与发起设立村镇银行，重点布局中西部地区和老少边穷地区，切实加大对欠发达地区的金融支持力度。鼓励投资管理型村镇银行按照市场化原则，收购其他村镇银行股权。

**（十）**按照“先试点、后推开”的原则，优先选择设立村镇银行数量较多、经营管理和 service 良好、具有继续设立村镇银行意愿的主发起人开展试点。同时，根据主发起人类型，分类选择具有代表性的银行参与试点，取得经验后再逐步推开。

**（十一）**各级银行业监管机构要加强对商业银行、投资管理型村镇银行及其所投资村镇银行的法人监管和并表监管，对试点运行情况和风险状况进行持续监测。各级派出机构在监管中发现的重大情况应及时报告银监会，投资管理型村镇银行所在地银监局应每半年报告一次试点工作情况。

### **三、优化设立方式，提高村镇银行可持续发展能力**

**（十二）**对中西部和老少边穷地区经济总量小、人口少、村

镇银行可持续发展基础薄弱的相关区域，特别是国定贫困县相对集中的地区和深度贫困地区，可以在省内相邻的多个县（市、旗）中的1个县（市、旗）新设1家或者选择1家已设立的村镇银行作为“多县一行”制村镇银行，并在其邻近的县（市、旗）设立支行，在实现村镇银行商业可持续的前提下，扩大欠发达地区金融服务的覆盖面，提升基础金融服务的可得性和均等化水平。

**（十三）**“多县一行”制村镇银行应坚持立足当地、支农支小市场定位，建立县域信贷投放承诺制度。法人机构应承诺在县（市、旗）设立支行吸收的存款主要用于当地，并建立分支机构资金运用监测考核机制。

**（十四）**对积极在中西部和老少边穷地区组建“多县一行”制村镇银行的主发起人，在其机构设立、对外投资和开办新业务方面给予支持。在推进“多县一行”制村镇银行成效显著、条件成熟的情况下，探索对相关主发起人实施“一县多行”激励政策。

**（十五）**对符合“多县一行”制村镇银行实施条件的省份，相关银监局要按照“先试点、后推开”的原则，统筹协调辖内“多县一行”制村镇银行试点工作，先在省内符合条件的区域选择（或新设）1家村镇银行开展试点。试点地区银监局要及时评估总结首批试点情况，并报告银监会。银监会对首批试点机构进行统筹评估后，再考虑扩大试点及常态化推进组建工作。

**（十六）**在“多县一行”制村镇银行试点组建过程中，银监会各级派出机构要结合县域实际，对拟设地点进行统筹研究、审慎评估，指导主发起人和村镇银行合理确定机构的覆盖范围和设立步骤，加强监管联动和监管协作，平稳有序推进试点工作。银监会各级派出机构要加强与地方政府沟通，积极为“多县一行”

制村镇银行争取财税政策等支持措施，及时协调解决机构组建、发展中的困难和问题。

#### **四、加强定位监管，引领村镇银行提升支农支小能力**

**（十七）**银监会各级派出机构要切实加强对村镇银行发展战略和市场定位的持续监管，通过有效的激励约束机制，确保村镇银行坚持服务“三农”和小微企业的市场定位和社区银行的基本特性，防止业务发展“离农脱小”。

**（十八）**银监会各级派出机构要督促村镇银行强化支农支小战略定力，坚持小微银行特色发展方向。要加快完善多层次服务网络体系，积极向金融服务薄弱的乡镇和行政村延伸网点，扩大金融服务的覆盖面，提高服务的可得性。要立足“三农”和小微企业客户需求，积极探索支农支小商业模式，创新个性化、本地化的金融产品和服务，大力支持普惠金融发展，精准对接扶贫开发有效需求，加大贫困地区信贷投放。

**（十九）**在坚持村镇银行有限持牌经营的总体原则下，支持村镇银行结合当地经济特点、农业产业链和客户服务需求，遵循依法合规、内控有效和风险可控的原则，申请开办新业务或者增加业务品种。支持符合条件的村镇银行发行“三农”、小微企业专项金融债券以及其他债务、资本补充工具，支持市场定位清晰、公司治理完善、风险管控能力较强的村镇银行在全国中小企业股份转让系统挂牌交易股份或在资本市场公开募集股份并上市交易，不断拓宽支农支小资金来源渠道，引导金融资源更多向农村地区倾斜。

#### **五、加强风险监管，全面落实属地监管责任**

**（二十）**银监会各级派出机构要把防控村镇银行风险放到更



加重要的位置，督促村镇银行强化风险管理，结合经营环境和业务特点等情况，构建科学合理、运行高效的风险控制体系，有效防范和控制各类风险。

（二十一）银监会各级派出机构要切实落实村镇银行属地监管责任，健全多维度、前瞻性的风险监测预警体系，提升监管有效性。要持续防控信用风险、操作风险、流动性风险等传统风险，加强对同业、票据和投资理财等重点领域风险的跟踪监测。要强化村镇银行合规监管，对违法违规行为，加大监管力度，依法从严处罚。

投资管理型村镇银行和“多县一行”制村镇银行试点有关市场准入事项，按照投资管理型村镇银行和“多县一行”制村镇银行试点市场准入操作规程（试行）执行。投资管理型村镇银行有关审慎经营规则，由银监会另行制定。

# 银监会办公厅 国土资源部办公厅关于扩大农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款工作试点范围的通知

## 2017 年

为进一步推动农村集体经营性建设用地入市改革工作，经中央全面深化改革领导小组批准，国土资源部决定将农村集体经营性建设用地入市试点地区由原有 15 个县（市、区）扩大为 33 个县（市、区）。为持续推进农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款工作，现将有关事项通知如下：

一、《农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款管理暂行办法》（银监发〔2016〕26 号，以下简称《暂行办法》）确定的 15 个试点县（市、区）扩大为 33 个试点县（市、区），试点名单附后。

二、试点地区银行业金融机构要按照《暂行办法》要求开展农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款业务。

三、试点地区银行业监督管理机构应当会同国土资源行政主管部门进一步加强对试点地区农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款的监管与评估工作。

四、试点地区银行业监督管理机构及国土资源行政主管部门要将农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款工作情况按季度分别报送银监会和国土资源部。《暂行办法》执行中遇到的问题请及时向银监会和国土资源部报告。

附件：

**农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款  
试点县（市、区）名单**

序号	省份	试点县（市、区）
1	北京市	大兴区
2	天津市	蓟县
3	河北省	保定市定州市
4	山西省	晋城市泽州县
5	内蒙古自治区	呼和浩特市和林格尔县
6	辽宁省	鞍山市海城市
7	吉林省	长春市九台区
8	黑龙江省	绥化市安达市
9	上海市	松江区
10	江苏省	常州市武进区
11	浙江省	金华市义乌市、湖州市德清县
12	安徽省	六安市金寨县
13	福建省	泉州市晋江市
14	江西省	鹰潭市余江县
15	山东省	德州市禹城市
16	河南省	新乡市长垣县
17	湖北省	襄阳市宜城市
18	湖南省	长沙市浏阳市
19	广东省	佛山市南海区

20	广西壮族自治区	玉林市北流市
21	海南省	文昌市
22	重庆市	大足区
23	四川省	成都市郫县、泸州市泸县
24	贵州省	遵义市湄潭县
25	云南省	大理州大理市
26	西藏自治区	拉萨市曲水县
27	陕西省	西安市高陵区
28	甘肃省	定西市陇西县
29	青海省	西宁市湟源县
30	宁夏回族自治区	石嘴山市平罗县
31	新疆维吾尔自治区	伊犁州伊宁市

# 国家发展改革委 工业和信息化部关于促进食品工业 健康发展的指导意见

## 发改产业〔2017〕19号

国务院有关部门，各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委、工业和信息化主管部门：

食品工业是“为耕者谋利、为食者造福”的传统民生产业，在实施制造强国战略和推进健康中国建设中具有重要地位。当前，我国经济进入新常态，供给侧结构性改革处在关键期，小康社会建设处在决胜阶段，为贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念，落实《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》，加快食品行业发展，推动食品工业转型升级，满足城乡居民安全、多样、健康、营养、方便的食品消费需求，促进农业增效、农民增收、农村发展，培育形成经济发展新动能，现提出“十三五”期间食品工业发展意见。

### 一、现状与形势

“十二五”期间，食品工业发展取得了突出成绩。主要表现在：一是产业规模持续壮大，支柱地位不断提升。2015年，规模以上食品工业企业39647家，实现主营业务收入11.35万亿元，比2010年增长了87.3%，年均增长13.4%；主营业务收入占全国工业的比重从2010年的8.7%提升到10.3%。二是标准法规体系不断完善，食品安全保持较好水平。修订了《食品安全法》，发布了新的食品安全国家标准501项。食品安全示范城市和农产品质量安全示范县创建成效显著，食品安全风险监测能力和保障水平逐步提升。2015年，国家食品质量监督抽检合格率达96.8%。

三是科技创新取得积极进展，技术装备水平持续提高。在食品非热加工、包装材料、在线监控等领域突破了一批关键共性技术，部分成果达到国际先进水平，自主创新能力明显增强。屠宰加工、饮料灌装、乳制品加工等重点领域装备技术进步加快推进，信息化、智能化水平不断提升。四是区域发展协调性增强，绿色发展水平不断提高。东部地区继续处于领先和优势地位，中部地区利用农业资源禀赋推动食品工业快速发展，中、西部地区食品工业增加值比重增加。食品工业大力发展循环经济，资源综合利用水平进一步提高，节能减排取得积极成效。

但是，食品工业发展中还存在一些突出问题：一是食品质量安全水平与人民群众期望尚存差距。源头污染问题突出，部分食用农产品存在超标使用农兽药和滥用添加剂现象，食品冷链物流建设滞后，食品生产加工销售过程质量安全问题时有发生，食品质量安全隐患依然存在。二是高品质食品有效供给不足。随着食品消费结构升级和生活方式的变化，消费者对食品的方便性、营养化和安全水平更加关注，但高品质食品供应与市场需求不相匹配，难以很好适应消费变化，消费者信赖的自主知名品牌不多。三是科技创新能力不强。食品工业基础研究薄弱，产学研用结合不紧密，加工技术储备不足。重大技术和高端装备依赖进口，自主研发水平较低。四是循环经济发展水平较低。部分行业副产物综合利用率不高，部分产品单位能耗、水耗和污染物排放仍然较高，节能减排压力加大。

今后一个时期，食品工业发展挑战和机遇并存。从国际上看，世界经济复苏乏力，食品跨国集团加快全球布局，不断提升核心竞争能力，对我国食品产业发展带来一定影响和挑战。另一方面，

随着“一带一路”战略的深入推进，以及各种国际贸易协定的签订，对外投资环境不断改善，有利于我国食品企业加快实施“走出去”战略。从国内来看，中国经济进入新常态，一方面增长预期放缓，人力、土地、环境资源保护等综合成本不断上升，食品工业保持高速发展难度加大。另一方面，食品消费需求呈刚性增长态势，随着消费结构升级，消费者对食品的营养与健康要求更高，品牌意识不断增强，食品工业发展模式将从量的扩张向质的提升转变。

## **二、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、六中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，围绕提升食品质量和安全水平，以满足人民群众日益增长和不断升级的安全、多样、健康、营养、方便食品消费需求为目标，以供给侧结构性改革为主线，以创新驱动为引领，着力提高供给质量和效率，推动食品工业转型升级、膳食消费结构改善，满足小康社会城乡居民更高层次的食品需求。

### **（二）基本原则**

诚信为本、安全为基。强化企业质量安全主体责任，加强食品全产业链质量安全管控，健全食品安全诚信自律制度。营造良好市场环境，提高食品监管能力。实施品牌提升行动，强化食品品牌建设，培育国际品牌。

科技支撑、创新驱动。发挥科技创新的支撑作用，着力推进

食品工业原始创新、集成创新、引进消化吸收再创新及创新示范，促进创新成果产业化，加快管理创新和商业模式创新，积极培育新产业新业态。

集约高效、绿色循环。着力化解过剩产能，加快培育先进产能。大力发展循环经济，提高精深加工和副产物综合利用水平，推进清洁生产和节能减排，促进食品制造绿色化，提高能源利用效率，实现食品工业与生态环境和谐发展。

协调推进、融合发展。加快推进新一代信息技术在食品工业领域的深度应用，提升产业发展质量和管理水平。健全食品产业链，推进食品工业转型升级与关联产业交融互动，促进一二三产业融合协调发展。

内外统筹、开放合作。统筹用好国际国内两种资源，构建渠道多元、供给稳定的进口保障体系，支持食品企业“走出去”，加强与“一带一路”沿线国家的合作，推动形成互惠互利格局，提升食品工业开放发展水平。

### **（三）主要目标**

到 2020 年，食品工业规模化、智能化、集约化、绿色化发展水平明显提升，供给质量和效率显著提高。产业规模不断壮大，产业结构持续优化，规模以上食品工业企业主营业务收入预期年均增长 7%左右；创新能力显著增强，“两化”融合水平显著提升，新技术、新产品、新模式、新业态不断涌现；食品安全保障水平稳步提升，标准体系进一步完善；资源利用和节能减排取得突出成效，能耗、水耗和主要污染物排放进一步下降。

## **三、主要任务**

### **（一）改善供给结构，提高供给质量**



优化产品结构。积极推进传统主食及中式菜肴工业化、规模化生产，深入发掘地方特色食品和中华传统食品。开展食品健康功效评价，加快发展婴幼儿配方食品、老年食品和满足特定人群需求的功能性食品，支持发展养生保健食品，研究开发功能性蛋白、功能性膳食纤维、功能性糖原、功能性油脂、益生菌类、生物活性肽等保健和健康食品，并开展应用示范。

提升产品品质。进一步健全标准体系，加快推进食品安全国家标准清理整合，开展重点品种和领域的标准制（修）订，推动食品添加剂等标准与国际标准接轨。鼓励地方根据实际需要完善地方特色食品标准，引导企业建立和完善标准自我声明制度。强化食品生产经营者主体责任，推动建立自身食品安全制度规范。引导企业建立食品安全可追溯制度，搭建基于标识解析等技术的质量追溯信息化平台，形成上下游产业食品质量安全可查询可控制可追究的追溯体系和责任机制。鼓励企业按照良好生产经营规范组织生产，实施危害分析与关键控制点等食品安全管理体系。建立健全食品安全诚信自律制度，探索建立食品工业企业诚信档案，引导食品工业企业依法诚信经营。

强化品牌建设。引导企业增强品牌意识，鼓励食品企业加强品牌建设，夯实品牌发展基础，提升产品附加值和软实力，打造百年食品品牌。创新商业模式，加强与大型电商品牌对接，拓宽销售渠道。推动中华老字号及地方老字号食品传承升级，开发适应市场需求变化的新产品。鼓励知名食品品牌企业开展国际交流活动，建设海外营销渠道，支持品牌企业参加国际展览展销，开拓海外市场。积极挖掘新的品牌资源，逐步形成一批具有较强品牌影响力的产品和知名企业。

## （二）优化产业结构，促进转型升级

完善产业组织体系。支持大型企业做优做强，鼓励企业兼并重组，建立海外原料和加工基地，重点培育具有国际竞争力的大型食品工业企业集团；引导中小型企业做优做精，鼓励小型企业采用先进适用技术和设备，形成大型骨干企业支撑力强、中小型企业特色鲜明的协调发展格局。

优化区域布局。推动东部地区食品工业加快转型升级，采用先进技术和装备，更好满足食品消费升级需求。鼓励中西部地区充分利用当地优势资源，巩固食品工业支柱产业地位。支持东北地区食品工业发展，大力发展绿色优质食品，打造成为支持新一轮东北地区老工业基地振兴的支柱产业。

推动特色食品加工示范基地建设。在原料资源富集地区，选择一批已初具规模、地方特色突出的食品产业园区，以知名品牌和龙头企业为引领，开展集食品研发创新、检测认证、包装印刷、冷链物流、人才培养、工业旅游、集中供热、污水集中处理等为一体的现代食品工业示范基地建设，提高基础设施和公共服务水平，使关联企业集聚发展、土地集约使用、产品质量集中监管，促进食品产业转型升级。

推进绿色制造。探索资源节约和环境友好的食品工业可持续发展模式，支持食品加工园区的循环化改造，引导企业建设绿色工厂，加快应用节水、节能、节粮等高效节能环保技术装备。强化资源循环利用，鼓励企业加强副产物二次开发利用，提高资源综合利用水平。严格落实国家“去产能”有关政策，依法加快淘汰污染严重、能耗水耗超标的落后产能。

加强产业链建设。支持骨干食品企业延伸产业链条，推进原

料生产、加工物流、市场营销等环节融合发展。鼓励食品企业发展订单农业，推进原料专业化、标准化、规模化、优质化生产，建立稳定的食品原料生产基地。健全食品冷链物流建设和运行标准，提高冷链物流效率和水平。

### **（三）强化创新驱动，加快“两化”融合**

强化企业创新主体地位。健全技术创新的市场导向机制，突出食品企业创新主体地位和主导作用，打造一批具有国际竞争力的创新型食品领军企业。健全有利于企业创新的资助机制，支持有条件的企业设立高水平研发机构，构建以企业为主体、产学研用一体的技术创新体系，引导各类创新要素向企业集聚，不断增强企业创新动力、创新活力、创新实力，提高协同创新水平。

推动产业科技发展。重点围绕食品加工制造、机械装备、质量安全、冷链物流、营养健康等主要领域，通过实施国家重点研发计划等，从基础前沿、重大关键共性技术到应用示范全链条创新设计，强化原始创新能力，依靠科技创新推动食品产业持续健康发展。

完善创新服务体系。围绕食品基础研究、重大技术应用、关键装备自主化、创新成果产业化开发等，加强技术攻关，加快突破食品制造、流通等领域关键共性技术。构建以国家级创新平台为龙头，以地方和企业等各类食品技术创新中心为基础的资源共享、开放合作创新平台体系。依托现有交易场所开展食品技术和知识产权交易，完善食品工业创业创新服务体系。搭建面向中小微企业的低成本、便利化、开放式创新服务平台，打造创业创新服务与投资相结合的开放式服务载体。

推进“两化”深度融合。加快工业云、大数据、物联网等新

一代信息技术在食品工业研发设计、生产制造、流通消费等领域的应用。加快推进个性化定制和柔性化制造，鼓励重点行业企业建设数字化车间，开展食品制造智能工厂建设试点示范，提高智能化水平。支持骨干食品企业扩大追溯体系覆盖面，实现食品“从农田到餐桌”全过程可追溯。

培育发展新业态新模式。推动食品工业与教育文化、健康养生深度融合，鼓励发展食品工业旅游、制造工艺体验、产品设计创意等新业态。规范发展电子商务，推广在线交易、电子支付及线上线下的一体化集成，创新电子商务与食品工业的集成应用模式。要围绕食品产业发展重大任务，推动社会力量发展多层次多样化生产性服务，为食品产业发展提供有力支撑。

#### **（四）统筹国内国外，扩大开放合作**

健全对外开放新体制。加快探索食品工业对外资准入前国民待遇加负面清单管理制度，完善外商投资国家安全审查制度。积极参与国际标准制（修）订，推动我国食品标准与国际先进标准接轨，积极开展食品农产品认证国际互认合作。发挥贸易投资促进机构、行业协（商）会等作用，提高我国企业在国际食品贸易中的地位和影响。

增强“走出去”能力。紧密结合“一带一路”战略，鼓励食品企业采取设立境外办事处和技术中心等多种方式“走出去”，支持加工企业到海外建立粮油、乳制品、肉制品等重要食品原料基地。鼓励开展对目标国法律、政策、标准、贸易规则等研究和服务，支持有实力的企业通过并购、合资等方式进入海外食品加工和研发领域，拓展营销网络，深度融入全球食品产业链。

提高“引进来”水平。结合食品工业转型升级，支持企业引

进国外食品工业智能化、集约化绿色制造技术和装备，鼓励外资进入营养健康食品制造、天然食品添加剂开发生产、食品加工副产物综合利用等领域，合作研发新技术、新产品、新装备。适度扩大优质食品进口，优化食品及原料进口结构，满足不断升级的食品消费需求。

### **（五）增强监管能力，提高安全水平**

完善食品安全法规标准。加快修订出台《食品安全法实施条例》，制（修）订食品标识管理、食品安全事件调查处理、食品安全信息公布、食品安全全程追溯、诚信体系建设、进出口食品安全监督管理等方面的法规及规章制度。制（修）订食品安全国家标准、检验方法标准等，加快与国际标准对接。完善食品安全“黑名单”、“红名单”制度，对列入“黑名单”的企业给予严厉惩罚和重点监管，列入“红名单”的企业给予国家优惠政策的优先和重点支持，形成失信联合惩戒、守信联合激励机制。

强化食品产业链全程监管。建立统一权威的食品安全监管体制，加强部门联动、协调配合，提高监管工作的系统性、协调性和一致性。强化食用农产品质量安全源头治理，实施专项治理工程，推进农业投入品的规范化管理和安全使用，健全食用农产品产地环境质量监测和评价机制，保护食用农产品产地环境。规范加工制造、仓储物流、批发零售、进出口等各环节的生产经营行为。实施食品安全监管行动计划，全面加强现场检查，实现食品安全抽检品种全覆盖，强化食品安全治理整顿，全面保障食品安全。

提升食品安全监管和技术支撑能力。推动食品安全检验检测资源整合，构建科学高效的食品安全检测体系。健全食品安全风

险交流制度，提升风险监测和风险评估水平。强化食品安全应急处置能力，完善突发事件应急处理和追究机制。加强基层监管能力建设，提高食品安全监管基层机构执法装备标准化配备率，有效改善基层基础设施条件。健全基层食品安全监管执法规范化、标准化管理制度，规范监管职责、任务、程序、标准，提升食品安全监管规范化管理水平。

#### **四、保障措施**

##### **（一）营造食品工业良好发展环境**

提高政府公共服务能力和水平，优化行政审批流程，为企业提供优质公共服务。推进管理部门信息共享、监管互认，对信用记录良好的企业降低监督检查频率，激励企业诚信守法行为。加强知识产权保护，加大对专利、产品标识、商业秘密等方面侵权假冒的打击力度，降低企业维权成本。依法确定收费范围，规范服务收费行为，合理降低经营性服务收费标准，清理各种不合理收费。加强市场、价格、安全等方面的监管，形成有利于企业、行业、产业良性发展格局。

##### **（二）完善食品工业支持政策**

发挥财政资金导向作用，通过国家科技计划支持食品工业基础研究、关键共性技术开发及关键装备自主化等。落实企业研发费用加计扣除政策，支持企业加大研发投入。充分利用现有资金渠道，重点支持食品行业重大技术改造、食品工业“三品”战略和特色食品加工示范基地建设等。落实《享受企业所得税优惠政策的农产品初加工范围（试行）》，稳妥推进农产品增值税进项税额核定扣除试点。鼓励企业通过租赁方式流转农民承包土地经营权，建设专用食品原料生产加工基地，推动一二三产业融合发

展。积极拓宽融资渠道，引导金融机构加大对食品工业企业的信贷支持。

### **（三）加强人才队伍建设**

加大专业人才培养及创新团队建设，鼓励高等院校加强食品行业亟需中高端人才的培养。建立人才梯度储备制度，支持企业引进优秀人才，鼓励各地把食品产业高端和创新人才纳入本地区优秀人才引进目录清单，对引进的高层次人才给予奖励。加强监管队伍建设，努力打造一支政治素质高、工作作风扎实、专业知识过硬的职业化、专业化的食品安全监管队伍。

### **（四）充分发挥行业组织的积极作用**

支持行业组织承接政府转移职能，积极发挥其在政策研究、标准制（修）订、质量品牌建设、行业诚信自律和国际合作交流等方面的重要作用。支持行业组织协调企业、科研院所，组织开展科技联合攻关，推动食品工业技术进步。依托行业组织，建立食品行业公共信息发布平台。发挥行业组织在品牌建设中的组织协调作用，做好优秀品牌的宣传与产品推广工作。支持行业组织建立健全诚信自律制度，引导企业加强诚信体系建设，完善食品质量安全长效机制，保障食品质量安全。

促进食品工业健康发展是贯彻落实供给侧结构性改革的重要内容，各有关部门应充分认识发展食品工业的重要意义，加强协调配合，完善配套政策措施，营造良好发展环境，推动各项任务落实。各省（区、市）发展改革、工业和信息化等部门要结合当地实际，切实抓好组织落实。

# 国家发展改革委 财政部 国土资源部 水利部 农业部 人民银行 国家标准委关于扎实推进高标准农田建设的意见

## 发改农经〔2017〕331号

各省、自治区、直辖市发展改革委、财政厅、国土资源主管部门、水利厅、农业厅、人民银行分支机构、质量技术监督局（市场监督管理部门）：

高标准农田是农业生产的重要物质基础。近年来，各地、各有关部门按照党中央、国务院决策部署和《全国高标准农田建设总体规划》要求，切实加强高标准农田建设，改善了农业生产条件，提高了农田抗灾减灾能力，夯实了国家粮食安全基础，取得明显成效。但也要看到，当前高标准农田建设工作还存在一些薄弱环节，主要表现在部门间专项规划和资金安排统筹衔接不够、建设内容不配套、建设管理不到位、建后管护机制不健全等，需要在统筹规划、整合资金、规范管理等方面进一步加大工作力度。为扎实推进高标准农田建设，尽快补齐农业基础设施短板，提高农业综合生产能力，经国务院同意，现提出如下意见：

### 一、总体要求

**（一）指导思想。**全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，认真落实党中央、国务院决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，实施藏粮于地、藏粮于技战略，以确保谷物基本自给、口粮绝对安全和保障重要农产品有效供给为目标，以提升农



业综合生产能力为主线，以永久基本农田保护区、粮食主产区和重要农产品生产保护区为重点，建立健全协调推进机制，加强资金整合，加大投入力度，提高建设标准，充实建设内容，加强建后管护，切实抓好高标准农田建设和管理，为保障国家粮食安全、发展现代农业、全面建成小康社会奠定坚实基础。

## **（二）基本原则。**

统筹推进，突出重点。将高标准农田建设与发展多种形式适度规模经营、改造中低产田、推进农业机械化和节水灌溉紧密结合，同步推进。整合完善建设规划，统一建设标准、统一监管考核、统一上图入库。优先在粮食主产区建设高标准农田，着力提高口粮生产能力。

健全机制，强化监管。探索资金整合、工程建设和建后管护新机制，统筹使用建设资金，实现工程建设全过程监管，落实工程建后管护责任，总结经验，逐步推广。

分工负责，协同推进。按照粮食安全省长责任制的要求，地方政府对高标准农田建设和管理负总责。国务院有关部门加强工作指导、政策和资金支持。

多元投资，社会参与。充分发挥财政资金的引导作用，吸引社会资本投入。稳定农村土地承包关系，调动广大农民群众、新型经营主体和集体经济组织的积极性，参与工程建设和管理。

**（三）主要任务。**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。

## **二、加强规划和资金统筹，形成工作合力**

**（四）统筹推进规划实施。**各省（区、市）发展改革部门要

会同财政、国土资源、水利、农业等部门，根据《全国高标准农田建设总体规划》，衔接本省（区、市）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，将本省（区、市）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。地方各级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。

**（五）加快工程建设步伐。**各省（区、市）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。

**（六）加强建设资金整合。**湖南省要按照《财政部发展改革委国土资源部水利部农业部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。

### 三、规范项目管理，科学推进工程建设

**（七）科学设计建设内容。**各省（区、市）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/T30600-2014）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。

**（八）强化工程建设监管。**各省（区、市）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。

**（九）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。

#### **四、增加建设投入，确保质量进度**

**（十）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。

**（十一）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。

**（十二）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。

## **五、加强组织领导，强化监督检查**

**（十三）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。

**（十四）加强部门协作。**国务院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；国土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。国土资源部、水利部、农业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、银监会要指导金融机构加大对高标准农田建设的信贷支持。

**（十五）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/T33130-2016），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，国土资源部会同国家发展改革委、财政部、水利部、农业部，对各省（区、市）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。

**国家发展改革委 财政部 农业部 国家粮食局 中国农业发展银行关于公布 2017 年稻谷最低收购价格的通知**  
**发改价格〔2017〕307 号**

各省、自治区、直辖市发展改革委、物价局、财政厅（局）、农业厅（局、委、办）、粮食局、农业发展银行分行：

为保护农民利益，防止“谷贱伤农”，2017 年国家继续在稻谷主产区实行最低收购价政策。综合考虑粮食生产成本、市场供求、国内外市场价格和产业发展等各方面因素，经国务院批准，2017 年生产的早籼稻（三等，下同）、中晚籼稻和粳稻最低收购价格分别为每 50 公斤 130 元、136 元和 150 元，比 2016 年分别下调 3 元、2 元、5 元。

当前正值春耕备耕期，各地要认真做好粮食最低收购价政策宣传工作，引导农民合理种植，促进粮食生产稳定发展。

# 国家发展改革委 国家粮食局关于印发《粮食物流业“十三五”发展规划》的通知

## 发改经贸〔2017〕432号

各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委、粮食局，中国储备粮管理总公司、中粮集团有限公司、中航工业集团公司：

为全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，根据《物流业发展中长期规划（2014—2020年）》《粮食收储供应安全保障工程建设规划（2015—2020年）》《粮食行业“十三五”发展规划纲要》等有关部署要求，国家发展改革委、国家粮食局组织编制了《粮食物流业“十三五”发展规划》（以下简称《规划》），现印发给你们，请结合本地和本公司实际，认真组织实施。

各级发展改革、粮食部门和中央企业要切实承担起《规划》实施的主体责任，加强与有关部门的沟通、协调和配合，明确责任分工，强化《规划》执行的指导和监督，推进《规划》目标任务顺利完成。《规划》实施中遇到的新情况、新问题要及时报送国家发展改革委、国家粮食局。



附件：

## 《粮食物流业“十三五”发展规划》

粮食物流业是粮食行业发展的基础支撑性产业。发展粮食现代物流，建立高效、畅通、节约的粮食现代物流体系，对提高粮食流通效率，减少粮食损耗，降低流通成本，促进产销衔接，加快推进农业供给侧结构性改革，增强国家粮食宏观调控能力，保障国家粮食安全具有重要意义。发展粮食物流业，需坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，贯彻落实“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展三大战略；注重一二三产业融合发展，注重应用现代产业组织方式，注重物流技术创新、业态创新和品牌创新。

依据《物流业发展中长期规划（2014—2020年）》《粮食收储供应安全保障工程建设规划（2015—2020年）》《粮食行业“十三五”发展规划纲要》等，编制本规划。

### 一、发展环境

#### （一）发展现状

“十二五”以来，随着我国现代物流业健康快速发展和“粮食收储供应安全保障工程”全面实施，我国粮食物流业发展较快，粮食现代物流体系初步建成。

——粮食物流总量快速增长。粮食物流总量由2011年的3亿吨增长到3.65亿吨，其中省内粮食物流量由1.5亿吨增长到2亿吨，跨省粮食物流量由1.5亿吨增长到1.65亿吨。

——“北粮南运”的粮食物流态势更加突出。东北通道粮食年流出量约5000万吨，主要品种是玉米、稻谷（大米），主要流

向华东、华南、华北、西南和西北地区；黄淮海通道年流出量约6000万吨，主要品种是小麦，主要流向华东、华南、西南和西北地区；长江中下游通道年流出量约2400万吨，主要品种是稻谷（大米），主要流向华东、华南、西南地区；华东沿海、华南沿海通道年流入量约4900万吨，京津通道年流入量约905万吨，西南通道年流入量约2900万吨，西北通道年流入量约1800万吨。

——粮食物流节点覆盖面进一步扩大。建成了一批覆盖主要粮食生产和消费区域、具备一定辐射能力和示范作用的物流节点和粮食物流园区，节点的集散功能进一步完善，有力促进了产销衔接，带动了当地粮食产业经济发展。

——运输方式多元化发展。粮食跨省运输中，铁路运输占比约50%，水路运输约40%，公路运输约10%。汽车散粮、内河船舶散粮运输比例稳步提高，散粮火车入关试点逐步开展，集装箱散粮运输快速发展，粮食物流成本进一步降低，粮食流通效率不断提升。

——高效粮食物流装备及技术推广应用。集装单元化等粮食物流技术开始应用，多点犁式带式输送机等节粮减损装备逐步推广，公铁水多式联运衔接技术得到提升，有力支撑了粮食流通现代化发展。

## （二）突出问题

粮食物流业发展总体水平不高，基础设施网络尚不完善，信息化、标准化程度较低，物流成本高、效率低的问题仍比较突出，与我国粮食生产流通总量不相适应。

——系统化运作的机制尚未形成。粮食物流运作条块分割，支持粮食物流持续健康发展的政策体系尚不完善，上下游产业之

间、地区之间的物流衔接不畅，供应链尚未形成，物流运营管理模式落后，粮食物流系统化、一体化水平亟待提升。

——通道发展不平衡。东北流出通道的水路外运能力局部过剩；华东沿海、华南沿海流入通道粮食分拨能力不足，中转设施有待完善；西南、西北通道关键节点少，基础设施薄弱。

——散粮设施不完善。部分关键节点、粮食物流园区散粮接发设施落后、接发能力不足，不能适应散装化运输作业需求；多数内河粮食泊位专业化水平低、作业条件差；铁路散粮入关尚处于推广阶段，散粮火车主要在东北地区运行，影响跨省散运比例的提高。

——标准化程度低。粮食物流标准体系不完善，粮食物流各环节的设施、设备、运输工具标准不匹配、不衔接，物流信息采集内容不统一，交换标准尚未建立，制约了粮食物流效率提升，影响了粮食物流系统化运作。

——信息化水平低。信息化手段在粮食物流活动中尚未得到广泛应用，粮食物流信息采集程度低，共享机制不健全，与公共物流信息衔接不畅通，粮食物流资源未能在信息化基础上实现高效配置，信息技术对粮食物流的支撑和引领作用尚未充分发挥。

### **（三）面临环境**

——粮食安全新战略的深入实施为粮食物流业发展带来新机遇。“十三五”时期，随着“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全新战略的进一步深入实施，粮食物流业将在进一步保障“北粮南运”等通道顺畅，统筹利用国内国际两个粮食市场，建设粮食物流进出口通道，促进国内供求平衡等方面面临新的机遇和挑战。

——粮食市场化改革为粮食物流业发展注入新活力。“十三五”时期，去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板五大任务将全面展开，粮食行业面临粮食价格形成机制、粮食流通和收储体制机制改革。粮食工作将以供给侧结构性改革为主线，逐步加快玉米“去库存”，切实增加有效供给，加快构建与改革相适应的粮食宏观调控体系，为粮食物流业长远发展奠定良好基础。

——粮食产业发展对粮食物流业发展提出新要求。“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段，城乡居民收入快速增长，生活水平逐步提高，消费结构不断升级，对绿色优质粮油的需求日渐旺盛，将进一步促进粮油食品加工业加快产业结构调整、产业布局优化和产业集群发展。传统的粮食物流运作模式已不能适应新形势需要，迫切需要建立完善、便捷、高效、安全、绿色的粮食物流体系。

——信息化发展为粮食物流业发展增添新动力。“十三五”时期，信息化与新型工业化、城镇化、农业现代化深度融合，物联网、云计算、大数据、移动互联等信息技术应用更加广泛。粮食行业将推动信息技术在粮食收购、仓储、物流、加工、贸易等领域的广泛应用，以信息化引领粮食从生产到流通的现代化，促进粮食物流业突破传统理念，改造传统物流模式，整合资源，发展粮食现代物流。

——交通基础设施条件改善为粮食物流业发展创造新环境。“五纵五横”综合运输通道相继连通，快速铁路网、高速公路网加密拓展，铁路的区际快捷大能力通道和面向“一带一路”国际通道逐步形成；港口整体格局日益合理，江海直达和多式联运进一步推进，区域港口一体化发展成为趋势。交通基础设施的完善

为粮食物流业发展提供了良好环境，必将促进粮食物流新格局的形成

## 二、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、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实新发展理念以粮食物流系统化、一体化运作为方向，以提升物流节点和园区设施现代化水平为手段，以先进技术应用为支撑，以完善粮食物流通道为重点，进一步健全支持粮食物流业发展的政策体系，加快提升粮食物流业发展水平，着力提高粮食物流效率，降低粮食物流成本，深化产销衔接，促进粮食产业转型升级，更好地保障国家粮食安全。

### （二）基本原则

——政府引导，市场主导。充分发挥市场在粮食资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，遵循市场需求，强化企业的主体地位，政府做好规划设计，在政策、标准等方面给予引导扶持，共同促进粮食物流快速发展。

——统一规划，突出重点。统筹生产与消费、近期与长远、中央与地方、产区与销区、国内与国际等关系，与国家“十三五”规划纲要等规划、政策相衔接。突出重点线路，建设重要节点，提高粮食物流信息化与标准化水平，切实提升粮食物流效率。

——深化改革，完善体制。深化粮食流通领域相关改革，形成部门、地区、企业共同促进物流业发展的合力，建立有利于资

源整合、优化配置的体制机制和政策环境，充分发挥大型粮食企业在粮食物流发展中的引领作用。

——科技支撑，创新驱动。推进粮食物流科技创新突破，进一步推进产学研用相结合，坚持高标准、高起点，广泛采用物流新理论、新技术，注重用绿色、生态技术改造粮食物流业，大力提高粮食物流的科技含量。

——多元筹资，加大投入。针对粮食物流设施建设基础性、战略性和公益性的特点，充分调动地方、企业和社会力量等各方面的投入积极性，根据需要由中央投资给予适当引导，多渠道筹集建设资金，提高资金使用效率。

### **（三）发展目标**

着力打造产销区有机衔接、产业链深度融合、政策衔接配套、节点合理布局、物流相对集中、经济高效运行的粮食现代物流体系，实现粮食物流系统化、专业化、标准化、信息化协调发展。

——系统化水平显著增强。设施网络化、运作一体化水平大幅提升，粮食物流高效率、低损耗、低成本运行，形成一批具有国际竞争力的大型综合粮食物流企业（园区）和粮食物流服务品牌，粮食物流集聚发展的效益进一步显现，对粮食产业经济发展的支撑进一步加强。

——专业化水平明显提升。快速中转仓型、基于横向通风的平房仓配套快速进出仓技术、集装单元化新技术、专用运输工具和先进散粮接发设施等物流新装备、新技术、新工艺广泛应用。

——标准化水平逐步提高。粮食物流设施及装备标准衔接匹配程度明显提高，铁水联运、公铁联运在标准匹配的基础上更加顺畅。粮食物流设施建设、运营管理、信息技术标准化与兼容水

平逐渐提高，粮食物流标准体系基本建立，标准化水平大幅提升。

——信息化水平跨越发展。完善基层企业的粮食物流信息管理系统，建设若干示范性企业物流信息管理系统，推动全国和区域性粮食物流公共信息平台建设，逐步实现公路、铁路、水路和航空运输的信息共享，促进粮食物流和电子商务融合发展，提高粮食物流运营水平和组织化程度。

“十三五”时期，围绕“一个体系、一套标准、一个平台”的建设目标，重点实施“点对点散粮物流行动”、“降本增效行动”、“标准化建设行动”三大行动，促进粮食收购、仓储、运输、加工、销售一体化融合发展。

**专栏 1 “十三五”时期粮食物流业发展主要预期性指标**

序号	指标内容	2020 年
1	物流节点数量	一级节点 50 个
		二级节点 110 个
2	原粮跨省散运比例	50%
3	跨省粮食物流量	2 亿吨
4	仓储设施完好率	95%
5	现代粮仓科技应用示范库数量	30 个
6	国有粮食物流企业信息化升级改造覆盖率	80%

**专栏 2 “三个一”总目标和“三大行动”**

“三个一”总目标指“一个体系、一套标准、一个平台”。

“一个体系”，促进“收储运加销”融合发展，打造产业链发展模式，形成一体化融合发展的粮食物流体系。在产业链的上游，发展粮食产后从田间到仓库的清理、干燥、运输、入库一体化连续作业的物流服务系统。在产业链中游，针对阶段性结构性收储矛盾，优化仓储设施布局，推广绿色储粮新技术；围绕“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展三大战略新格局，依托

现有粮食物流通道及港口、公路、铁路交通骨干网络及枢纽，完善主要粮食物流节点及提升设施功能，全力打造跨区域“两横、六纵”粮食物流重点线路；发展信息化引领的新型物流组织模式，充分整合物流资源，发展多元化的运输方式，满足市场多层次需求，实现八大跨省通道的系统化协调发展。在产业链下游，促进与销售一体化发展，提高配送的规模化和协同化水平，加快“互联网+物流”发展，建立快速便捷的城乡物流配送体系。

“一套标准”，重点推进粮食物流标准体系建设，建设和完善基础标准、通用标准和专用标准。重点建设粮食物流组织模式标准、粮食物流信息采集及交换标准、散粮接收发放设施配备标准、粮食集装箱装卸设施配备标准、粮食多式联运设备配备标准、粮食物流信息系统设计总体规范、粮食散装化运输服务标准及粮食集装化运输服务标准等急需编制的标准，并支持粮食物流装备企业研发标准化产品，为粮食物流的良性规范发展奠定基础。

“一个平台”，建立全国和区域粮食物流公共信息平台，形成物流信息化服务体系，提升粮食物流信息监管和共享水平，促进以市场为导向的资源整合和产销衔接，推进粮食物流供应链等高效的物流运营管理模式的发展。

“三大行动”指“点对点散粮物流行动”、“降本增效行动”、“标准化建设行动”。

“点对点散粮物流行动”，重点在沿京哈线路、京沪线路、京广线路等粮食产销需求较大的地区，以大型粮食企业为主体，在发运点和接卸点改造或新建散粮火车发运和接卸设施，形成相对固定的散粮火车运输班列线路。重点在沿陇海线路、京昆线路上，选择主要功能为集中省外来粮并向省内各地区中转的节点，改造



或新建散粮集装单元化接卸设施，实现公铁无缝联运，形成散粮集装单元化火车运输线路。

“降本增效行动”，坚持绿色发展理念，支持和鼓励企业在粮食物流节点选用占地少、机械化和自动化程度高的快速中转新仓型，采用标准化、高效低耗新装备，提高粮食中转效率，减少粮食中转和运输损失。

“标准化建设行动”，完善粮食物流标准体系框架及标准体系表，指导粮食物流标准更新、修订和制定，优先制修订粮食行业急需物流标准。以市场需求为导向，加强粮食物流标准基础研究，促进粮食物流模数、粮食物流信息、现代化粮食物流装备标准制定与技术研究的衔接互动。

### 三、主要任务

围绕“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展三大战略，大力推进东北、黄淮海、长江中下游、华东沿海、华南沿海、京津、西南和西北八大粮食物流通道建设，突出大节点，强化主线路，重点完善和发展“两横、六纵”八条粮食物流重点线路，重点布局50个左右一级节点，110个左右二级节点，推动火车散粮运输系统工程、港口散粮运输提升工程建设，形成节点层次清晰、线路结构优化、通道发展平衡的粮食现代物流格局。

#### （一）完善现有八大通道建设

充分整合利用八大通道现有资源，优化物流节点布局，推动粮食物流向主要线路和节点聚集，促进粮食物流规模化运营，实现公铁水多式联运和多种装卸方式的无缝衔接，提升接发效率，深化产区与销区的对接。

东北通道重点以东北港口群、战略装车点为支撑，依托重点

线路和优势产区（含加工集聚区），完善散粮集并发运设施和集装单元化装卸设施，着力提升铁路散粮（含集装单元化）入关外运能力。对接华南、华东、长江中下游地区，主要发展铁水联运、公水联运和铁路直达运输；对接西南、西北地区，主要推进铁路集装单元化运输。

黄淮海通道重点发展散粮火车、铁路集装单元化运输，完善铁路接卸设施，弥补粮食铁路运输短板，进一步推进汽车散粮运输和面粉散装运输，适度发展内河散粮运输，加强大型粮食加工企业物流设施建设，形成多元化运输格局。提升承东启西、连南贯北能力。对接京津地区，发展汽车散粮（含集装单元化）运输；对接西南、西北地区，发展铁路集装单元化运输；对接华东、华南地区，发展散粮火车、铁路集装单元化运输和内河散粮运输。

长江中下游通道对接长江经济带发展战略，重点优化沿长江、沿运河节点布局，强化粮食集并能力、江海联运发运能力和海运来粮中转至长江流域的分拨对接能力，逐步推进内河散粮运输船只的标准化，提升水运接发设施的专业化、标准化、集约化水平，促进水水、公水、铁水联运无缝衔接。

西南、西北通道重点沿主要铁路干线打造省会城市和区域中心城市粮食物流节点，大力提升粮食接卸及分拨能力。优先发展公路、铁路集装单元化运输，适应多品种、小批量以及多种质量等级运输的要求；推动散粮火车的运行。

京津通道重点以京津冀协同发展为契机，以大型粮食企业集团及产业集群为基础，以津冀港口群及京沪、京广、京哈铁路为依托，以非首都功能的疏解及结构布局优化为核心，发展公路、铁路集装单元化运输等多元运输系统，打造区域粮食物流联盟，

强化城市配送功能，合理布局城市近郊粮食批发市场，提升粮食应急保障能力。

华东沿海通道重点提升粮食海运接卸效率及对接能力，建设战略卸车点，提高散粮火车接卸效率；进一步完善港口接卸疏运系统，提升临港加工集聚区粮食快速疏运能力；推进供应链新型物流组织模式。

华南沿海通道重点提升粮食海运接卸效率及对接能力，建设战略卸车点，提高散粮火车接卸效率；发展水水、公水联运，完善珠江、西江等内河散粮疏运系统；推进供应链新型物流组织模式。

## **（二）打造“两横、六纵”重点线路**

“两横、六纵”八条重点线路的流量约占全国跨省流量的65%。在重点线路上，着力推进“点对点散粮物流行动”，建成一批重点项目和部分中转仓容，发挥集聚产业、稳定物流、带动示范的作用。

沿海线路：主要连接东北、黄淮海、华东沿海、华南沿海四大通道；主要粮食品种为玉米、稻谷（大米）；发展重点：依托大型沿海港口建设中转设施，发展散粮铁水联运对接；重点发展节点：盘锦、沧州、日照、连云港、盐城、南通、舟山、莆田、厦门、东莞、防城港等。

沿长江线路：主要连接华东沿海、长江中下游、西南三大通道；主要粮食品种为稻谷（大米）、玉米和大豆；发展重点：建设水水中转设施，发展散粮江海联运；重点发展节点：苏州、南通、南京、无锡、泰州、镇江、芜湖、武汉、岳阳、重庆、泸州等。

沿运河线路：主要连接黄淮海、长江中下游、华东沿海三大通道；主要粮食品种为稻谷、玉米、小麦；发展重点：依托沿运河码头，提升水运物流设施的现代化水平，发展散粮（集装箱）船运输；重点发展节点：济宁、徐州、淮安、宿迁、镇江、苏州、嘉兴、阜阳等。

沿京哈线路：主要连接东北、京津两大通道；主要粮食品种为稻谷（大米）、玉米；发展重点：建设集装箱散粮发运接卸设施，发展公铁集装箱散粮联运和公路集装箱散粮运输；重点发展节点：佳木斯、齐齐哈尔、绥化、哈尔滨、白城、吉林、长春、通辽、四平、铁岭、抚顺、沈阳、阜新、鞍山、北京、天津等。

沿京沪线路：主要连接东北、京津、黄淮海、长江中下游、华东沿海五大通道；主要粮食品种为稻谷（大米）、玉米、小麦；发展重点：依托粮食流量较大的企业，建设“点对点”散粮火车发运接卸设施，逐步推广散粮火车运输；重点发展节点：滨州、济南、徐州、蚌埠、南京、上海等。

沿京广线路：主要连接东北、京津、黄淮海、长江中下游、华南沿海五大通道；主要粮食品种为稻谷（大米）、玉米、小麦（面粉）；发展重点：依托粮食流量较大的企业，建设“点对点”散粮火车发运接卸设施，逐步推广散粮火车运输，发展汽车散粮运输和汽车面粉散装运输；重点发展节点：郑州、漯河、荆门、长沙、衡阳、郴州等。

沿陇海线路：主要连接黄淮海、西北两大通道；主要粮食品种为大米、小麦（面粉）；发展重点：依托中转量集中的节点，建设集装箱散粮发运接卸设施，发展公铁集装箱散粮联运；重点发展节点：连云港、徐州、商丘、焦作、咸阳、天水、兰州、西

宁、格尔木、乌鲁木齐、昌吉、伊宁等。

沿京昆线路：主要连接东北、黄淮海、西北、西南、华南沿海五大通道；主要粮食品种为大米、小麦（面粉）、玉米；发展重点：依托中转量集中的节点，建设集装箱散粮发运接卸设施，发展公铁集装箱散粮联运；重点发展节点：襄阳、重庆、广安、广元、德阳、成都、资阳、昆明、曲靖、贵阳、六盘水、南宁等。

专栏 3 “两横、六纵”重点线路

	线路名称	连接通道	主要品种	节点名称
“两横”	沿长江线路	华东沿海、长江中下游、西南三大通道	稻谷（大米）、玉米和大豆	上海、苏州、无锡、常州、南通、泰州、镇江、扬州、南京、马鞍山、铜陵、芜湖、安庆、南昌、九江、黄石、鄂州、黄冈、武汉、咸宁、岳阳、荆州、宜昌、重庆、泸州、宜宾、昭通等
	沿陇海线路	黄淮海、西北两大通道	大米、小麦（面粉）	连云港、徐州、商丘、开封、郑州、焦作、长治、洛阳、渭南、西安、咸阳、宝鸡、天水、固原、吴忠、银川、呼和浩特、巴彦淖尔、兰州、武威、西宁、德令哈、格尔木、乌鲁木齐、昌吉、伊宁、拉萨、日喀则等
“六纵”	沿运河线路	黄淮海、长江中下游、华东沿海三大通道	稻谷、玉米、小麦	菏泽、济宁、枣庄、徐州、宿迁、淮安、扬州、镇江、常州、无锡、苏州、嘉兴、杭州、金华、衢州以及“引江济淮”路线上的亳州、淮北、宿州、阜阳、淮南、合肥等

	线路名称	连接通道	主要品种	节点名称
	沿海线路	东北、黄淮海、华东沿海、华南沿海四大通道	玉米、稻谷(大米)	营口(盘锦)、锦州、丹东、大连、秦皇岛、唐山、天津、沧州、烟台、青岛、日照、连云港、盐城、南通、上海、宁波—舟山、嘉兴、台州、温州、福州、莆田、泉州、厦门(漳州)、汕头、深圳、东莞、广州、珠海、湛江、海口、北海、钦州、防城港等
	沿京哈线路	东北、京津两大通道	稻谷(大米)、玉米	满洲里、佳木斯、齐齐哈尔、绥化、哈尔滨、白城、吉林、长春、通辽、四平、铁岭、抚顺、沈阳、阜新、鞍山、天津、北京等
	沿京沪线路	东北、京津、黄淮海、长江中下游、华东沿海五大通道	稻谷(大米)、玉米、小麦	佳木斯、双鸭山、齐齐哈尔、绥化、哈尔滨、白城、吉林、长春、通辽、四平、铁岭、抚顺、沈阳、阜新、鞍山、北京、天津、德州、聊城、滨州、潍坊、临沂、菏泽、济南、徐州、蚌埠、宿州、滁州、南京、上海、衢州、杭州、福州等
	沿京广线路	东北、京津、黄淮海、长江中下游、华南沿海五大通道	稻谷(大米)、玉米、小麦(面粉)	佳木斯、齐齐哈尔、绥化、哈尔滨、白城、吉林、长春、通辽、四平、铁岭、抚顺、沈阳、阜新、鞍山、北京、石家庄、邢台、安阳、新乡、郑州、漯河、周口、驻马店、南阳、信阳、随州、荆门、武汉、常德、益阳、长沙、南昌、赣州(含京九线)、衡阳(永州)、郴州、广州、佛山、肇庆、东莞等
	沿京昆线路	东北、黄淮海、西北、西南、华南沿海五大通道	大米、小麦(面粉)、玉米	佳木斯、齐齐哈尔、绥化、哈尔滨、白城、吉林、长春、通辽、四平、铁岭、抚顺、沈阳、阜新、鞍山、北京、石家庄、大同、太原、运城、郑州、商洛、襄阳、重庆、广安、汉中、安康、广元、德阳、成都、资阳、眉山、乐山、攀枝花、达州、南充、拉萨、昆明、曲靖、六盘水、贵阳、遵义、南宁、柳州、贵港等

#### 专栏 4 点对点火车散粮线路建设条件

散粮火车：线路粮食年运量宜 30 万吨以上，发运或接卸点有条件建设火车散粮接发设施。铁路专用线宜满足整列到发、半列装卸作业的要求。优先依托粮食铁路枢纽节点或粮食物流园区。

火车散粮集装箱：位于中转量集中的节点，线路粮食年运量宜 4000TEU 以上，发运或接卸点有条件建设火车散粮集装箱接发设施。优先依托粮食铁路枢纽节点或粮食物流园区。

#### 专栏 5 节点项目选择标准

粮食物流一级节点项目应布局在八条重点线路上，依托综合交通枢纽，衔接两种及以上交通运输方式，能够承担区域间主要粮食中转、集散。

铁路节点项目：粮食年中转量 50 万吨以上（西南、西北通道可按照物流集中、规模适度的原则降低标准），筒仓等用于快速中转的仓容不宜小于 5 万吨，与产业园区结合的，园区年加工总量不宜低于 30 万吨。

沿长江（中下游）港口节点项目：粮食年中转量 100 万吨以上，筒仓等用于快速中转的仓容不宜小于 5 万吨，与产业园区结合的，园区年加工总量不宜低于 30 万吨。

沿海港口节点项目：粮食年中转量 200 万吨以上，筒仓等用于快速中转的仓容 10 万吨以上，与产业园区结合的，园区年加工总量不宜低于 100 万吨。

流出通道的二级节点项目应位于八条重点线路上的产粮大市（县），粮食年中转量 30 万吨以上，衔接两种及以上交通运输方式，宜与当地储备仓容 10 万吨以上的粮食企业结合。

流入通道的二级节点项目应位于八条重点线路上的消费大市（县），粮食年中转量 30 万吨以上，宜与当地储备仓容 5 万吨以上的粮食企业，或配送、批发等重要场所结合。

### **(三) 布局粮食物流进出口通道**

充分统筹两个市场、两种资源，依托“一带一路”建设战略，推动粮食跨境物流的衔接与合作，逐步构建与八大粮食物流通道对接的粮食物流进出口通道。完善枢纽港口、铁路、公路等各类口岸粮食物流基础设施建设，逐步形成一批重要的进出口粮食物流节点。

东北方向，发展二连浩特、海拉尔、黑河、建三江、虎林、鸡西、牡丹江等东北亚沿边节点，形成面向俄罗斯、蒙古，连接东北亚及欧洲的粮食进出口通道。

沿海方向，发展环渤海、东南沿海等港口节点，提升沿海港口粮食集疏运能力，完善连接内陆的海上粮食进出口通道。西北方向，发展塔城、吉木乃、阿勒泰、伊宁、喀什等节点，重点打造面向中亚、西亚的粮食进出口通道。

西南方向，发展保山、芒市、南宁等节点，重点打造面向南亚、东南亚的粮食进出口通道。

### **(四) 提升区域粮食物流水平**

优化粮食仓储设施布局。统筹粮食仓储物流设施建设，实现粮食仓储物流一体化融合发展。以优化布局、调整结构、提升功能为重点，结合粮食生产、流通形势和城镇规划，以及现有收储库点分布，合理改建、扩建和新建粮食仓储设施，将粮食收储能力保持在合理水平，实施收储能力优化工程和产后服务中心建设工程。产区重点完善收储网点、调整仓型结构、提高设施水平；产销平衡区重点提升收储网点的收购、储备、保供综合能力；销区重点加强储备库建设、提升应急保供能力。注重区域及单点仓储的经济规模，实现资源效益最大化。发展基于横向通风的平房



仓配套快速进出仓技术，提高现有仓储设施的物流对接效率，实施平房仓物流功能提升工程和物流园区示范工程。加强粮食产后服务体系建设，鼓励粮食企业等多元主体建设产后服务中心，为新型粮食生产经营主体及农户提供“代清理、代烘干、代储存、代加工、代销售”等服务。

### 专栏 6 仓储设施分类

综合库：具备储备功能，并能进行上下游延伸，可拓展其他业务，包括产后服务、加工、物流、贸易等，仓容应 5 万吨及以上，原则上每县至少一个，主要承担本县的粮食储备和物流功能，起到龙头带动作用。
收储库：兼具收纳和储备功能，仓容应 2.5 万吨及以上。
收纳库：以收纳功能为主，销区仓容应 1.5 万吨及以上、产区仓容应 2.5 万吨及以上。位置重要且条件受限的特殊区域，可适当降低仓容规模。

发展区域粮食快速物流。完善收储企业、加工企业、物流企业的散粮接发设施，支持标准化散粮(面粉)运输工具示范，引导和形成散粮运输的社会化服务，全面提升区域内粮食散装化对接水平，实施物流标准化和装备工程、应急保障工程；重点解决西南、西北区域内的散粮汽车运输短板，全面推广散粮运输。突出节点的物流集散优势，提供满足多元化、多层次需求的经济、高效、便捷物流服务。以物流为纽带，促进仓储企业与应急加工、配送、放心粮油企业开展合作，发展“原粮储存、成品粮轮出”的业务模式，逐步实现粮食“常储常新”，降低区域粮食物流成本。

服务粮食市场供应体系。完善批发市场的物流功能，推广应用“互联网+”技术，全面提升粮食市场信息化水平，大力发展粮食电子商务，推动粮食流通方式创新发展。健全成品粮油配送中心，构建城乡粮食应急供应网络，形成覆盖城乡的物流配送体系。

提升粮食加工物流水平。支持大型加工企业完善散粮接收系

统和面粉散运发放系统，提升散粮设施对接能力；应用现代化物流模式，发展多元化运输，完善产品配送系统；鼓励加工企业积极参与社会化、专业化分工，将物流业务外包给第三方物流企业。

培育第三方粮食物流企业。支持大型粮食企业加大资源整合和兼并重组力度，联合铁路、航运等企业优化粮食物流链。鼓励粮食产业化龙头企业进行物流业务重组，组建具有行业特色的第三方物流企业。鼓励有条件的大型粮食企业（集团）建立物流战略联盟。鼓励和支持粮食物流企业充分利用境内外资本市场多渠道融资，壮大企业实力。

### **（五）推广应用新技术新装备**

实现粮食物流装备新突破。充分重视信息化与粮食物流装备工业化的融合发展，全面推进具有自主知识产权、核心技术的品牌装备的研究开发与推广应用，开发节能高效粮食物流装备，促进装备大型化、标准化、系列化、精细化发展；严把行业准入条件，鼓励跨行业大型装备制造企业进入粮食行业，带动粮食物流装备水平提升。鼓励企业加大粮食物流装备技术创新投入，提高企业自主创新能力。鼓励高校、科研院所与企业联合，推进以企业为主体的产学研用深度合作，积极推动科技成果转化。

积极推广应用新技术。大力实施“降本提效行动”，支持和鼓励企业在粮食物流节点选用占地少、机械化和自动化程度高的快速中转新仓型，采用标准化、高效低耗新装备，提高粮食中转效率，减少粮食中转和运输损失。根据不同区域特点，推广采用绿色、先进适用的储粮技术。加强公、铁、水多式联运物流衔接技术及标准化内河散粮运输船只的研发与应用。推广集装单元化技术。

## **（六）完善粮食物流标准体系**

推进“标准化建设行动”，完善粮食物流标准体系，加强粮食物流标准基础研究，优先制修订粮食行业急需物流标准。引导企业提高粮食物流标准化意识，逐步把支持和参与标准化工作作为增强企业核心竞争力的重要手段。加大粮食物流标准宣贯力度，全面开展解读、培训、试点示范和标准验证工作；鼓励物流企业实现建设、运营、管理全过程标准化运作；加强对粮食物流标准强制性条款的落实和监督。

## **（七）大力促进物流与信息化融合**

发挥信息化对物流的支撑引领作用，促进粮食物流与信息化深度融合。推动粮食物流活动电子化、信息化，实现粮食物流活动各个层次、各个环节的信息采集全覆盖。推动不同企业间以及企业与政府间公共物流信息的互联互通和共享，利用信息化手段，提高粮食物流资源配置效率及组织化程度。利用物联网、大数据、云计算等先进信息技术，改造传统物流企业，重塑业务和管理流程，实现粮食物流各环节的无缝化衔接。

实施物流信息平台工程，建立全国和区域性粮食物流公共信息平台，形成物流信息化服务体系，提升粮食物流信息监管和共享水平。支持大型粮食企业建设粮食物流信息化服务平台，与国家粮食物流公共信息平台、国家交通运输物流公共信息平台等有效衔接；采集粮食物流相关信息，建立粮食物流数据库，实现与上下游企业共享；应用地理信息系统、传感技术，实时监控物流全过程，保证粮食数量真实和质量安全。

## 专栏 7 八大重点工程和物流园区示范工程（8+1 工程）

工程	主要任务
收储能力优化工程	以优化布局、调整结构、提升功能为重点，重建、扩建和新建粮食仓储设施，应用先进适用的储粮设备和技术，大幅提升仓储设施现代化水平。
产后服务中心建设工程	强化产后服务，建设以烘干整理功能为基础的粮食产后服务中心，南方以新建为主，北方以改造为主，重点向核心产区及新型粮食经营主体倾斜。
火车散粮运输系统工程	重点在沿京哈线路、京沪线路、京广线路上，以大型粮食企业为主体，在发运点和接卸点改造或新建散粮火车发运和接卸设施，形成相对固定的散粮火车运输班列线路。重点在沿陇海线路、京昆线路上，选择主要功能为集中省外来粮并向省内各地区中转的节点，改造或新建散粮集装单元化接卸设施，实现公铁无缝联运，形成散粮集装单元化火车运输线路。
港口散粮运输提升工程	在沿长江沿线、沿运河沿线、“引江济淮”工程沿线、珠江水系沿线等码头，改造或新建一批内河码头散粮接发点，提升内河码头高效接发能力和公水或铁水无缝衔接的能力。在重点沿海港口完善提升集疏运设施，北方港口着力提升公铁集港效率，南方港口着力提升公水分拨能力。
平房仓物流功能提升工程	对具备条件的平房仓进行横向通风技术改造，配备快速进出仓设备，提升现有设施的物流水平，提高物流效率。
物流标准化和装备工程	推进粮食物流标准基础研究，编制急需标准。支持粮食物流标准化产品和节能环保新产品的研发和推广应用。
物流信息平台工程	整合现有物流信息服务平台资源，建立全国粮食物流公共信息平台，促进各类平台之间的互联互通和信息共享。鼓励大型粮食企业建设粮食物流

	信息化服务平台，为企业、消费者与政府部门提供第三方服务。鼓励有条件的粮食企业整合配送资源，构建电子商务物流服务平台和配送网络。
应急保障工程	改造建设一批区域性骨干粮食应急配送中心，提高突发事件发生时粮食的应急供给、调运、配送能力。依托骨干企业形成粮食应急加工能力。在大城市群、边疆及偏远地区建设一批成品粮应急储备设施。
物流园区示范工程	建设一批仓储物流、加工、贸易、质检、信息服务一体化发展的粮食物流园区，发挥集聚产业、稳定物流、带动示范的作用。

## 四、保障措施

### （一）加强组织领导与协调

国家发展改革委会同国家粮食局将进一步发挥全国现代物流工作部际联席会议作用，加强与财政、铁路、交通、质检等部门的沟通协调，明确责任、形成合力，切实解决粮食物流发展中出现的重大问题。各级地方政府要全面落实粮食安全省长责任制，加强统筹协调，指导发展改革部门和粮食行政管理部门结合本地实际，制定具体实施方案，抓好规划相关工作任务的落实。

### （二）加大资金投入与政策支持力度

对服务于国家宏观调控的重要物流通道和物流线路上的散粮中转设施和粮食物流园区建设，可结合现有渠道由中央预算内投资给予适当支持。进一步落实支持粮食物流业发展的用地政策，对符合土地利用总体规划要求的粮食物流设施建设项目，加快用地审批进度，保障项目依法依规用地，支持企业整合存量土地资源建设物流设施。通过争取专项资金支持，鼓励粮食物流技

术创新和示范，推动粮食物流装备企业提升技术实力。鼓励发展散粮火车和集装单元化运输，支持散粮火车入关运行。加强散粮火车的组织运营，提高散粮火车使用效率。

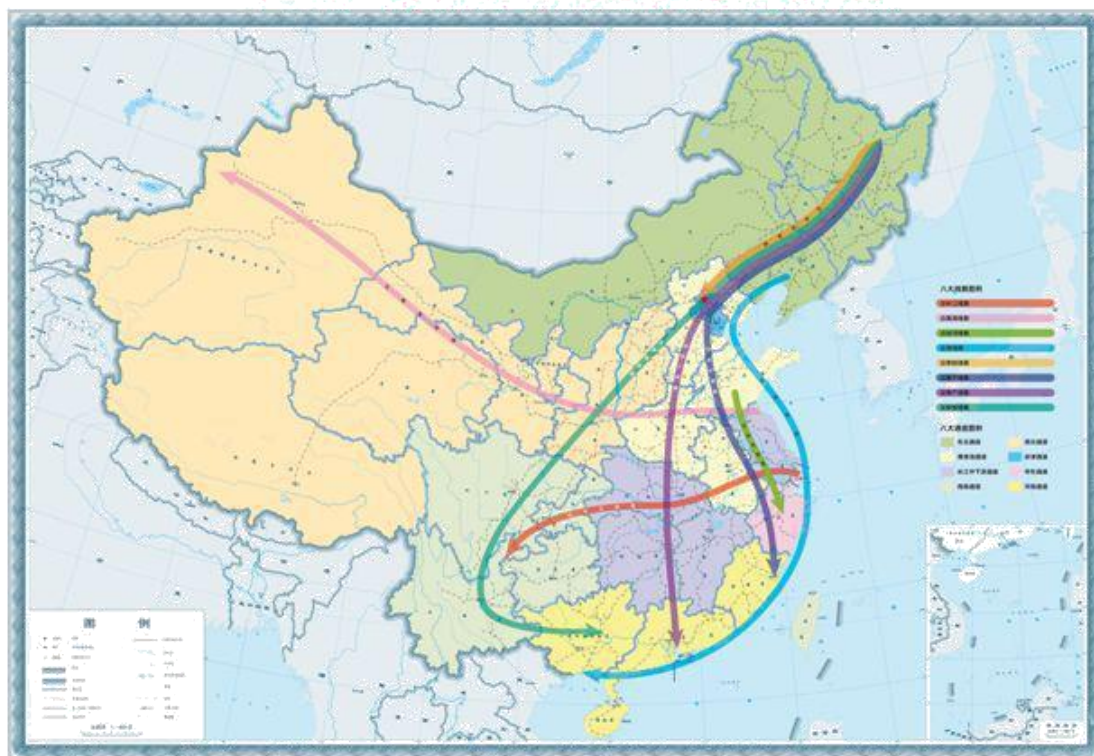
### **（三）拓宽投融资渠道**

积极探索政府资金引导社会资金资本参与粮食物流设施建设的新机制，形成多元化、多渠道、多层次的投融资体系。发挥政策性银行等金融机构对粮食物流业发展的支持作用，鼓励政策性银行在业务范围内对符合条件的粮食物流企业提供信贷支持，积极引导商业银行为粮食物流发展提供多元化金融服务。支持粮食物流企业运用多种方式拓宽融资渠道，鼓励符合条件的企业通过发行债券和上市等方式进行融资。鼓励社会资金以 PPP 等方式投资粮食物流基础设施建设。鼓励社会资本通过成立粮食流通产业创业投资基金，投资粮食物流装备、信息化等领域中小科技型企业。

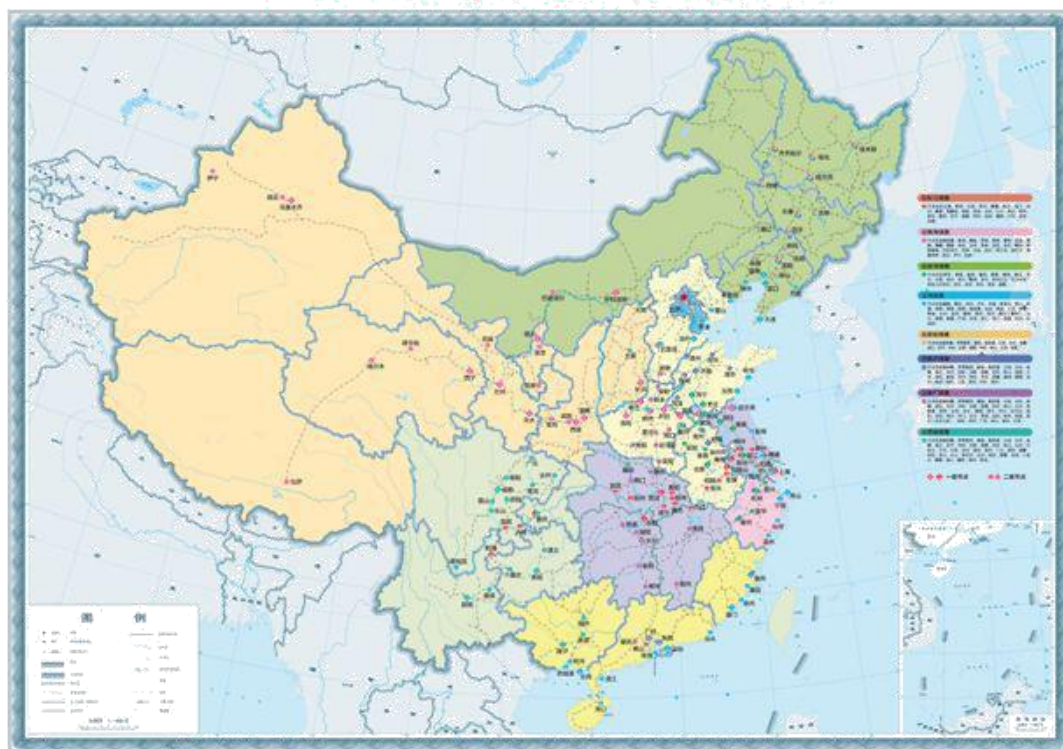
### **（四）强化队伍建设**

着力完善粮食物流专业人才培养体系，支持有关院校增设粮食物流相关课程。以提高实践能力为重点，探索形成院校与有关部门、科研院所、行业协会和企业联合培养粮食物流人才的新模式。完善粮食物流业在职人员培训机制，加强粮食物流业高层次经营管理人才培养，积极开展职业培训。建立健全粮食物流业人才激励和评价机制，加强粮食物流业人才引进，吸引国内外优秀人才参与粮食物流经营和管理。

“十三五”时期粮食物流通道和重点线路图



“十三五”时期粮食物流重要节点布局图



# 国家发展改革委 财政部发布关于深化棉花目标价格改革的通知

## 发改价格〔2017〕516号

新疆维吾尔自治区人民政府、新疆生产建设兵团，农业部、商务部、统计局、供销合作总社：

2014—2016年，国家在新疆启动了为期三年的棉花目标价格改革试点。经过三年实践，棉花目标价格改革试点取得了明显成效，探索出一条农产品价格由市场供求形成、价格与政府补贴脱钩的新路子，实现了全国棉花生产布局的战略调整，带动了棉花生产、加工、流通、纺织全产业链发展，提升了国产棉花质量和市场竞争力，为农业供给侧结构性改革提供了实践经验。经国务院同意，2017年起在新疆深化棉花目标价格改革。现就有关事项通知如下：

### 一、指导思想和总体目标

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，认真落实党中央、国务院决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，深入推进农业供给侧结构性改革，协同发挥政府和市场“两只手”的作用，进一步深化棉花目标价格改革，打造新疆优质棉花生产基地，稳定棉农种棉积极性，提升国内棉花产业竞争力，促进棉纺织产业持续健康发展。

### 二、改革的主要内容



**（一）完善目标价格形成机制。**继续坚持生产成本加收益的定价原则，棉花目标价格水平按照近三年生产成本加合理收益确定。合理收益具体取值综合考虑棉花产业发展需要、财政承受能力和市场形势变化等因素确定。

**（二）合理确定定价周期。**棉花目标价格水平三年一定。如定价周期内棉花市场发生重大变化，报请国务院同意后可及时调整目标价格水平。

**（三）调整优化补贴方法。**对新疆享受目标价格补贴的棉花数量进行上限管理，超出上限的不予补贴。补贴数量上限为基期（2012—2014年）全国棉花平均产量的85%。

棉花目标价格补贴启动条件、中央财政对新疆维吾尔自治区和新疆生产建设兵团补贴办法等仍按现有规定执行。

### **三、2017—2019年目标价格水平**

按上述机制，确定2017—2019年新疆棉花目标价格水平为每吨18600元。

### **四、工作要求**

深化棉花目标价格改革涉及面广、政策性强，各有关方面要高度重视，切实加强组织领导，周密部署落实，确保改革顺利推进。

**（一）强化分工协作。**各有关部门要按照职责分工各司其职、各负其责，切实做好相关工作。发展改革委主要负责牵头做好目标价格水平制定、市场价格监测确定、成本收益调查核算和改革监测评估等工作；财政部主要负责确定目标价格补贴数额和资金拨付等工作；农业部主要负责组织好棉花生产，加强技术指导和品种研发，提升棉花质量和竞争力；统计局主要负责做好新疆棉

花种植面积和产量数据调查统计工作；供销合作总社负责组织棉花企业做好购销工作。同时，各相关部门要加强协同配合，完善工作机制，协调解决改革过程中出现的问题，通力合作推进改革工作。

**（二）精心组织落实。**新疆维吾尔自治区和新疆生产建设兵团是深化棉花目标价格改革的责任主体，要切实按照本通知要求，结合地方实际，抓紧制定具体实施方案并认真组织落实，确保将补贴资金及时足额发到棉花实际种植者手中。要利用深化目标价格改革的契机，按照“控制面积、降低成本、提质增效、保障能力”的方向，提升新疆棉花产业竞争力，打造新疆优质棉花生产基地。同时，积极研究探索新型棉花补贴方式，合理利用保险、期货等金融工具，择机开展目标价格保险、“保险+期货”试点，探索建立期货和保险联动机制，也可开展补贴与质量挂钩试点，不断积累经验，为进一步完善农业补贴政策提供参考。

**（三）加强宣传解释。**棉花目标价格改革涉及棉农切身利益。新疆维吾尔自治区、新疆生产建设兵团和各有关部门要采取广播、电视、网络以及干部走村入户等多种宣传方式，使用群众听得懂的语言，广泛宣传政策意图、内容和意义，及时回应社会关切，努力营造良好舆论环境，确保改革措施平稳实施。

# 国家发展改革委印发关于深入推进农业供给侧结构性改革 实施意见的通知

## 发改农经〔2017〕452号

各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委：

为认真贯彻落实中央经济工作会议、中央农村工作会议和今年中央1号文件精神，我们结合发展改革部门职责，制定了《关于深入推进农业供给侧结构性改革的实施意见》，现印发给你们，请根据本地实际，认真抓好贯彻落实。

**附件：**

### 《关于深入推进农业供给侧结构性改革的实施意见》

推进农业供给侧结构性改革，是供给侧结构性改革的重要一环，是当前和今后一个时期农业农村工作的主线。为深入贯彻落实中央经济工作会议、中央农村工作会议和今年中央1号文件精神，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，结合发展改革部门职责，现提出以下实施意见。

#### 一、准确把握推进农业供给侧结构性改革的总体要求

2017年是供给侧结构性改革深化之年，也是党的十九大召开之年，做好农业农村工作具有特殊重要意义。发展改革系统要切实将思想和行动统一到中央的决策部署上来，牢固树立和贯彻落实新发展理念，适应把握引领经济发展新常态，紧紧围绕推进农

业供给侧结构性改革这条主线，以提高农业综合效益和竞争力为主要方向，找准定位、抓住关键，着力优化农业产业体系、生产体系、经营体系，努力实现农业结构调整有新成效、粮食生产不滑坡、农民收入持续增长、农村活力进一步释放。

——坚持市场导向，把满足市场需求作为最终目的。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，依靠市场手段动员要素、优化配置、提升效率，让市场力量引领农业结构调整，既有效调减过剩农产品，又及时补上供不应求农产品。

——坚持质量兴农，把提高供给质量作为主攻方向。把增加绿色优质农产品供给放在突出位置，在“优质专用”、“特色个性”农产品上下功夫，增强供给体系对需求变化的适应性和灵活性，使农业供需关系在更高水平上实现新的平衡。

——坚持效益惠农，把促进农民增收作为核心目标。积极推进农业经营方式创新，促进农业适度规模经营，推进农村一二三产业融合发展，加快延长农业产业链和提升价值链，全面提高农业整体效益，努力保持农民收入持续较快增长势头。

——坚持生态优先，把实现绿色发展作为基本要求。加快推动资源节约型、环境友好型农业建设，形成资源利用高效、生态系统稳定、产地环境良好、产品质量安全的农业发展新格局，促进农业发展、生态协调、环境改善相互融合与统一。

——坚持改革创新，把深化农村改革作为根本途径。创新农业农村发展体制机制，激活农村各类资源要素潜力，解放和发展农村生产力，改造提升传统动能，培育壮大新动能，形成更有效率、更有效益、更加可持续的农业供给体系。

## 二、推进农业结构调整取得新进展

**（一）继续推进农产品结构调整。**按照稳粮、优经、扩饲的要求，加快构建粮经饲协调发展的种植结构。稳定水稻生产能力，扩大优质小麦面积，重点发展强筋弱筋小麦、优质稻谷。巩固“镰刀弯”地区玉米结构调整成果，继续适当调减非优势区玉米种植，因地制宜发展饲用玉米、青贮玉米和优质牧草。巩固主产区棉花、油料、糖料生产。稳定发展“菜篮子”产品，全面提升畜牧业发展质量，2 促进渔业转型升级，做大做强优势特色产业。大力发展木本粮油等特色经济林、珍贵树种用材林、花卉竹藤、森林食品等绿色产业。

**（二）加快建设粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和特色农产品优势区。**以主体功能区规划和优势农产品布局为依托，以永久基本农田为基础，以产能建设、政策引导、用途管制为手段，科学合理划定稻谷、小麦和玉米生产功能区和大豆、棉花、油菜籽、糖料蔗、天然橡胶生产保护区，细化落实到具体地块。制订“两区”划定操作规程和实施细则，完善激励机制和支持政策，引导财政、金融、保险、投资等政策措施向“两区”倾斜，推动层层落实建设管护主体责任。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、林特产品等特色产品优势区。

**（三）强化以种业为重点的农业科技创新。**出台并实施现代种业提升工程建设规划，谋划一批提升种业自主创新能力的重大工程 and 项目，加强种质资源保存、育种创新基地等方面的基础设施建设。继续推进甘肃玉米、四川水稻和海南南繁三大国家级制种基地建设和区域性良种繁育体系建设，继续实施种养业良种工程，提高良种供应能力。积极推动农业科技体制改革，完善成果

转化激励机制，健全适应现代农业发展要求的农业科技推广体系，提高农业科技成果转化和推广水平。

**（四）全面提升农产品质量安全水平。**大力推进农业标准化生产、品牌化营销，积极培育知名农业品牌，形成优质优价的正向激励机制。强化品牌保护，加快提升绿色、有机农产品认证的权威性和影响力。切实加强产地环境保护和源头治理，实施畜牧大县种养业循环一体化示范工程，构建集约化、标准化、组织化、社会化相结合的种养加协调发展模式，推进建立规模养殖场废弃物强制性资源化处理制度。支持牛羊标准化规模养殖场和规模化大型沼气工程建设。启动实施动植物保护能力提升工程规划。

### 三、推进农村产业融合开创新局面

**（五）扎实推进“百县千乡万村”试点示范。**以137个农村产业融合试点示范县为平台，支持建设一批农村产业融合发展示范园。结合特色小（城）镇建设，因地制宜推进多种形式的产城融合，打造一批农字号的特色小镇、特色小城镇。充分发挥各地的首创精神，鼓励各地依托要素禀赋和比较优势，围绕产业融合模式、主体培育、政策创新和投融资机制，探索符合当地实际的农村产业融合发展道路。总结遴选印发农村产业融合百佳案例，加快推广试点示范县典型经验和模式。

**（六）健全农村产业融合发展协同推进机制。**建立部门间更为紧密的沟通协商平台，及时研究重大问题，统筹协调重要事项，切实督促落实政策，健全横向联合、上下联动的协同推进机制。加大培训指导和宣传交流力度，召开试点示范现场会暨推进农业供给侧结构性改革峰会，继续举办试点示范县、地方发展改革部门专题培训班。组织新闻媒体开展专题宣传报道，采取第三方评

估、大数据分析等方式加强跟踪评估，编制农村产业融合发展报告。

**（七）完善农村产业融合发展扶持政策。**加大资金支持力度，创新投融资政策工具，探索通过贴息方式支持农村产业融合发展园区配套基础设施建设。研究通过设立产业投资基金、发行企业债、创设定制式金融产品等方式，着力破解农村产业融合发展融资难的问题。研究提出保障农村产业融合发展用地的政策意见，完善用地供给机制，努力解决农村产业融合发展用地难的问题。

**（八）积极培育农村新产业新业态。**大力发展农产品加工、休闲农业、乡村旅游、农村服务业。实施“互联网”+现代农业行动，发展农产品电子商务。完善农村流通基础设施网络布局，促进传统农资流通网点向现代农资综合服务商转型。提升休闲农业和乡村旅游发展质量，改善公共服务设施条件。推动科技、人文等元素融入农业，积极探索农产品个性化定制服务、会展农业等新型业态。组织开展第三批支持农民工等人员返乡创业试点，进一步扩大返乡创业试点范围。积极调动市场资源，支持返乡创业试点地区加快发展农村电商和县乡特色产业。

#### **四、推进农业可持续发展迈上新水平**

**（九）完善支持农业节水政策体系。**把农业节水作为方向性、战略性大事来抓，着力完善体制机制，激发内生动力，推动农田水利建设从提高供水能力向更加重视提高节水能力转变，从注重工程建设向更加重视制度建设转变。严格用水管理，开展水权交易试点，从源头上抑制不合理用水需求。加大大中型灌排骨干工程节水改造与建设力度，指导地方同步完善计量设施、田间节水设施，建设现代化灌区。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。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、精准补贴和节水激励机制。创新农业节水投融资体制，鼓励和引导社会资本参与高效节水灌溉工程建设运行。

**（十）努力构建国家生态安全屏障。**围绕“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带建设等国家重大战略，积极在京津风沙源区、岩溶石漠化区、黄土高原、西藏、青海三江源、祁连山、川西藏区等重点区域开展山水林田湖综合治理，大力实施林草植被保护与恢复、水土流失治理、草食畜牧业发展等工程，推进沙化土地封禁与修复，逐步遏制生态退化趋势。实施永定河综合治理与生态修复总体方案，加快推进永定河绿色生态河流廊道建设。谋划实施长江经济带重大生态修复工程，把共抓大保护、不搞大开发的要求落到实处。加大野生动植物和珍稀种质资源保护力度，加强自然保护区基础设施建设。

**（十一）全面推进大规模国土绿化行动。**继续加强林业重点生态工程建设，精准提升森林质量和功能，持续扩大森林资源总量和提高森林质量。大力推进重点防护林体系建设，着力打造一批百万亩造林工程。积极研究开展退化林修复。加强天然林资源保护和国家储备林基地建设，加大公益林和后备资源培育力度。全面推进实施新一轮退耕还林还草。积极推进用材林基地建设，全面提高林地质量和生产力。建设大尺度绿色生态保护空间和绿色廊道，形成国土绿化网络。

**（十二）加强农业环境突出问题治理。**扩大农业面源污染综合治理、退耕还湿、农牧交错带已垦草原治理、东北黑土地保护试点范围。加大治理技术研发、模式创新和标准制定，整合各项



治理技术和工程措施，对试点区域的突出问题综合施策，提升治理效率和水平。认真总结已经开展的试点经验，努力形成适应不同地区、不同类型，可推广、可复制的技术路径、治理模式、配套管理制度和政策体系。

**（十三）实施耕地草原河湖休养生息规划。**完善耕地轮作休耕制度，继续推进河北黑龙港地下水漏斗区、湖南长株潭重金属污染区、生态严重退化地区开展休耕试点，率先在东北冷凉区、北方农牧交错区建立与生产发展和资源禀赋相协调的轮作制度，将水土流失严重的坡耕地、严重沙化耕地和严重污染耕地适时退出耕种。实施并完善退牧还草工程、草原生态保护补助奖励政策，以草定畜、草畜配套，加强草原围栏和棚圈建设，发展节水高效灌溉饲草基地。推进京津冀“六河五湖”、西北内陆河等水资源过度开发利用的重点河湖治理与修复，保障河湖生态用水。落实休渔禁渔期制度，保护和合理利用河湖水生生物资源。积极推进国际重要湿地、国家重要湿地保护与修复重大工程，有计划推进退耕还湿、退养还滩。各地要抓紧制定并实施本地区耕地草原河湖休养生息规划或实施方案，明确责任分工，协作配合，因地制宜，系统推进。

**（十四）促进农业循环经济发展。**培育推广农林牧渔复合型模式，构建农业循环经济产业链。推进农业循环经济试点示范工程建设，选择粮食主产区等具备基础的地区建设20个工农复合型循环经济示范区。推进秸秆、禽畜粪便等大宗农业废弃物的综合利用，推进废旧农膜、农药包装物、灌溉器材等的回收利用。建立农业循环经济评价指标体系和评价考核制度，推动农业循环经济规范化、标准化发展。

## 五、推进农业农村补短板再创新成效

**（十五）继续加强水利工程建设。**加快推进重大水利工程建设，力争 2017 年再开工云南滇中引水等 15 项工程，使在建重大水利工程投资总规模达到 9000 亿元以上。抓紧实施灾后水利薄弱环节补短板行动方案，加大投入力度，完善工作机制，加快补齐中小河流治理、重点区域排涝能力等短板。统筹加强大中型病险水库水闸除险加固、坡耕地水土流失综合治理、中型水库及其他重点水利工程建设，进一步完善水利基础设施体系，增强城乡防洪和供水保障能力。

**（十六）扎实推进高标准农田建设。**落实《关于扎实推进高标准农田建设的意见》，紧密结合发展多种形式适度规模经营、改造中低产田、推进农业机械化和节水灌溉，大规模推进高标准农田建设，力争 2017 年完成 1 亿亩高标准农田建设任务。加大新增千亿斤粮食产能田间工程投入力度，优先在粮食主产区建设高标准农田，着力提高口粮生产能力。创新建设和管理机制，整合完善建设规划，统一建设标准、统一监管考核、统一上图入库。创新投融资 8 模式，积极吸引社会投资。加强资金整合，充实建设内容，加强建后管护，将高标准农田建设情况纳入地方各级政府耕地保护责任目标考核内容。深入推进广西、云南糖料蔗生产基地建设，启动油料基地建设，巩固新疆优质棉基地。

**（十七）努力改善农村生产生活条件。**实施农村饮水安全巩固提升工程，优先安排实施建档立卡农村贫困人口，逐步提高农村饮水安全标准。推进新一轮农村电网改造升级工程。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。深入推进农村沼气转型

升级，完善促进沼气转型升级的体制机制和政策措施。进一步完善农村信息基础设施建设。加强农产品产地预冷、农产品批发市场等基础设施建设。推进水库移民村产业发展试点，做好新建水库移民后期扶持人口核定、扶持资金拨付和项目资金使用管理工作。继续支持气象基础设施建设，实施气象卫星、天气雷达、山洪地质灾害防治气象保障等工程。

**（十八）加快农村社会事业发展。**编制实施“十三五”基本公共服务均等化规划，实行基本公共服务清单制，完善国家基本公共服务项目标准体系。着力改善农村社会事业基础设施条件，促进城乡基本公共服务均等化。加快建设现代职业教育体系，加强面向农村的职业教育办学能力建设，支持校企合作共建职业教育实习实训基地，引导企业参与举办职业教育，提高办学质量和水平。支持开展公共实训基地建设，实施新型职业农民激励计划，加大新型职业农民培养和支持力度。

**（十九）着力推进精准扶贫精准脱贫。**扎实开展好新时期易地扶贫搬迁工作，进一步理顺投融资体制机制，用好用活城乡建设用地增减挂钩政策，强化易地扶贫搬迁工作成效考核和督导检查，确保搬迁一户、脱贫一户。全面启动贫困地区水电矿产资源开发资产收益扶贫改革试点，探索建立资产收益扶贫长效机制，通过明确集体股权收益优先分配、财政投入折股量化等措施，让贫困人口享有更多开发收益。继续开展贫困地区小水电扶贫试点。进一步加大以工代赈力度，引导贫困群众积极参与相关扶贫工程建设。抓实做好机关定点扶贫工作，推动定点扶贫县加快脱贫摘帽。实施百万公里农村公路建设工程和百项交通扶贫骨干通道工程，建设外通内联区域交通骨干通道，加快通乡连村公路建

设，支持集中连片特困地区建制村通硬化路，完善精准扶贫乡村交通基础网络。开展网络扶贫试点工作，探索建立网络扶贫信息服务体系，用互联网助推特色优势产业。

## 六、推进农业农村改革实现新突破

**（二十）深化粮食等重要农产品价格形成机制和收储制度改革。**坚持并完善稻谷、小麦最低收购价政策，合理调整最低收购价水平。坚定推进玉米市场定价、价补分离改革，健全生产者补贴制度，鼓励多元市场主体入市收购，防止出现卖粮难。调整完善新疆棉花目标价格政策，改进补贴方式。调整东北大豆目标价格政策，统筹玉米、大豆补贴机制。科学确定粮食等重要农产品国家储备规模，优化中央储备粮品种结构和布局结构，改革完善中央储备粮管理体制，充分发挥政策性职能作用，严格政策性粮食监督管理，严防跑冒滴漏，确保储存安全。

**（二十一）创新农业投融资体制机制。**加强对中央预算内投资项目监管，充分利用投资项目在线审批监管平台和信息化手段，积极推进投资精细化管理。总结黑龙江“两大平原”现代农业综合配套改革试验区和省市县3级涉农资金整合试点经验，充分发挥规划统筹引领作用，研究建立涉农资金统筹整合长效机制，多层次多形式推进涉农资金整合。落实《国务院办公厅关于创新农村基础设施投融资体制机制的指导意见》，着力构建农村基础设施多元化投融资新格局，完善农村基础设施建设管护新机制，引导社会资本投入“三农”领域。健全政府和社会资本合作机制，完成重大水利工程第一批12个PPP项目试点，制定印发政府和社会资本合作建设重大水利工程操作指南，启动农业和林业领域PPP试点，积极利用开发性和政策性金融推进林业生态建设。鼓励社

社会资本以特许经营、参股控股等多种形式参与农林水利等项目建设运营，探索通过股权债权融资、资产证券化等多种方式拓宽农业融资渠道，支持符合条件的涉农企业发行企业债券募集资金用于现代农业项目建设。

**（二十二）统筹推进农业农村各项改革。**贯彻落实《国务院办公厅关于完善支持政策促进农民增收的若干意见》，紧紧围绕农业提质增效强基础、农民就业创业拓渠道、农村改革赋权增活力、农村社会保障固基本，健全农业支持保护制度，促进农民持续增收。11 继续抓好成渝统筹城乡、黑龙江“两大平原”现代农业综合配套改革试验。深化新型城镇化综合试点，鼓励试点地区在建立农业转移人口市民化成本分担机制、可持续城镇化投融资机制、新型设市设区模式、进城落户农民农村“三权”依法自愿有偿退出机制等方面先行先试并取得突破，加快推广形成共识、效果明显的改革措施。推进生态保护与建设示范区建设，积极总结推广各地创新生态保护与修复体制机制的经验做法。稳步推进国有林区和国有林场改革，深化集体林权制度改革，全面推行河长制，完善粮食主产区利益补偿机制、生态补偿机制。深化农村土地制度、农村集体产权制度、新型农业经营体系等基本问题研究，密切关注农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点进展。

## **七、强化推进农业供给侧结构性改革的保障措施**

**（二十三）进一步提高思想认识。**各级发展改革委要充分认识推进农业供给侧结构性改革的重要意义，深刻理解其内涵要义，全面把握其主要任务，强化责任担当意识，增强紧迫感，持续提升业务能力，努力创新工作方式方法，切实把思想统一到中央的

决策上来，把行动统一到中央的部署上来。

**（二十四）加快推进职能转变。**把简政放权、放管结合、优化服务作为推进农业供给侧结构性改革的重要保障，切实做到审批少下来、监管强起来、服务优起来。加强战略谋划，密切跟踪分析农业农村经济形势，准确把握发展新趋势，及时完善引导农业结构优化、提质增效的政策措施。在加大农业农村基础设施投入力度的同时，充分利用已有政策空间，加强财税、金融、价格、产业等政策协调配合，加大对农业供给侧结构性改革的支持力度。

**（二十五）抓好经验总结推广。**各级发展改革委要高度重视试点示范工作，统筹推进新型城镇化、农村产业融合发展、生态保护与建设、农业环境突出问题治理等试点示范工作，合理确定试点示范区域，抓好关键环节，加强对试点示范工作的指导和支持，做好试点示范后评估和绩效评价，及时总结成功经验并推广复制。

**（二十六）加强横向纵向协作配合。**强化系统上下联动机制，及时沟通和反馈有关情况和问题，通过建立工作联系点、持续跟踪分析等方式，更加精准地强化对农业供给侧结构性改革重要问题的分析研判。加强与农口相关部门的协调配合，主动沟通信息、会商情况，形成工作合力。加强与研究机构合作，提高工作科学性。

# 国家发展改革委 财政部 水利部 农业部 国土资源部关于 扎实推进农业水价综合改革的通知 发改价格〔2017〕1080号

各省、自治区、直辖市发展改革委、物价局、财政厅（局）、水利（水务）厅（局）、农业厅（局、委、办）、国土资源厅：

为深入贯彻中发〔2017〕1号文件精神 and 国务院决策部署，认真落实《国务院办公厅关于推进农业水价综合改革的意见》（国办发〔2016〕2号，以下简称《意见》）有关要求，现就扎实推进农业水价综合改革工作通知如下。

## 一、切实把推进农业水价综合改革摆到更加重要位置

农业是用水大户，也是节水潜力所在。农业水价综合改革是农业节水工作的“牛鼻子”，事关农业可持续发展和国家水安全。加快推进农业水价综合改革，建立健全农业水价形成机制，提高农业用水效率，努力缓解我国日益尖锐的水资源供需矛盾，十分必要而紧迫。

2016年1月《意见》印发以来，各地认真落实主体责任，结合实际，积极开展相关工作，农业水价综合改革有序推进，但一些地区仍然存在对改革重要性和迫切性认识不够、农田水利基础设施薄弱、水管单位管理体制改革不到位、资金筹集整合面临困难等问题。

2017年中央1号文件明确指出，全面推进农业水价综合改革，加快建立合理水价形成机制和节水激励机制。现阶段要通过“花钱买机制”等方式，建立健全农业水价形成机制，同步建立精准补贴和节水奖励机制，总体上不增加农民负担，调动各方推进改革的积极性。各地要进一步提高认识，把思想和行动统一到党中

央、国务院决策部署上来，坚持稳中求进工作总基调，紧紧围绕深入推进农业供给侧结构性改革，切实把农业水价综合改革摆到更加重要的位置，把农业节水作为方向性、战略性大事来抓，加强组织领导，加大工作力度，按照《意见》确定的目标和任务，积极稳妥推进农业水价综合改革，加快完善支持农业节水政策体系，促进水资源可持续利用，保障农业和经济社会可持续发展。

## 二、充分发挥好典型示范引领作用

要遵循因地制宜、试点先行的原则，选择具备条件的地区先行开展农业水价综合改革，抓好试点示范，探索可复制、可推广的经验，形成示范效应，以点带面，逐步推开。

**（一）将高效节水灌溉项目区全部纳入试点范围。**坚持“先建机制、后建工程”的原则，按照《“十三五”新增1亿亩高效节水灌溉面积实施方案》（水农〔2017〕8号）有关要求，“十三五”期间，每年安排的2000万亩高效节水灌溉项目区要全部实施农业水价综合改革，同步开展工程建设与机制建立，率先完成改革任务。

**（二）进一步扩大试点县的实施范围。**已开展农业水价综合改革的县（区、市）要认真总结试点经验，进一步扩大改革实施范围，以点带面全县推进，特别是缺水和地下水超采地区要加大工作力度，加快推进改革，力争2020年底前率先完成改革任务。

**（三）具备条件的省份率先在全省范围内推开。**北京、上海、江苏、浙江等经济较为发达、工程基础较好、群众水商品意识较强的省份，要进一步加大改革资金投入力度，在全省（市）范围率先全面推进改革，力争2020年底前完成改革任务。部分条件好的市、县要在1—2年内率先完成改革任务，及早形成示范和引领



效应。

**（四）其他省份重点加强示范推动。**暂不具备全面推开改革的省份要选择一些条件相对较好的地区，集中力量做好改革试点，积累经验，发挥示范带动作用，逐步全面推开。

**（五）总结推广典型经验。**要对改革试点工作及时总结，将一些成功的改革方案、工作方法、机制设计进行提炼，形成典型经验，以多种方式开展交流和推广，以典型引路，促进改革稳步推进。

### 三、协同配套推进体制机制改革

要按照《意见》明确的各项改革任务，立足实际，大胆创新，积极探索，统筹农业水价形成机制与精准补贴和节水奖励机制、工程建设和管护机制、用水管理机制的协同推进，在总体上不增加农民负担的前提下，建立健全促进农业节水的体制机制。

**（一）建立健全水价形成机制。**要按照有关规定，结合本省实际，明确农业水价成本核定、价格制定原则和方法。改革地区要加强成本监审，及时核定骨干工程、末级渠系水价，不具备成本监审条件的可暂以项目投资概算或可研报告为基础核定。在此基础上，统筹考虑供水成本、水资源稀缺程度、用户承受能力、补贴机制建立等因素，制定农业水价改革方案，把握好水价调整幅度和节奏，将农业水价一步或分步提高到运行维护成本水平，有条件地区提高到完全成本水平。县域内农业用水条件、工程状况相近的毗邻区域，要加强沟通衔接，执行水价应尽可能统一。

**（二）完善工程建设和管护机制。**加大力度推进农田灌排工程设施建设和改造，新建、改扩建农田水利工程要统一规划，统一建设标准，按照满足取用水管理和计量收费的需要，同步配套

经济适用的计量设施。在开展农业水价综合改革的县（区、市），大中型灌区续建配套节水改造、高标准农田建设、新增千亿斤粮食田间工程、农业综合开发等涉及农田水利建设的项目要同步推进机制建立，明确将计量设施建设、相关机制建立作为项目实施的重要内容，投资缺口较大、短时间难以配备计量设施的已建井灌区可探索通过“以电折水”的方式做好计量工作。落实工程管护责任，采取多种方式吸引社会资本参与工程建设和管护。推进水管单位管理体制变革，提高运行效率和服务水平，有效降低供水成本。

**（三）建立精准补贴和节水奖励机制。**按照总体上不增加农民负担的原则，切实保护农民合理用水权益，改革地区要同步建立精准补贴和节水奖励机制，对定额内用水的提价部分由财政给予补贴，节约部分适当奖励；超定额用水不再予以补贴，并逐步实行累进加价制度。各省要加强对市县的工作指导，进一步增加并明确中央财政水利发展资金用于农业水价综合改革的规模，省级有关资金也要对改革工作予以支持。开展农业水价综合改革的市县要多渠道筹集落实奖补资金，统筹整合相关涉农涉水项目资金，优化政策设计，加强补贴资金绩效管理。

**（四）强化用水管理机制。**要严格农业用水总量控制，将农业水权明晰到农村集体经济组织、农民用水合作组织、农户等用水主体。按照适度从紧的原则，加强灌溉用水管理，及时修订用水定额。在稳定粮食产量和产能的基础上，适度调整水资源短缺地区作物种植结构，提高耐旱品种覆盖率。积极开展高标准节水农业示范区建设，推动普及喷灌、滴灌等节水灌溉技术，加大水肥一体化等农业节水技术推广力度。大力推进现代农业产业园建

设，把节水机制作为重要评价标准。

#### 四、完善保障措施

**（一）落实主体责任。**按照中发〔2017〕1号文件精神 and 《意见》要求，省级人民政府对本行政区域农业水价综合改革工作负总责，已成立农业水价综合改革领导小组或联席会议的省份，要进一步完善工作机制，有效发挥组织推动作用；尚未建立的必须在2017年6月底前建立。尚未出台总体实施方案和2017年度实施计划的省份，要细化实化年度计划，列出改革清单，落到具体地块，于2017年6月底前务必完成，按规定报送国家发展改革委、财政部、水利部、农业部（以下简称“四部门”）。四部门每年将各选取2个省份进行重点对口联系，加强指导督促。

**（二）建立绩效评价机制。**建立农业水价综合改革工作绩效评价机制，评价结果逐步纳入粮食安全省长责任制考核、最严格水资源管理制度考核。各地要相应建立改革台账、监督检查和绩效评价机制，推动各项任务落到实处。四部门将定期汇总各省改革工作进展情况，参照评价指标进行打分排序，每年通报一次，并抄报国务院办公厅，对改革推进不力、进展缓慢的省份，予以提醒和督促。

**（三）建立资金分配挂钩激励机制。**农业水价综合改革工作绩效评价有关指标的考核结果纳入中央财政水利发展资金绩效因素，与资金分配挂钩；在测算中央财政水利发展资金用于水利工程维修养护补助支出时，向开展改革的地区倾斜。中央安排的大中型灌区续建配套节水改造、高标准农田建设、新增千亿斤粮食田间工程、农业综合开发等其他涉及农田水利建设的资金也将逐步完善资金分配机制，与各地改革成效挂钩。省级有关部门在安

排中央财政有关资金及省级相关资金时也应建立挂钩激励机制，加大对改革地区的支持力度。

**（四）营造良好改革氛围。**要注重加强农业水价综合改革的宣传引导，强化水情教育，引导农民树立节水观念，提高有偿用水意识，调动农民节水灌溉、应用节水技术的积极性和增强节约用水的自觉性。采取多种方式开展政策解读，及时宣传改革经验和成效，凝聚各方共识，为改革创造良好氛围。

**附件：**

### **《农业水价综合改革工作绩效评价办法（试行）》**

根据中发〔2017〕1号文件精神 and 《国务院办公厅关于推进农业水价综合改革的意见》（国办发〔2016〕2号，以下简称《意见》）要求，为落实省级人民政府改革主体责任，充分发挥评价工作的导向激励作用，加快推进农业水价综合改革，特制定本办法。

#### **一、评价对象**

各省（自治区、直辖市）农业水价综合改革工作。

#### **二、评价内容与指标**

按照《意见》明确的农业水价综合改革总体目标和任务要求，评价内容分为工作开展情况和任务完成情况，有关指标的分值和评价标准将根据改革工作进展情况进行相应调整。工作评价着重对工作机制落实责任、加强信息报送和宣传等工作落实情况进行评价，共设置6项细化评价指标；任务评价围绕改革实施范围及夯实改革基础、水价形成机制和奖补机制等改革重点任务进行评

价，共设置 14 项细化评价指标。具体评价指标详见附表。

### 三、评价方法与程序

**（一）评价方法。**评价工作采取自评自查与重点抽查相结合的方式。

**（二）评价程序。**评价采取以下步骤：

1. **各省自评。**各省（自治区、直辖市）对照本办法设置的评价指标，总结评价期内农业水价综合改革工作推进和任务完成情况，进行自评打分，于次年 1 月 15 日前将自评结果和评价依据（相关文件或证明材料）上报国家发展改革委、财政部、水利部、农业部（以下

简称“四部门”）

2. **初步评议。**四部门结合日常督导检查情况，对自评结果进行初步评议。

3. **抽查评价。**四部门按照一定比例确定抽查省份，并组成工作组进行实地评价。

4. **综合评定。**四部门对初评结果和抽查评价结果进行审议，对照评价指标打分并确定等级。

5. **发文公布。**评价结果于次年 3 月底前由四部门联合发文公布。

**（三）评价等次确定。**本评价采用标准分制（标准分=实际得分÷各省最高分×100），满分为 100 分。评价结果分为 4 个等级，得分 90 分以上为优秀，80 分以上 90 分以下为良好，60 分以上 80 分以下为合格，60 分以下为不合格（以上包括本数，以下不包括本数）。

### 四、评价结果应用

（一）本评价结果逐步纳入粮食安全省长责任制考核、最严格水资源管理制度考核。

（二）本评价结果作为中央安排资金绩效因素，与中央财政水利发展资金、大中型灌区续建配套节水改造、高标准农田建设、新增千亿斤粮食田间工程、农业综合开发等涉及农田水利建设的资金分配挂钩。

附表：

农业水价综合改革工作绩效评价表

评价类别	评价指标	分值	2017 年度评价标准	评价得分
工作评价 (20 分)	(一) 省级层面工作责任落实	15		
	1.省级领导小组或联席会议制度建立及履职情况	4	1.2016 年底前建立得 2 分，2017 年 6 月底前建立得 1 分； 2.定期或不定期召开会议研究部署推进改革工作得 2 分。	
	2.省级改革监督检查和绩效评价机制建立及工作开展情况	3	1.2017 年 9 月底前建立得 2 分； 2.检查考评工作开展到位得 1 分。	
	3.省级改革激励机制建立及工作开展情况	3	2017 年 9 月底前建立省级资金（涉及农田水利建设的）分配与改革成效挂钩机制，并有效开展相关工作得 3 分。	
	4.制定年度实施计划	5	1.2016 年 11 月底前出台得 2 分，2017 年 6 月底前出台得 1 分； 2.根据部门职能分工细化年度改革任务得 1 分； 3.将改革实施面积细化分解到具体地块或灌区得 2 分。	
	(二) 信息报送和宣传	5		
	5.做好信息报送工作	3	1.按发改价格〔2016〕1143 号文件规定及时报送半年和全年改革工作进展情况及下一年度实施计划得 2 分； 2.做好简报、典型经验交流等其他信息报送得 1 分。	
	6.做好宣传引导	2	舆论宣传工作得力，各方反映良好得 2 分。	
任务评价 (80 分)	(三) 改革实施范围	14		
	7.全省实际改革实施面积占年度计划实施面积的比例 (%)	4	全省实际改革实施面积占年度计划实施面积的比例达到 100%得 4 分，低于 50%得 0 分，50-100%按比例得分。	
	8.全省累计完成改革任务的有效灌溉面积占应完成面积的比例 (%)	10	全省累计完成改革任务的有效灌溉面积占应完成面积的比例达到 100%得 10 分，其他按比例得分。	

附表：

农业水价综合改革工作绩效评价表

评价类别	评价指标	分值	2017 年度评价标准	评价得分
任务评价 (80 分)	(四) 夯实改革基础	26		
	9. 配备完善供水计量设施	8	改革实施范围农业用水计量经济适用，大中型灌区骨干工程全部实现斗口及以下计量得 8 分，未全部实现的按斗口及以下计量的面积占实施范围的比例得分。小型灌区供水计量设施设置满足计量供水和计量收费得 8 分，部分满足的，按比例得分。井灌区计量到井得 6 分，计量到户得 8 分。改革实施范围内含大中型灌区、小型灌区、井灌区的按各自面积加权平均计算本项得分。	
	10. 建立健全农业水权制度	6	1. 制定并及时修订完善灌溉用水定额得 2 分； 2. 对改革实施区域实行农业用水总量控制得 2 分； 3. 将农业水权进一步细化分解到农村集体经济组织、用水合作组织、农户等得 2 分。	
	11. 明确工程管护责任	3	1. 农田水利工程及设施产权清晰得 1 分； 2. 管护主体及责任落实得 2 分。	
	12. 健全末级渠系管理组织	2	改革实施区域末级渠系管理组织覆盖率达到 100% 得 2 分，低于 50% 得 0 分，50-100% 按比例得分；	
	13. 农业水费实收率	3	改革实施区域水费实收率不低于 95% 得 3 分，85（含）-95% 得 2 分，75（含）-85% 得 1 分，75% 以下得 0 分。	
	14. 推广节水技术	4	节水技术推广面积占年度计划的比例达到 100% 得 4 分，低于 50% 得 0 分，50-100% 按比例得分。	



附表：

农业水价综合改革工作绩效评价表

评价类别	评价指标	分值	2017 年度评价标准	评价得分
任务评价 (80 分)	(五) 建立健全农业水价形成机制	20		
	15.建立健全农业水价相关管理办法	5	省级层面或改革县(市、区)农业水价成本监审和价格核定有相应管理办法或文件得 5 分。	
	16.合理测算并制定农业水价	13	1.按照相关规定进行成本监审并合理测算改革实施区域农业水价得 3 分； 2.合理制定改革实施区域农业水价调整计划得 4 分； 3.改革实施区域骨干水利工程水价已明确调整到运行维护成本水平实施计划得 2 分； 4.改革实施区域末级渠系已明确农业水价达到运行维护成本水平实施计划的面积(协商定价除外)比例达到 100%得 2 分，低于 50%得 0 分，50-100%按比例得分； 5.农民水费负担合理、用户接受程度高得 2 分。	
	17.实施超定额累进加价制度	2	出台并执行超定额累进加价制度得 2 分，其中出台制度得 1 分，改革实施区域落实制度得 1 分。	
	(六) 建立精准补贴和节水奖励机制	20		
	18.出台精准补贴和节水奖励办法	6	2017 年底前省级层面或改革县(市、区)出台办法得 6 分，其中出台精准补贴办法得 4 分，节水奖励办法得 2 分。	
	19.落实精准补贴资金	10	实际落实精准补贴资金占改革实施区域需要落实资金的比例达到 100%得 10 分，低于 50%得 0 分，50-100%按比例得分。	
	20.落实节水奖励资金	4	落实节水奖励资金占改革实施区域需要落实资金的比例达到 100%得 4 分，低于 50%得 0 分，50-100%按比例得分。	

备注：1.改革实施面积是指已按照《意见》明确的各项改革任务同步启动相关工作的区域；

2.完成改革任务是指在改革实施区域按照《意见》明确的总体目标和各项任务要求按期完成工作目标任务。

**国家发展改革委 工业和信息化部 财政部 国土资源部 环境保护部 住房城乡建设部 交通运输部 农业部 人民银行 林业局 旅游局 扶贫办 银监会 文物局关于印发《促进乡村旅游发展提质升级行动方案(2017年)》的通知**  
**发改社会〔2017〕1292号**

各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委、工信厅（委）、财政厅（局）、国土资源厅（局）、环保厅（局）、住建厅（规划国土委、规划局、规划国土局）、交通运输厅（局、委）、农业（农牧、农村经济）厅（局、委、办）、人民银行上海总部、各分行营业管理部、各省会（首府）城市中心支行、各副省级城市中心支行、林业厅（局）、旅游局（旅发委）、扶贫办、银监局、文物局：

为促进乡村旅游发展提质升级，进一步发挥乡村旅游在稳增长、促消费、减贫困、惠民生等方面的积极作用，巩固我国当前经济稳中向好势头，国家发展改革委会同有关部门共同研究制定了《促进乡村旅游发展提质升级行动方案（2017年）》。现印发你们，请认真贯彻实施。

**附件：**

**《促进乡村旅游发展提质升级行动方案（2017年）》**

乡村旅游市场需求旺盛、富民效果突出、发展潜力巨大，是新时期居民休闲度假旅游消费的重要方式，也是促进农民增收、农业增效和农村经济社会全面发展的重要力量。为推动我国乡村旅游持续健康发展，进一步发挥乡村旅游在稳增长、促消费、减贫困、惠民生等方面的积极作用，巩固当前我国经济稳中向好势头，特制定本行动方案。

## **一、总体要求**

### **（一）指导思想**

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，统筹推进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，以供给侧结构性改革为主线，持续深化放管服改革，坚持区域化引导、多元化推动、特色化建设、规范化管理，2017年集中采取一批有力有效的政策措施，加大扶持力度，创新发展机制，改善基础设施条件，提高公共服务水平，健全市场监管环境，强化乡村生态环境和乡村

风貌保护，全面提升乡村旅游发展质量和服务水平，推动乡村旅游成为促进农村经济发展、农业结构调整、农民增收致富的重要力量，成为建设美丽乡村的重要载体。

### **（二）基本原则**

因地制宜，突出特色。强化规划引领，根据各地资源环境禀赋和产业基础，明确乡村旅游发展重点，因地制宜、科学制

定路线图、时间表和任务书，集中力量培育发展特色化、多样化、差异化乡村旅游产品和品牌。产业协同，融合发展。强化政策扶持，促进乡村旅游与红色旅游、生态旅游、民俗旅游等业态相结合，以乡村旅游为核心带动餐饮、住宿、娱乐、观光、购物、种养、手工业等相关产业发展，推动农业一二三产业深度融合。以农为本，注重保护。强化规范开发，严守生态保护红线，以农业、农村、农民作为乡村旅游发展的基本依托，加强对乡村环境和乡村风貌的保护，保持村庄原有格局肌理和整体风貌，通过发展乡村旅游带动乡村环境改善，促进农民增收、农业增效。政府引导，社会参与。强化政府引导，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，积极调动行业协会等社会组织积极性，借助大专院校、科研机构智力资源，汇众智、聚众力，形成推进乡村旅游协调、规范、健康发展的强劲合力。

### **（三）行动目标**

通过组织落实各项行动任务，推动形成体系完善、布局合理、品质优良、百花齐放的乡村旅游发展格局，争取 2017 年全国乡村旅游实际完成投资达到约 5500 亿元，年接待人数超过 25 亿人次，乡村旅游消费规模增至 1.4 万亿元，带动约 900 万户农民受益。

## **二、行动任务**

### **（一）激发投资活力，改善乡村旅游基础设施和配套服务**

1、鼓励和引导民间投资通过 PPP、公建民营等方式参与厕所及污水处理、停车场、游客咨询服务中心等乡村基础设施建

设和运营。对自身欠缺营利性的建设项目，可采用周边餐饮住宿项目等优质资源捆绑方式吸引民间投资。探索通过购买服务等方式由第三方提供垃圾处理、环境整治等公共服务。（地方有关部门，国家发展改革委、财政部、环境保护部）

2、推动民间投资新建自驾车旅居车营地 100 个左右，着力打造一批乡村旅游精品自驾路线，完善配套指示标识、应急救援等设施和服务。（地方有关部门，国家旅游局、国家发展改革委、交通运输部）

3、加强今年已安排中央预算内投资的旅游基础设施和公共服务设施建设项目的组织实施，力争实现年内 100%开工，有条件的地方要加快项目建设进程，争取年内建成投入使用；强化储备项目前期工作力度，争取 2018 年能有更多的旅游基础设施建设项目具备开工建设条件。（地方有关部门，国家发展改革委、国家旅游局）

4、对国家 5A 级旅游景区内乡村旅游重点村的停车设施建设情况进行摸底调查，研究相关支持政策；在中央预算内投资安排中，对集中连片特困地区符合条件的乡村旅游重点村通村硬化路工程予以重点倾斜。（地方有关部门、国家旅游局、国家发展改革委）

## （二）完善发展环境，强化乡村旅游扶持政策和长效机制

5、落实以长期租赁、先租后让、租让结合方式提供乡村旅游项目建设用地等政策；在符合相关规划的前提下，鼓励农村集体经济组织依法使用农村集体建设用地以土地使用权入股、

联营等方式，与其他单位和个人共同举办住宿、餐饮、停车场等乡村旅游接待服务企业；推动各省（区、市）制定管理办法，允许本地居民利用自有住宅或者其他条件依法从事乡村旅游经营。（地方有关部门，国土资源部、农业部、国家旅游局）

6、强化村集体的组织和带头作用，探索实行股份公司、专业合作社等新型经营管理模式，重点培育农民专业合作社等新型经营主体。鼓励村民、村集体、投资者等各方建立紧密型利益联结机制，明确各方在公共环境维护、农业文化遗产保护等方面的权利义务。引导乡村旅游投资者、经营者和村集体共同组成地区性行业协会、联合会等，发挥协会作用，加强行业自律。（地方有关部门，农业部）

7、促进“旅游+农业+互联网”融合发展，推动 1000 个乡村旅游重点村与旅游电商、现代物流等企业建立合作关系，持续推进“乡村旅游后备箱工程”、“一村一品”产业建设专项行动。鼓励和引导乡村旅游与互联网等现代信息技术相结合，发展智慧乡村旅游。（国家旅游局、农业部、工信部，地方有关部门）

8、推动东部地区与中西部和东北适宜发展乡村旅游的地区结对定点帮扶，建立人才交流互访和资源共享机制。推动大学生村官工作与乡村旅游扶贫开发相结合，鼓励和引导大学生从事乡村旅游创新创业。鼓励各地采用政府购买服务等方式，组织本地从业人员就近就地参加乡村旅游食宿服务、管理运营、市场营销等技能培训，重点培养 1000 名以上乡村旅游带头人。

**（国家旅游局、农业部、国务院扶贫办，地方有关部门）**

9、推动目前已经实行淡旺季门票差异化政策的景区加大淡季优惠力度，鼓励依托重要文化和自然遗产地等公共资源建设的景区，在符合景区承载力前提下，在淡季探索实行免费开放日（周），带动周边乡村发展民宿、餐饮、购物等业态。（地方有关部门，住房和城乡建设部、环境保护部、国家文物局、国家林业局、国家旅游局）

10、推动普惠金融发展，引导金融机构面向乡村旅游项目和企业创新开展乡村旅游贷等小额信贷业务，鼓励融资担保公司开展适应乡村旅游特点的融资担保业务，建立健全乡村旅游信用评级体系，引入外部第三方信用评级，通过揭示并防范信用风险，加大对乡村旅游经营主体特别是中小企业和个体经营户的金融支持力度。（地方有关部门，中国人民银行、银监会）

11、加强乡村旅游信用体系建设。对乡村旅游经营主体建立信用记录，纳入全国信用信息共享平台，并依法在“信用中国”网站向社会公示。构建以信用为核心的乡村旅游监管体制，采用信用分级差异化监管方式，并建立守信联合激励和失信联合惩戒机制。（地方有关部门，国家旅游局、国家发展改革委）

### **（三）加强分类指导，推动乡村旅游区域差异化发展**

12、东中西部地区乡村旅游发展政策要实行差异化引导。东部地区重点鼓励和引导中小资本参与乡村旅游开发，针对重要城市群居民休闲度假消费特征，宣传推广一批特色突出、带动作用强的乡村旅游品牌，推动乡村旅游提质升级。中西部地

区选取条件适宜的乡村规划发展乡村旅游，着力改善基础设施和配套服务设施，结合危房改造、易地扶贫搬迁、新农村建设等工作，重点发展康养度假、农耕体验、生态体验等旅游业态，调动多方资源增强乡村旅游脱贫富民功能。东北地区利用气候环境优势，打造一批融滑雪、登山、徒步、露营等为一体的冰雪旅游度假区，统筹周边乡村旅游推出冬季复合型冰雪旅游基地和夏季避暑休闲度假胜地，强化“景区带村”辐射作用。（地方有关部门，国家旅游局、农业部、国家发展改革委、国家林业局）

13、各地根据经济社会条件、资源环境禀赋出台乡村旅游发展指引，明确本地区乡村旅游发展重点和发展路径，培育具有鲜明地域特征的乡村旅游品牌，提出改善基础设施条件、提高公共服务水平、提升旅游产品质量、健全市场监管环境、强化乡村生态环境和乡村风貌保护等方面的具体举措，大力推进乡村旅游模范村、美丽休闲乡村、休闲农庄、乡村旅游模范户、乡村旅游创客示范基地建设，引导本地区乡村旅游特色化、差异化、规范化发展。（地方有关部门，国家旅游局、国家发展改革委、环境保护部、农业部）

### 三、组织实施

各地各部门要充分认识发展乡村旅游在巩固经济稳中向好势头中的重要作用，整合优化现有资源，形成促进乡村旅游发展提质升级的合力，2017 年底前各项任务取得突出进展。各地有关部门要在地方政府统一领导下，紧密结合实际，年内制定



乡村旅游发展指引并报国家发展改革委、国家旅游局备案，明确责任主体，建立工作台账，明确时间表、路线图，切实落实各项行动任务，实现本地区乡村旅游发展的提质升级。各相关部门要按照职责分工，强化统筹，密切配合，完善措施，加强对地方的工作指导，着力营造乡村旅游良好发展环境。

**国家发展改革委 农业部 工业和信息化部 财政部  
国土资源部 商务部 国家旅游局关于国家农村产  
业融合发展示范园创建工作方案的通知  
发改农经〔2017〕1451号**

为深入贯彻落实中央经济工作会议、中央农村工作会议和今年中央1号文件精神，充分发挥示范引领带动作用，加快推进农村一二三产业融合发展，巩固农村经济稳中向好势头，遵照国务院领导指示和批示精神，我们制定了《国家农村产业融合发展示范园创建工作方案》。现印发给你们，请据此抓紧组织开展创建工作。

**附件：**

**《国家农村产业融合发展示范园创建工作方案》**

农村产业融合发展是推进农业供给侧结构性改革的重要抓手，是新形势下改善农业供给、拓展农业功能、拓宽农民增收渠道的重要举措。党中央、国务院高度重视农村产业融合发展，中央经济工作会议、中央农村工作会议均作出了部署，特别是今年中央1号文件明确要求支持建设一批农村产业融合发展示范园。为深入贯彻落实中央经济工作会议、中央农村工作会议

和今年中央 1 号文件精神，经研究，现制定国家农村产业融合发展示范园创建工作方案如下：

## 一、总体要求

**（一）指导思想。**认真落实党中央、国务院决策部署，牢固树立和贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以深入推进农业供给侧结构性改革、加快培育农村发展新动能为主线，以完善利益联结机制为核心，以要素集聚和模式创新为动力，以农村产业融合发展示范园建设为抓手，着力打造农村产业融合发展的示范样板和平台载体，充分发挥示范引领作用，带动农村一二三产业融合发展，促进农业增效、农民增收、农村繁荣。

## **（二）基本原则。**

——坚持政府引导、市场主导。充分发挥市场配置资源的决定性作用，更好发挥政府作用，营造良好市场环境，加快培育市场主体，打破要素瓶颈制约和体制机制障碍，积极吸引社会资本投入，激发产业融合发展活力。

——坚持因地制宜、创新发展。根据不同地区资源禀赋、产业基础、区位优势等，探索符合本地区特点、形式多样的产业融合模式和可复制、可推广的经验。发挥首创精神，坚持在特色上做文章，避免同质化发展和重复建设。

——坚持利益联结、惠农富农。把带动农民增收作为基本宗旨，建立健全入园企业、项目与农户间紧密的利益联结机制，保障农民获得合理的产业链增值收益。充分发挥示范带动作用，

引领带动农民就业创业和增收致富。

——坚持严格标准、宁缺勿滥。充分考虑本省（区、市）实际，高起点、高标准确定农村产业融合发展示范园创建条件，严格按条件组织竞争性选拔，确保少而精。建立健全能进能出的动态管理机制，根据创建工作考核结果实行淘汰制度，对示范效果不显著的及时撤销创建资格。

**（三）主要目标。**按照当年创建、次年认定、分年度推进的思路，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、示范作用显著的农村产业融合发展示范园，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。

## 二、示范任务

**（四）探索多种产业融合模式，构建现代农业产业体系。**通过推进农业内部融合、延伸农业产业链、拓展农业多种功能、发展农业新型业态等多种形式，结合当地资源禀赋、风土人情等实际，探索并总结一批适合不同地区的农村产业融合商业模式，努力构建农业与二三产业交叉融合的现代现代农业产业体系。

**（五）培育多元化产业融合主体，激发产业融合发展活力。**探索农民专业合作社、家庭农场、种养大户等在农村产业融合中更好发挥作用的有效途径，鼓励农民专业合作社发展农产品加工、销售，鼓励家庭农场、种养大户开展农产品直销。支持龙头企业通过直接投资、参股经营、签订长期供销合同等方式建设标准

化、规模化原料生产基地以及营销设施，带动农户和农民合作社发展适度规模经营。

**（六）健全利益联结机制，让农民更多分享产业增值收益。**围绕股份合作、订单合同、服务协作、流转聘用等利益联结模式，建立龙头企业与农户风险共担的利益共同体。鼓励龙头企业带动合作社、家庭农场等新型经营主体形成一体化经营组织联盟。引导龙头企业创办或入股合作组织，支持农民合作社入股或兴办龙头企业，采取“保底收益、按股分红”的分配方式，实现龙头企业与农民合作社深度融合。

**（七）创新体制机制，破解产业融合发展瓶颈约束。**按照企业主导、政府支持、社会参与、市场运作的原则，完善农村产业融合投融资体制机制，吸引社会资本投入农村产业融合发展示范园建设和运营。鼓励金融机构与农村产业融合发展示范园建立紧密合作关系，推广产业链金融模式，加大信贷支持。挖掘农村资源资产资金潜力，探索通过“资源变股权、资金变股金、农民变股东”，把闲置和低效利用的农村资源、资金优化用于农村产业融合发展。

### **三、创建类型、数量、条件与程序**

**（八）创建类型。**各地要结合本地区实际，充分挖掘地域特色，围绕农业内部融合、产业链延伸、功能拓展、新技术渗透、产城融合、多业态复合等六种类型，有针对性地开展农村产业融合发展示范园。为统筹整合资源，强化示范效应，已认定或正在创建的农业科技园等园区，符合条件的，也可申请创

建农村产业融合发展示范园。为提高示范园创建的多样性，确保多出经验，避免类型过于单一或雷同，各省（区、市）要尽可能选择不同类型进行试点示范，每种类型最多选择 1 个。

**（九）创建数量。**2017 年首批创建国家农村产业融合发展示范园 100 个。其中，2016 年农林牧渔业总产值超过 5000 亿元的省（区）创建数量不超过 5 个，其他省（区）不超过 3 个，直辖市和新疆生产建设兵团不超过 2 个，计划单列市不超过 1 个。

**（十）创建条件。**国家农村产业融合发展示范园原则上由县级政府申报创建，对隶属于地市级政府的项目应由地市级政府申报创建，每个县（市、区、旗、农场）或地市政府只能申报创建 1 个国家农村产业融合发展示范园。申报创建国家农村产业融合发展示范园应符合以下基本条件：申报县（市、区、旗、农场）或地市高度重视农村产业融合发展工作，已成立由主要领导挂帅的领导小组，新产业新业态发展具备一定基础，且建设示范园的意愿积极；示范园发展思路清晰、功能定位明确，规划布局合理、建设水平领先，产业特色鲜明、融合模式新颖，配套设施完善、组织管理高效，利益联结紧密、示范作用显著。具体创建条件由各省（区、市）根据上述要求，结合本地实际细化确定。同等条件下，优先支持农村产业融合发展试点示范县创建农村产业融合发展示范园。

**（十一）创建程序。**由县（市、区、旗、农场）或地市政府根据本省（区、市）创建条件，组织承建单位编制国家农村

产业融合发展示范园创建方案，并评审确定最优项目后，向省级发展改革委提出创建申请。省级发展改革委组织相关部门或专家对创建方案进行评审，按照竞争性选拔原则和本省区示范园控制数量，择优确定示范园名单，并上报国家发展改革委，国家发展改革委汇总后会同有关部门公布创建名单。按照“当年先创建、次年再认定”的原则，由县（市、区、旗、农场）或地市政府根据国家有关部门公布的示范园名单，按照省级发展改革委评审通过的创建方案，组织开展示范园创建工作。创建工作满一年后，由省级发展改革委会同有关部门组织验收并将验收结果上报国家发展改革委，国家发展改革委会同有关部门对验收合格的正式认定为国家农村产业融合发展示范园，对示范效果不显著、验收不合格的不予认定并撤销创建资格，同时在下批次组织申报示范园创建工作时，相应减少该省（区、市）名额。

#### 四、保障措施

**（十二）加大项目资金支持力度。**鼓励县（市、区、旗、农场）或地市政府以国家农村产业融合发展示范园为重点，在不改变资金用途和管理要求的基础上，统筹利用各项涉农资金支持示范园符合条件的项目建设，完善示范园供水、供电、道路、通信、仓储物流、垃圾污水处理等设施条件。鼓励地方各级政府安排资金，支持农村产业融合发展示范园基础设施建设。

**（十三）优先支持发行企业债券。**支持国家农村产业融合发展园区的入园农业产业化龙头企业发行农村产业融合发展专

项企业债券，为园区基础设施建设、新型农业经营主体发展开拓长期、稳定、规模化的融资渠道。支持农村产业融合发展示范园以小微企业增信集合债券形式发行农村产业融合发展专项企业债券，募集资金用于农村产业融合小微企业发展。

**（十四）鼓励设立产业投资基金。**鼓励有条件的地方，根据发展需要与财力可能，按照市场化方式，依法发起设立产业投资基金，按照市场运作、专业管理、科学决策、防范风险的原则，吸引和带动社会资本、金融机构、国有企业参与投资，加大对国家农村产业融合发展示范园的投入力度，充分发挥政府资金的引导作用和放大效应。

**（十五）鼓励地方加大融资支持。**鼓励各地引导银行业金融机构加大对国家农村产业融合发展示范园入园企业的贷款投放。鼓励各地建立健全“政银担”合作机制，引导担保机构为国家农村产业融合发展示范园入园企业贷款、发行企业债券等进行担保增信，建立多层次风险缓释措施和风险分担机制。

**（十六）完善用地保障机制。**根据研究明确的农村产业融合发展用地政策，指导各地在农村产业融合发展示范园建设中做好用地保障。将农村产业融合发展示范园纳入土地利用总体规划统筹安排，在年度土地利用计划安排中予以支持，并通过城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用、依法利用存量建设用地等途径，多渠道保障示范园用地需求。针对休闲农业、设施农业等不同类型项目，实施差别化的土地用途管制政策。

**（十七）支持政府与社会资本合作。**支持县（市、区、旗、



农场)、地市政府创新农村产业融合发展示范园建管模式,通过 PPP 等方式建设农村产业融合发展示范园,撬动更多金融和社会资本投入示范园建设和运营。

**(十八) 加强产业融合公共服务。**搭建农村综合性信息化服务平台,提供电子商务、休闲农业与乡村旅游、农业物联网、价格信息、公共营销等服务。优化创业孵化平台,提供设计、创意、技术、市场、融资等定制化解决方案等服务。建设农村产权流转交易市场,促进农村承包土地经营权依法有序流转。

## 五、工作要求

**(十九) 加强组织领导。**各省(区、市)发展改革委要会同有关部门切实加强组织领导,把创建国家农村产业融合发展示范园摆上重要工作日程,落实责任人,细化工作方案和创建条件,抓紧组织开展创建工作。有创建意愿的县(市、区、旗、农场)或地市政府要抓紧成立专班,组织开展创建方案编制和审核筛选工作,并按要求尽快向省级发展改革委申报。

**(二十) 强化协调指导。**各省(区、市)发展改革委和有关部门要加强调查研究、工作指导和业务培训,积极主动解读农村产业融合发展相关文件精神,帮助县级或地市政府做好示范园创建方案编制工作。要加强部门协调,积极推动土地、财政、科技、金融及相关行业主管部门加大对示范园的支持力度,形成工作合力。

**(二十一) 明确工作进度。**各省(区、市)发展改革委要会同有关部门于 8 月底前细化本地区的工作方案和创建条件,

并布置开展创建工作。有创建意愿的县（市、区、旗、农场）或地市政府要于 9 月底前编制完成示范园创建方案并向省级发展改革委申报。省级发展改革委要于 10 月底完成示范园创建方案评审工作，并将评审确定的示范园名单上报国家发展改革委。逾期未报的，视同放弃创建。

**国家发展改革委 财政部 农业部 粮食局 中国农业发展银行关于公布 2018 年小麦最低收购价格的通知**  
**发改价格〔2017〕1855 号**

各省、自治区、直辖市发展改革委、物价局、财政厅（局）、农业厅（局、委、办）、粮食局、农业发展银行分行：

2018 年国家继续在小麦主产区实行最低收购价政策。综合考虑粮食生产成本、市场供求、国内外市场价格和产业发展等各方面因素，经国务院批准，2018 年生产的小麦（三等）最低收购价为每 50 公斤 115 元，比 2017 年下调 3 元。

鉴于小麦即将开始大面积播种，各地要认真做好粮食最低收购价政策宣传工作，引导农民合理种植，促进粮食生产稳定发展。

# 国家发展改革委 农业部 国家林业局联合印发《特色农产品优势区建设规划纲要》

## 2017年

为贯彻落实中央一号文件要求，近日，国家发展改革委、农业部、国家林业局联合印发了《特色农产品优势区建设规划纲要》（以下简称《纲要》），鼓励地方做大做强优势特色产业，争创特色农产品优势区（以下简称“特优区”），把地方土特产和小品种做成带动农民增收的大产业。

《纲要》提出，我国地理、气候、生态资源多样，各地涌现出了一批具有独特品种、特殊品质、特定区域的特色农产品，在市场上享有较高的知名度。在今后一段时期内，进一步优化特色农产品生产布局，做大做强优势特色农业产业，集中力量打造一批特优区，是推进农业供给侧结构性改革的客观要求，是推进农业绿色发展的有效途径，是促进农民增收、带动贫困地区发展的重要抓手，是提高我国农业竞争力的必然选择。

《纲要》强调，建设特优区要坚持市场导向和绿色发展，以区域资源禀赋和产业比较优势为基础，以经济效益为中心，以农民增收为目的，完善标准体系，强化技术支撑，改进基础设施，加强品牌建设和主体培育，打造一批特色鲜明、优势聚集、产业融合、历史文化厚重、市场竞争力强的特优区，促进优势特色农业产业做大做强，建立农民能够合理分享二三产业

收益的长效机制，提高特色农产品的供给质量和市场竞争力，推动农业供给侧结构性改革，辐射带动农民持续增收。

《纲要》提出了国家级特优区和省级特优区两级架构，《纲要》重点部署国家级特优区的创建、认定与管理工作，选择了29个重点品种（类），分别明确创建区域，规划到2020年，创建并认定300个左右国家级特优区；省级特优区由各省自行创建、认定，制定相应的管理办法。特优区建设要求按照填平补齐的原则，重点建设和完善“三个基地”（标准化生产基地、加工基地、仓储物流基地）、“三个体系”（科技支撑体系、品牌建设与市场营销体系、质量控制体系）和“一个机制”（建设和运行机制）。

《纲要》明确，国家级特优区按照先创建、后认定的程序，突出“特色”和“优势”，在具备创建条件的基础上，通过深入创建达到认定标准，给予“中国特色农产品优势区”称号并授牌。国家级特优区实行“动态管理、能进能退”的管理机制，开展定期考核，考核不达标の特优区，撤销称号并摘牌。

《纲要》强调，各地要高度重视，将推动特色农业产业发展和争创特优区作为发展农业、造福农村、富裕农民的一项重要工作，加强协调，抓好落实。要积极引导特优区内的各类企业、农民专业合作社、家庭农场和普通农户充分参与特优区创建工作，形成高位推动、上下联合、多方共建的创建机制。

附件：

《特色农产品优势区建设规划纲要》

2017年10月

## 一、背景与重大意义

我国陆海兼备，幅员辽阔，南北跨越多个热量带，东西跨越多个地形台阶，多种多样的气候和地貌类型适宜众多种类的农业生物类群生长发育。经过长期发展，各地涌现出一批具有独特品种、特殊品质、特定区域的特色农产品，达到了一定生产规模，在市场上享有较高的知名度。为了进一步优化特色农产品生产布局，做大做强优势特色农业产业，在今后一段时期内，大力推进特色农产品优势区建设，集中力量打造一批特色农产品生产优势区和产业发展聚集区，具有十分重要的意义。

### （一）规划编制背景

新世纪以来，各地抓住农业结构调整的机遇，立足当地特色和资源优势，大力发展特色农业，取得了一定成效。但从总体上看，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充分发挥出来。《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》（即2017年中央一号文件）提出，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。为贯彻落实中央一号文件精神，发挥区域农业比较优势，加快形成国内外知名的特色农产品优势区，国家发展改革委、农业部、国家林业局会同科技部、财政部、国土资源部、环境保护部、水利部编制了本规划纲要，旨在引导各地创建特色农产品优势区，也为国家层面认定特色农产品优势区作指导，以此促进优

化特色农产品生产布局，推进特色农业产业做大做强，提升特色农业产业发展绿色化、产业化、品牌化水平，增加农产品供给的多样性和有效性，实现农业提质增效和农民增收，增强农业的国际竞争力。

特色农产品优势区既要强调“特色”，更要突出“优势”。本规划纲要中，特色农产品归类为特色粮经作物、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。规划期限为 2017-2020 年。

## （二）建设特优区的重大意义

建设特优区发展特色农产品产业，是顺应农业发展新趋势，培育农村发展新动能的重要内容，对推进农业现代化具有重大意义。

一是推进农业供给侧结构性改革的客观要求。深入推进农业供给侧结构性改革，要求不断优化农产品生产结构，着力推进农业提质增效。发展特色农产品，建设特优区，可以充分利用各地资源禀赋和独特的人文历史，发挥比较优势，极大丰富和优化我国农业结构，促进差异竞争、错位发展，引导特色农产品生产形成聚集区，吸引现代农业各项要素不断注入，加快形成科学合理的农业生产布局，从整体上提高我国农业供给体系的质量和效率，满足国民多样化的消费需求。



二是推进农业绿色发展的有效途径。推进农业绿色发展，是贯彻新发展理念、加快农业现代化和可持续发展的重大举措。特色农产品多分布于资源环境较好区域，生产方式相对绿色，因其特色、优质而具有较高经济价值，生产主体提高产品品质、打造特色品牌的积极性高，发展绿色生产的基础较好。通过建设特优区，推广应用绿色生产方式，有序开发优质特色资源，增加绿色优质农产品和生态产品的供给，有利于打造资源利用更加节约高效、产地环境更加清洁、绿色供给能力更加突出的特色农产品生产基地，促进特色产业实现绿色发展。

三是促进农民增收、带动贫困地区发展的重要抓手。特色农产品生产大都属于劳动密集型产业，产品价值较高，对农民增收带动作用明显，是增加农民收入重要来源。通过建设特优区，发展适度规模生产和全产业链经营，能够有效扩大农村就业，拓宽农民增收渠道，让农民合理分享二三产业收益，把地方土特产和小品种做成带动农民持续增收的大产业。同时，我国特色农产品产区与贫困地区高度重合。根据农业部、国家林业局编制的相关特色农产品区域布局规划，特色农产品所涉及的区域覆盖国家扶贫重点县、集中连片特困区贫困县的 94%，在一些山区县，农民来自优势特色种养殖收入占比达到 60% 以上。建设特优区，加快培育区域特色农业产业，有利于将产业扶贫落到实处，推动贫困地区特别是中西部贫困地区经济发展。

四是提高我国农业竞争力的必然选择。我国特色农产品在国际市场上具有一定竞争优势，是我国农产品出口的主力。2016 年，在我国农产品贸易逆差达 2500 亿元的情况下，特色农产品仍然实现较大顺差，其中蔬菜 920 亿元、水产品 730 亿元、水果 85 亿元、茶叶 98 亿元。通过特优区建设，不断提高特色农产品品质，做大

做强特色农产品品牌，可以将特色资源优势持续转化为现实的出口竞争优势，扩大出口，优化出口产品结构，提高我国农业的整体竞争力，更加广泛地参与国际农业竞争

## **二、发展和建设基础**

我国特色农产品资源丰富，通过多年发展和建设，已经形成了一些特色农产品生产聚集区，部分特色农产品在国内外市场上已有一定影响力，但整体规模不大、发展水平不高。推进特优区建设既有较好基础，也面临着新的机遇与挑战。

### **（一）特色农业产业发展具备一定基础**

经过多年努力，我国特色农产品总量不断增加，质量不断提高，生产规模不断扩大，一批特色农产品产加销龙头企业快速成长，形式多样的农民合作组织和行业协会不断涌现，形成了众多特色鲜明、分工合理、协调发展的优势产业区，产生了许多知名品牌产品，极大带动了当地特色农业发展和市场拓展。据不完全统计，我国各类特色农产品产值达到 5 万亿元左右，约为我国农业总产值的 50%，占据我国农业的“半壁江山”。一些产品形成了较强的市场影响力，创出了国际知名的大品牌，得到国内外广大消费者的广泛赞誉。

### **（二）特色农产品区域品牌建设初见成效**

上世纪 90 年代以来，我国先后开展了无公害农产品、绿色食品、有机农产品、地理标志农产品认证工作，大量特色农产品获得“三品一标”认证。截至目前，全国累计有效使用绿色标志的企业 9600 家、产品 2.3 万个，绿色食品标准化生产基地 1.7 亿亩，有机农业示范基地总面积 1000 万亩，无公害农产品认证产品 7.6 万个，农产品地理标志 2117 个。“三品一标”区域品牌逐渐成为产品质量和信誉的重要象征，为特优区建设奠定了重要基础。

### **（三）优质特色农产品市场潜力巨大**

当前，随着我国经济社会的发展，城乡居民消费结构持续升级，对农产品的营养功能、保健功能和优质、独特等个性化、多样化需求快速增加，丰富多样的特色农产品越来越得到消费者青睐。同时，城乡居民收入不断增长，对特色、优质农产品的价格承受能力明显提高，特色农产品市场呈现出购销两旺的态势。今后一段时期，大量特色农产品将逐渐从区域性消费向全国性消费转变，从少数群体消费向全民性消费转变，从季节性消费向全年性消费转变，特色农产品产业将成为我国农业发展的支柱产业。

### **（四）各方投资特色农业的积极性较高**

我国经济发展进入新常态后，农业始终是投资领域的一片热土，特别是特色农业因产业开发程度相对较低、发展潜力大，得到社会各界的广泛关注。在我国大宗农产品供需相对稳定的背景下，地方政府把发展特色农业产业作为带动农民持续增收的重要抓手，引导农民积极调整生产结构，发展本地特色农产品生产。同时，大量社会资本进入特色农产品的生产、加工、仓储、物流、营销等各个环节，促进特色农业产业增值增效。在政府、新型经营主体和广大农户的合力推动下，特色农业产业逐步形成以投入促进发展、以发展吸引投入的良性循环。

### **（五）特优区建设面临的主要挑战**

尽管我国特色农业产业已经取得了长足发展，特色产业布局已基本形成，但是形成大而强、特而强的特色优势区域并不多，已有特优区雏形的产业聚集区还存在以下不足和挑战。一是发展规模受限。与大宗农产品相比，特色农产品目标市场区域相对集中，产业发展规模难以做大。盲目扩大生产规模导致市场过度饱和、价格大幅下跌、产业效益急剧下降的案例多有发生。二是科

技支撑能力不足。大部分高校及科研院所的研发重心在于大宗农产品，对特色农产品生产、加工、流通领域科技支撑不够，企业研发能力普遍不强。三是产业链条较短。加工业普遍以中小企业、家庭作坊为主，产品以“原字号”、初加工为主，精深加工、高附加值产品少。四是品牌建设和管理滞后。一些地方政府、企业和农民忽视“特色”的价值，对品牌认识不到位，区域品牌和企业品牌资源缺乏有效整合，普遍缺少对公用品牌的有效保护，滥用品牌、假冒产品的现象尤其突出，品牌作用未充分发挥。五是基础设施和配套产业发展滞后。很多特色农产品产区分布在丘陵、山区、高原等欠发达地区，农业基础设施保障程度不高，交通运输不便，鲜活产品外销困难，当地机械制造、产品包装、专用化肥农药、加工、仓储物流等配套产业发展难以满足特色农业产业发展的需求。

### 三、特优区建设的总体思路

#### （一）指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，认真落实党中央、国务院决策部署，坚持市场导向和绿色发展，以区域资源禀赋和产业比较优势为基础，以经济效益为中心，以农民增收为目的，完善标准体系，强化技术支撑，改进基础设施，加强品牌建设和主体培育，打造一批特色鲜明、优势聚集、产业融合、历史文化厚重、市场竞争力强的特色农产品优势区，促进优势特色农业产业做大做强，建立农民能够合理分享二三产业收益的长效机制，提高特色农产品的供给质量和市场

竞争力，推动农业供给侧结构性改革，辐射带动农民持续增收。

## （二）基本原则

**1.坚持品质优先、绿色发展。**严把农产品质量安全关，以质立足、以质创优，把特色农产品优势区打造成为优质安全农产品生产区。坚持资源节约，依托青山绿水发展绿色农产品，加强资源环境保护，推动形成保护与开发并重、生产与生态协调发展的绿色发展方式。

**2.坚持市场导向、有序发展。**瞄准市场消费需求，以市场带动创建，以创建促进发展，不断提升特色农业产业的竞争力。合理规划特优区的区域布局和产业规模，推进区域内产品结构、品种结构、经营结构的调整优化，保障特色农业产业健康持续发展。

**3.坚持三产融合、农民增收。**推进特色农产品生产“接二连三”，延长产业链，培育壮大新产业、新业态，与现代农业产业园、农业科技园区、农村产业融合发展示范园、特色村镇等建设有机结合，实现一二三产业深度融合和全链条增值。完善利益联结机制，让农民更多分享产业链增值收益。

**4.坚持标准引领、科技支撑。**因地制宜、因品施策建立生产标准和产品评价标准，对特色农产品生产、加工、仓储、流通等环节进行标准化管理，提高专业化发展水平。强化技术研发和推广体系，深化产学研融合，将特有品种、技术与工艺作为核心竞争力，提升特色农产品的科技含量。

**5.坚持品牌号召、主体作为。**培育区域公用品牌，鼓励发展企业品牌，完善品牌维护与保障机制，提升特优区品牌的市场知名度、美誉度，引导特色农产品品牌化发展，发挥新型农业经营主体在特优区建设中的核心作用，促进集群化发展，鼓励合作互惠和良性竞争。

**6.坚持地方主抓、合力推进。**各地要从区域经济发展实际出发，因地制宜编制规划，出台扶持政策措施，大力推进特优区建设。中央有关部门结合现有渠道予以积极支持，汇聚多方资源，形成凝心聚力的良好氛围，合力推进特色农业产业提档升级、做大做强。

### （三）总体架构

我国特色农产品品种类型多、产业规模差异大、发展水平不一。为此，特优区创建必须因地制宜，因品施策，突出特色，突出优势，实行分级创建，分级认定，分级管理。综合考虑我国特色农产品特征、产业现状以及管理效率等因素，按照国家级特优区和省级特优区两级架构，分别创建、认定和管理。

**国家级特优区：**选择特色明显，对全国影响力大、辐射带动能力强、在国际国内市场具有竞争力、出口优势明显的特色农产品品种，确定重点区域。原则上以县（或市、区、垦区、林区，下同）为单位创建国家级特优区，鼓励产业发展水平相当、产业链条联系紧密的相邻县联合创建。按照先创建、后认定的程序，由国家有关部门负责制定国家级特优区的创建条件、认定标准与管理办法，成熟一批、认定一批。认定时坚持从严把关、宁缺毋滥，认定后实行动态管理，建立退出机制，确保国家级特优区名副其实。

**省级特优区：**各省（含自治区、直辖市，下同）结合自身实际，选择在省内影响力大、区域性竞争力强、在全国具有一定知名度的特色农产品品种，创建并认定省级特优区。各省要依据本规划纲要编制省级特优区规划，明确创建范围、创建条件和认定标准，制定相应的管理办法。各特优区建设要依据本规划纲要明确的内容，编制特优区发展建设规划或实施方案。

#### **（四）建设目标**

到 2020 年，围绕特色粮经作物、特色园艺产品、特色畜产品、特色水产品、林特产品五大类，创建并认定 300 个左右国家级特优区，区内形成以特色农产品生产、加工、流通、销售产业链为基础，集科技创新、休闲观光、配套农资生产和制造融合发展的特色农业产业集群，打造一批“中国第一、世界有名”的特色农产品优势区，培育特色品牌，增强绿色优质中高端特色农产品供给能力，丰富和满足城乡居民的餐桌，促进特色农产品出口，持续带动区域经济增长和农民增收。各省要积极推进省级特优区创建和认定工作。着力打造“全国知名、区域畅销”特色品牌。推动形成国家级、省级两级特优区体系，基本覆盖全国特色农产品主产区，以此为核心引领带动整个特色优势产业做大做强，逐步打造世界闻名的特色农业产业带，推动农业供给侧结构调整和农民增收。

#### **四、特优区主要建设内容**

创建特优区是一项系统工程，要在完善标准体系、强化技术支撑、改善基础设施、加强品牌建设、培育经营主体、强化利益联结等方面统筹推进，按照填平补齐的原则，重点建设和完善“三个基地”、“三个体系”和“一个机制”，构建产业链条相对完整、市场主体利益共享、抗市场风险能力强的特色农产品优势区。

##### **（一）标准化生产基地**

建设标准化生产示范基地，推进品种选择、生产过程、终端产品的标准化，把标准化生产示范基地建设成为原料供应基地、名特产品的第一车间，因地制宜发展休闲农业、观光农业，实现农旅互动、融合发展，提高特色农产品的产业化水平。

**1.特色粮经标准化基地。**加强农田水利等基础设施建设，根

据生产需要，建设标准化生产田块、田间道路、排灌沟渠、水利和电力设备设施。推广特色粮经作物良种，加快品种改良与更新换代，提高良种覆盖率。集成组装绿色高产高效技术模式，推广物理防治和生物防治病虫害、测土配方施肥、节水灌溉、施用有机肥等技术。

**2.特色园艺标准化基地。**推进水、电、路、渠、土地平整等田间工程，温室大棚、集约化育苗、田头预冷等生产基础设施建设。应用防虫网、粘虫板、杀虫灯、性诱剂等绿色防控技术，集成避雨栽培、水肥一体化、有机肥替代化肥等绿色栽培模式。推广生物肥料等生态栽培技术。加强品种改良与更新换代。推行生产档案统一编制，详细记载农事操作。

**3.特色畜禽标准化养殖场。**建设特色畜禽标准化养殖圈舍、配备标准化饲养设备、环境控制设备。更新特色畜禽品种，淘汰生产能力低、经济效益差的品种。促进生产流程标准化，制定并实施科学规范的畜禽饲养管理规程，严格遵守饲料、饲料添加剂和兽药使用有关规定，生产过程实行信息化动态管理。促进防疫制度化，完善防疫设施，科学实施畜禽疫病综合防控措施，对病死畜禽实行无害化处理。建设养殖废弃物资源化利用设施装备。

**4.特色水产标准化生产基地。**推进养殖池塘标准化改造，推进工厂化循环水养殖、池塘工程化循环水养殖、外海深水网箱养殖、内陆环保型网箱养殖、滩涂养殖、筏式养殖和稻渔综合种养，完善循环用水、水质净化、废水资源化处理等设施设备。配备水质监控、疫病防控、质量检测装备，推广物联网技术和相关设施设备建设。完善养殖管理制度，细化养殖设施设备管理、水产品生产记录、投入品使用记录和安全使用、病害防控、养殖废水处理、水产品质量安全自检等制度规范等。



**5.林特产品标准化生产基地。**实施整地、土壤改良和培肥，加快品种改良、栽植，推进抚育管护改造等。建设灌溉与排水、输配电、道路、管护房、围栏、标识牌、有害生物防控、森林防火等基础设施。推进标准化生产技术，鼓励适度采用大苗、大穴、大肥建设，加强抚育管理，促进较快成林。

## **（二）加工基地**

根据不同区域、不同产业的发展情况，因地制宜，以发展具有地方和民族特点的特色农产品产地初加工和精深加工为重点，积极整合和规范发展各类农产品加工产业集聚园区，加快实现加工园区化、园区产业化、产业集聚化，最大限度挖掘特色农产品的增值潜力。

**1.特色农产品产地初加工。**支持农户和农民合作社改善储藏、保鲜、烘干、清选分级、包装等设施装备条件，促进商品化处理，减少产后损失。积极推广适用技术，因地制宜建设初加工设施，提升农产品初加工水平。

**2.特色农产品精深加工。**科学集成应用生物、工程、环保、信息等技术发展特色农产品精深加工，推动非热加工、新型杀菌、高效分离、节能干燥、清洁生产等新技术在农产品加工领域的应用，提升特色农产品利用的便利度和效率。积极开发以特色农产品为原料的功能性食品。

**3.特色农副产品及加工副产物综合循环利用。**推动特色农产品及其加工副产物循环利用、全值利用、梯次利用，采取先进的提取、分离与制备技术，集中建立副产物收集、运输和处理渠道，加快推进秸秆、油料饼粕、果蔬皮渣、畜禽皮毛骨血、水产品皮骨内脏等副产物综合利用，开发新能源、新材料、新产品等，不断挖掘农产品加工潜力、提升增值空间。

### （三）仓储物流基地

在现有农产品流通体系的基础上，因地制宜依托公路网、铁路网、新增支线机场、电商企业布局，完善仓储物流设施，不断提高特色农产品流通效率。

**1.产地收储设施。**在充分利用现有收储设施的基础上，在产地就近建设预选分级、加工配送、包装仓储等基础设施，完善收购网点，配套建设仓储、物流、冷链设施。根据本地现有集散基础，规范建设一批田头市场。鼓励各大农产品电商平台在产地建设电商服务站点。

**2.产地批发市场。**建设完善专业批发市场，推动现有产地批发市场转型升级，完善标准化交易专区、集配中心、冷藏冷冻、电子结算、检验检测等设施设备，加强废弃物循环利用与处理、安全监控等设施建设，提升农产品批发市场综合服务功能。

**3.冷链物流体系。**加强分级、包装、预冷等设施建设，提高商品化处理能力。发展保温、冷藏运输，稳定商品质量、减少损耗。完善冷链配送设施建设，发展具有集中采购、跨区域配送能力的现代化配送中心。

### （四）科技支撑体系

把新品种培育和技术创新作为提升特色农产品市场竞争力的战略措施，加大特色农产品品种资源保护等基础工作，加强新品种培育和提纯复壮，完善良种繁育体系和科技支撑体系。

**1.新品种培育与良种繁育。**加强特色农产品品种资源基因原地保护，收集名、特、优、稀农产品品种资源，加大野生资源的驯化和品种创新工作力度。持续培育特色农产品新品种，进行品种提纯、复壮，保持和改良特色农产品的优良品质特性。根据特色农产品良种需求，建设和布局良种繁育基地，发展多种形式

的良种生产供应体系，大幅度提高良种覆盖率。

**2.生产与加工技术创新。**依靠企业、高校及科研院所、新型经营主体等，重点解决特色种养技术、专用农资、专用机械、病虫害防治、疫病防控、储藏保鲜等关键问题。支持果品、蔬菜、茶叶、菌类、道地药材、水产品等营养成分提取技术研究，开发营养均衡、养生保健的加工食品。开展精深加工技术和信息化、智能化、工程化装备研发，提高关键装备国产化水平。

**3.生产技术培训与推广。**充分发挥农业技术（畜牧、水产）推广体系优势，采取田间指导和集中授课的方式，对农户加强特色农产品生产指导，通过网络、手机 APP 等方式强化与农户的沟通反馈，及时对新技术、新品种生产效果进行收集，有计划、分层次的向农户传授新技术、新技能。加强科技示范，培育示范农户、树立示范基地，通过鲜活的例子带动农户掌握和推广运用新技术，提高生产效率和产品品质。

### （五）品牌建设 with 市场营销体系

遵循品牌发展规律，充分发挥品牌引领作用，重点抓好“创新、品质、管理、诚信”等重点环节，完善市场营销体系，提高特色农业品牌的知名度和美誉度，扩大消费市场容量，不断提升产业效益。

**1.特色品牌培育。**支持绿色食品、有机农产品、地理标志农产品和森林生态标志产品等的申请认证和扩展。依托特优区创建，加强传统品牌的整合，集中建设一批叫得响、有影响的区域公用品牌作为特优区的“地域名片”，提升管理服务能力，培育和扩大消费市场，实现优势优质、优质优价。紧盯市场需求，坚持消费导向，擦亮老品牌，塑强新品牌，努力打造一批国际知名的企业品牌。运用地域差异、品种特性，创建一批具有文化底蕴、鲜

明地域特征“小而美”的特色农产品品牌。做好品牌宣传推介，充分利用各种媒体媒介做好形象公关，讲好品牌故事，传播品牌价值，扩大品牌的影响力和传播力。

**2.品牌管理与保护。**切实提升品牌管理水平，建立特色品牌目录制度，优化品牌标识，建立区域公用品牌的授权使用机制和品牌危机预警、风险规避和紧急事件应对机制。构建完善品牌保护体系，实时监控、评估品牌状态，综合运用协商、舆论、法律等手段打击各种冒用、滥用公用品牌行为。确保诚信合法经营，以树立“百年品牌”、打造“百年企业”为目标，营造良好品牌建设环境。

**3.市场营销体系。**立足特色产业发展实际，借助农产品博览会、农贸会、展销会等渠道，充分利用电商平台、线上线下融合、“互联网+”等各种新兴手段，灵活运用拍卖交易、期货交易等方式，加强特色农产品市场营销，扩大特色农产品市场占有率。支持新型经营主体发展特色农产品的物流运输、快递配送，开展“农批对接”、“农超对接”、“农社对接”、“农校对接”等各种形式的产销对接，以委托生产、订单农业等形式形成长期稳定的产销关系。

## （六）质量控制体系

质量是特色农产品的生命线。通过加强质量控制体系建设，确保特色农产品高品质与质量安全，控制产业发展风险，促进特色农产品品牌创建和特色产业持续发展。

**1.生产和产品标准体系。**按照与国家、国际标准接轨的要求，完善特色农产品标准体系，形成从生产、加工、仓储、物流等系列标准，加强标准的贯彻落实，做到有标必依，组织标准化生产技术和措施示范推广。推行产地标识管理、产品条码制度，

做到质量有标准、过程有规范、销售有标志、市场有监测。

**2.投入品和产品检测能力建设。**加强确保农产品质量安全的实验室、检验监测设备等基础设施建设。定期对特优区内特色农产品生产资料监督检查，确保特色农产品生产投入品的安全。加强特色农产品检测机构建设和人员培训，在农产品质检机构完善的区域增加特色农产品检测业务，重点加强检测人员培训，提高业务水平。

**3.产品追溯和质量监管体系。**运用互联网和大数据等技术，搭建信息化追溯平台，统一追溯模式、统一业务流程、统一编码规则、统一信息采集，实现对特色农产品生产投入品、生产过程、流通过程进行全程追溯，规范生产经营行为。加强对特优区内特色农产品质量的监督抽查，突出产地环境监控、投入品监管、生产技术规范、市场准入、市场监测等关键环节，构建从田间到餐桌全程控制、运转高效、反应迅速的特色农产品质量管理体系。

### **（七）建设和运行机制**

按照政府支持、企业运营的基本原则，处理好政府与各类市场主体的关系，形成分工明确、各司其职的体制机制。特优区所在地的地方政府及行业主管部门作为创建主体，要根据地区实际，科学确定特色优势品种和重点区域，组织申报创建特优区，加强对特优区建设的指导、服务和监督，加大对特优区建设的支持力度。要强化特优区公用品牌的管理，维护品牌的权威性，提升品牌价值。特优区内各类龙头企业、合作社、家庭农场、种养大户等是自主经营的市场主体，按照市场化原则开展生产经营。鼓励新型经营主体发展特色农产品标准化生产，提升生产技术和产品品质，采用资源节约型、环境友好型生产模式，推动特优区可持续发展。引导特优区内新型经营主体与农民建立合理、长期、稳

定的利益联结机制，带动特优区内农民持续增收，保障农民合理分享产业发展收益。

## 五、国家级特优区的重点品种与布局

我国特色农产品种类多、产业发展不均衡、市场需求差异大。为突出国家级特优区的辐射带动作用，统筹考虑农业资源禀赋、环境承载力、产业基础及发展潜力等，按照既要强调“特色”、更要突出“优势”的原则，聚焦发展五大类特色农产品中的 29 个重点品种（类）。其中，对生产规模比较大、区域分布广、带动农户多的，选择具体品种创建，包括马铃薯、苹果、茶叶等；对单个品种产业规模小、产品功能相似、适生区域相近的，按多个品种归类创建，包括特色粮豆、道地药材、食用菌等；由于特殊的生产销售模式，难以细分品种的，按照生产销售模式创建，包括特色出口蔬菜及瓜类、季节性调运大宗蔬菜及瓜类等（全国特优区创建重点品种及区域见附表）。省级特优区不局限于这 29 个品种（类），可根据本地实际，自行选择创建品种，确定创建区域。

### （一）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，促进出口，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、麻类等特色纤维突出其历史传承价值，重

铸“丝绸之路”辉煌，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。道地药材突出为中医药事业传承发展提供物质基础，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。

## （二）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突出提升产品国际竞争优势，带动区域经济发展，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突出利用不同区域自然资源优势，满足各地淡季瓜菜需求，形成错位竞争，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品种品质的提升，适应市场需求，扩大出口，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。热带水果突出产品的多元化开发，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。猕猴桃突出提升产品品质，培育知名品牌，拓展国际市场，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，提升产品效益，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，开发多样性产品和市场。茶叶突出国际高端市场的开拓，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。咖啡突出产品品质提升，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力与影响力。花卉突出新品种的开发培育，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。

### （三）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、驴突出优良品种选育，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。

#### **（四）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。

#### **（五）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。特色干果突出生产能力提升，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，着重是提升竹林经营水平，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。

附表：国家级特优区的品种（类）与重点区域

类别	品种	区域
特色粮经作物	马铃薯	黄土高原、西南地区、黄淮海地区、东北地区
	特色粮豆	黄土高原区、内蒙古及长城沿线区、东北地区
	特色油料	黄淮海平原、内蒙古高原、黄土高原、新疆
	特色纤维	长江上中游地区、华南地区、西南地区、东北地区
	道地药材	西南地区、黄土高原、内蒙古高原区、大小兴安岭长白山、黄淮海地区、南方丘陵地区
特色园艺产品	特色出口蔬菜及瓜类	黄淮海、西北、华东、西南地区
	季节性外调蔬菜及瓜类	华南、长江上中游、云贵高原、黄土高原、东北地区
	苹果	渤海湾、黄土高原区
	柑橘	长江上中游、赣南—湘南—桂北、浙—闽—粤、鄂西—湘西
	梨	环渤海、黄河故道、西北、长江流域产区、黄土高原

	桃	华北、黄河流域、长江流域
	葡萄及特色浆果	西北、东北、环渤海、西南、华东
	热带水果	海南、广东、广西、云南、贵州、福建、四川
	猕猴桃	西北及华北、西南、华中、华东和东南、华南产区
	食用菌	东北、冀鲁豫、闽浙、川陕、秦巴伏牛山区、长江中上游
	茶叶	长江流域、东南沿海、西南地区
	咖啡	云南南部、海南
	花卉	云南、浙江、福建、青海、甘肃、辽宁
特色畜产品	特色猪	东北、江苏、湖南、广东、广西、浙江、重庆、云南
	特色家禽	河南、广东、广西、海南、江西、辽宁、北京、江苏、浙江、四川
	特色牛	东北和内蒙古地区、陕西、云南、青藏高原
	特色羊	内蒙古、山东、江苏、宁夏、陕西、新疆、辽宁、山西、青藏高原
	特色马、驴	新疆、广西、山东、内蒙古（特色马）；山东、河北、山西、甘肃、内蒙、辽宁、新疆（特色驴）
特色水产品	淡水养殖产品	长江流域、珠江流域、黄河中下游；东北、西北、西南（冷水鱼及特色鱼类）
	海水养殖产品	各沿海地区

林特产品	木本油料	江西、湖南等南方油茶产区，山东、山西等北方油用牡丹产区，甘肃等油橄榄产区
	特色干果	东北、西北、西南、华中和华东地区
	木本调料	黄淮海地区、西北、西南
	竹子	浙江、福建、江西、湖南、广西、安徽、四川、江苏、湖北、贵州

## 六、国家级特优区的管理

国家级特优区按照先创建、后认定的程序，突出“特色”和“优势”，在具备创建条件的基础上，通过深入创建达到认定标准，授予相应称号，同时纳入常态化监督与管理。

### （一）国家级特优区创建条件

国家级特优区创建应具备以下基本条件：符合国家有关部门明确的创建认定标准，具有独特的生态条件和资源禀赋，品种特色鲜明、生产技术或加工工艺独特，有一定的生产传统；建立了质量安全保障体系，产品品质优良；产品品牌具有较好的知名度和美誉度，形成了区域公用品牌；特色农产品产值达到一定规模，有一定数量的新型经营主体，生产组织化、标准化程度高，产业链条相对完整，加工、流通环节基本齐备，相关产业产值占当地农业总产值的比重高；技术支撑有力，品种和关键技术研发方面有持续投入，与相关高校及科研院所建立合作机制，初步建立了特色产业的标准体系；带动农民增收作用明显，农民能从分享产业增值收益；采用绿色生态的特色农业生产方式，农业废弃物资源化利用率及林业剩余物综合利用率较高。

### （二）国家级特优区认定标准

国家级特优区创建单位通过创建补齐短板，需在资源禀赋、产业发展、科技支撑、质量控制、品牌建设、利益联结、绿色发

展、管理保障等八个方面达到要求。

——资源禀赋方面。特优区具有优越的特色农产品种质资源和优良的生态环境，生产相对集中连片。特优区建设规模和布局与环境承载能力相匹配。

——产业发展方面。特色农产品产业规模居全国前列，标准化水平高，产业链条完整，建立了从种苗供应、生产加工、仓储物流、营销推介等关键环节的产业配套服务体系，一二三产业融合发展效果显著。具有以特色主导品种生产经营为主要业务的国家级、省级农业产业化龙头企业（含林业重点龙头企业）、农民合作社示范社等。

——科技支撑方面。特色主导产业技术研发和推广体系稳定高效、成果显著，良种覆盖率高。特色农产品生产、加工、流通等标准齐全。

——质量控制方面。特优区构建了严格高效的特色农产品质量安全管控机制，实现特色农产品生产、加工、流通全程可监控、风险可评估、事件可处置。近3年，没有发生农产品质量安全事件。

——品牌建设方面。特色主导产品获得地理标志认证或有较长的种养历史，建立了特色农产品区域公用品牌创建、发展、监管和保护制度，品牌特色农产品市场规模大、收益高，品牌影响力和知名度不断提升。

——利益联结方面。龙头企业、合作社和农户等市场主体间构建了股份合作、二次返利、委托生产、订单生产等稳定的利益联结机制，各市场主体能公平的分享特色农产品产业发展成果。

——绿色发展方面。绿色生态防治技术、清洁化生产技术和农业资源循环利用模式广泛应用，农业投入品管理制度健全，废

弃物资源化利用率高，特色农产品区域生态环境得到有效保护。

——管理保障方面。成立特色产业的管理机构，制定规章制度，印发区域特色产业发展规划，出台相关扶持政策，并将特色主导产业发展纳入政府年度绩效考核目标。

### **（三）国家级特优区的申报与认定**

农业部、国家林业局会同国家有关部门组织成立特优区认定专家委员会，针对特色粮经作物、特色园艺产品、特色畜产品、特色水产品、林特产品 5 大类特色农产品，明确创建条件，制定认定标准，定期组织申报和开展认定工作。对脱贫攻坚任务重、带动农民增收效果突出的中西部地区和贫困地区予以倾斜支持，创建条件和认定标准可以适当放宽。

省级主管部门按照本规划确定的品种和重点区域，组织符合条件的县创建国家级特优区，编制申报材料。对于一个区域内有多个符合创建条件的县，可以联合申报。对于符合多个品种区域布局的县，按照先主后辅的原则进行申报，每个县申报的主导品种不超过 2 个。省级主管部门审核各创建单位的申报材料后，报送国家有关部门。特优区认定专家委员会对申报材料进行评估，符合认定标准的，直接认定为国家级特优区，给予“中国特色农产品优势区”称号并授牌，区域内经评估授权的经营主体生产的指定特色农产品可以使用该称号，对进一步做强产业、塑强品牌、提升国际影响力予以支持。经评估认定，对符合创建条件、尚未达到认定标准的，对产业发展的关键环节和短板领域予以支持，在达到认定标准后，再认定为国家级特优区，给予“中国特色农产品优势区”称号并授牌。

### **（四）国家级特优区的监管与考核**

国家级特优区实行“动态管理、能进能退”的管理机制。农

业部、国家林业局负责制定国家级特优区的管理和考核办法。省级农业、林业部门负责对本省（区、市）国家级特优区的运行情况进行跟踪与监管。农业部、国家林业局负责组织对国家级特优区的考核工作，会同地方相关部门每两年考评一次。对考评不达标的特优区，撤销“中国特色农产品优势区”称号并摘牌，并通过传统媒体和新媒体上予以公告，摘牌期间区域内经营主体不得再使用该称号。对特色主导产业非农化严重，特色品牌使用特别混乱，发生严重侵犯农民利益、重大生态环境破坏、重大生产安全和质量安全事件等情形的国家级特优区，直接撤销“中国特色农产品优势区”称号。被撤销“中国特色农产品优势区”称号的国家级特优区，3年内不得再次申报。

## **七、保障措施**

### **（一）加强组织领导**

各地要高度重视，将推动特色农业产业发展和争创特优区作为发展农业、造福农村、富裕农民的一项重要工作，加强协调，抓好落实。各省（区、市）要统筹推进国家级特优区的创建与申报、省级特优区的创建与认定工作。各地要成立政府负责同志牵头、行业部门具体落实、相关部门支持配合的组织协调机制，编制特优区发展建设规划或实施方案，制定特优区管理细则，出台相关配套政策，加大对特优区建设的支持。要积极引导特优区内的各类企业、农民合作社、家庭农场和普通农户充分参与特优区创建工作，形成高位推动、上下联合、多方共建的创建机制。

### **（二）加大政策支持**

**1.加大对特优区建设的投入。**建立健全与事权和责任相适应的财政资金投入保障机制。鼓励地方按照政策规定整合相关涉农资金，集中力量支持特色产业发展的关键领域、关键环节、关键

区域，完善产业链条，补短板、强优势。鼓励各省充分利用已有的相关投资基金，引导社会资本加大投入，重点支持特优区建设和特色产业发展。以特优区为重点，打造优势特色农业产业集群，大力实施优势特色农业提质增效行动和森林生态标志产品建设工程。

**2.创新特色产业金融政策。**鼓励开发性金融、政策性金融结合职能定位，在业务范围内对特优区内基础设施建设予以支持，鼓励商业银行针对特优区内新型经营主体开发低息、中长期贷款产品，对授权使用“中国特色农产品优势区”称号的企业予以增信。鼓励地方设立风险补偿基金、担保基金，为特优区内的龙头企业提供融资服务。将特色农产品纳入地方农业保险支持范围，探索开展特色农产品生产收入保险试点。

**3.完善特优区用地政策。**特优区内用于特色产业发展的生产设施、附属设施和配套设施用地，符合国家有关规定的按设施农用地管理。特优区各县（市、区、旗）根据实际情况，将年度新增建设用地计划指标优先用于特优区内特色主导产品的加工、仓储、物流等设施建设，并优先审批。

### （三）完善支撑体系

**1.培育新型经营主体。**落实国家关于支持新型农业经营主体发展的财政税收、项目支持、用地、金融、保险等政策。在特优区内，重点鼓励、扶持和引导一批从事特色农业产业的新型经营主体和服务主体，带动普通农户连片种植、规模饲养，提供专业服务和生产托管等全程化服务。培育壮大农业产业化龙头企业，支持优势企业通过兼并收购、联合重组及合资合作等方式，整合中小企业。发挥龙头企业的资金、技术、品牌和管理优势，鼓励有实力的企业跨区域组建产业协会、产业联盟和产销集团，形成



资源集中、生产集群、营销集约的格局。深入推进示范家庭农场、农民合作社示范社、产业化示范基地、农业示范服务组织创建，发挥示范带动作用。

**2.强化技术研发推广。**落实新修订的《种子法》，做好特色农产品品种登记和保护，鼓励科研机构和企业开展新品种的引进和选育。国家现代农业产业技术体系要加强对特色农产品的技术研发，通过国家科技计划加强对特色农产品的科技支持。整合国家和地方高校及科研院所的力量，加强基础性、公益性科研和共性技术、关键技术攻关。促进高校及科研院所与特优区生产经营主体共建技术创新平台，加快成果转化应用，面向市场需求合作开发新产品。

**3.完善标准体系。**实施特色农产品生产标准制定和提升行动，突出优质、安全、绿色导向，涵盖特色农产品生产的产前、产中、产后各个环节，加快制修订一批与特优区内特色主导产品相关的标准。特优区要率先执行国家标准，鼓励企业制订和完善企业标准。优先实施农业标准化战略，加强国际标准的跟踪、研究和转化，推动与国际标准的接轨。鼓励新型经营主体实行标准化生产，带动标准化生产进村入户。

**4.着力强化人才建设。**加强农村实用人才带头人、现代青年农场主和新型农业经营主体带头人培训工作。通过新型职业农民培育工作，充分利用农业广播电视学校培训力量，提升特优区内生产者的科学生产、绿色生产观念，提高生产者科技素质、管理水平和经营能力。在特优区内，建立创业就业服务平台，引导有志投身特色农业产业建设的农村青年、返乡农民工、农村大中专毕业生创办领办家庭农场、农民合作社和农业企业(含林业企业)，为特色农业发展注入“新鲜血液”，提升发展活力。

#### **（四）维护公平竞争**

根据特色农产品市场监管特点，完善市场监管法律法规体系，加强市场监管和执法力度，维护公平公正的市场环境和良好的市场秩序。严厉打击不符合强制性标准、掺杂掺假、以假充真、以次充好等违法行为，加大对囤积居奇、串谋涨价等价格违法行为惩处力度，维护特色农产品市场正常运行秩序。将假冒、故意侵犯特优区公用品牌商标行为纳入全国信用信息共享平台和国家企业信用信息公示系统，加大失信惩戒力度。落实产品质量法、消费者权益保护法等法律法规，健全消费者权益保障机制，加大对虚假宣传、违法广告的整治力度，加强特色农产品的抽查检验力度，提高企业违法侵权成本。整合特色农产品市场信息资源，建立健全特优区和特色农产品市场信息平台，定期发布市场、生产、加工、科技和政策法规等相关信息，对特色农产品供求形势开展风险监测与预警，促进特色产业持续健康发展。

#### **（五）加强宣传推广**

认真总结各地创建特优区的好经验好做法，建立交流平台，注重典型带动，推广先进经验，扩大社会影响，为特优区创建工作营造良好的发展氛围。充分利用报刊、广播、电视等传统宣传途径，灵活运用物联网、大数据、互联网等现代信息技术，实现传统媒体和新媒体的有机融合，全方位、多角度、立体化地宣传特优区创建工作，提升特优区的知晓率、美誉度。加大对“中国特色农产品优势区”品牌的宣传和推介力度，推进在各大电商开辟特优区品牌专栏，每年开展各种类型的品牌宣传推介活动，鼓励各类特优区品牌参加国内外的展览展示和推选评比，扩大宣传范围，提升品牌价值，逐步形成培育品牌、推介品牌、塑强品牌的良性循环，提高消费者对特优区品牌的认可度。

# 国家发展改革委关于全面深化价格机制改革的意见

## 发改价格〔2017〕1941号

各省、自治区、直辖市发展改革委、物价局：

为深入贯彻落实党的十九大精神，进一步落实《中共中央国务院关于推进价格机制改革的若干意见》（中发〔2015〕28号）要求，全面深化价格机制改革，推动供给侧结构性改革，更好服务决胜全面建成小康社会，现提出以下意见。

### 一、重要意义

中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，必须坚持质量第一、效益优先，以供给侧结构性改革为主线，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，着力构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制，建设现代化经济体系。新时代对价格机制改革提出了新要求，必须牢牢抓住价格这一市场经济条件下资源配置效率的“牛鼻子”，加快价格市场化改革，健全价格监管体系，使价格灵活反映市场供求、价格机制真正引导资源配置、价格行为规范有序，推动实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展。

党的十八大以来，各级价格主管部门紧紧围绕党中央、国务院决策部署，蹄疾步稳、攻坚克难，推进价格改革取得突破性进展，政府定价范围大幅缩减，以“准许成本+合理收益”为核心的科学定价制度初步建立，价格杠杆作用进一步发挥，公平竞争审查制度逐步推行，市场价格监管和反垄断执法力度持续加强，对激发市场活力、增强发展动力、保障改善民生发挥了积极作用。

但是，制约资源要素自由流动的价格机制障碍还没有完全消除，资源环境成本在价格形成中还没有充分体现，公平竞争的市场价格环境还不够完善，企业反映突出的价格收费问题还需要着力有效解决，民生价格稳定长效机制还不够健全，损害群众利益的价格违法行为还时有发生。站在新起点、迈进新时代，必须以敢于担当的精神和一往无前的勇气，纵深推进价格改革。

## 二、总体要求

**（一）指导思想。**深入贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，主动适应我国社会主要矛盾转化，坚持稳中求进工作总基调，坚持贯彻落实新发展理念，坚持以供给侧结构性改革为主线，围绕坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，加快价格市场化改革，完善价格形成机制，强化价格监管，维护公平竞争，打破行政性垄断，防止市场垄断，有效发挥价格机制的激励、约束作用，引导资源在实体经济特别是生态环保、公共服务等领域高效配置，促进经济高质量发展，更好适应人民日益增长的美好生活需要。

### （二）基本原则

——坚持市场规律。围绕使市场在资源配置中起决定性作用，着力破除限制资源要素自由流动的价格机制障碍，加快完善主要由市场决定价格的机制，逐步确立竞争政策的基础性地位，提高资源配置效率，激发市场活力，促进社会主义市场经济体制不断完善。

——坚持问题导向。聚焦当前经济社会发展的深层次矛盾问题，聚焦企业反映强烈、人民群众关心的突出问题，以提高供给体系质量为主攻方向，抓重点、补短板、强弱项，着力构建有利

于经济转型发展、生态环境保护、公共服务优化、民生保障改善的价格机制和价格环境。

——坚持改革创新。落实新发展理念，改革价格形成机制，使价格充分反映市场供求关系、资源稀缺程度，加快环境损害成本内部化，增强价格反应灵活性。按照放管结合、并重的要求，加强和创新价格事中事后监管，维护市场价格秩序。建立促进新技术新业态新模式发展的包容审慎的价格监管新方式。

——坚持保障民生。牢固树立以人民为中心的发展思想，坚持在发展中保障和改善民生，抓住人民最关心最直接最现实的价格问题，妥善处理提高市场效率和保障社会公平的关系，保持民生商品和服务价格基本稳定，保障人民群众基本生活和合法价格权益。

——坚持统筹推进。把价格机制改革放在经济社会发展大局中统筹谋划，坚持正确方向，把握好时机、节奏和力度，妥善处理政府和市场、短期和长期、加法和减法、供给和需求的关系，因地制宜，稳慎推进，以进促稳，务求实效。

**（三）主要目标。**到2020年，市场决定价格机制基本完善，以“准许成本+合理收益”为核心的政府定价制度基本建立，促进绿色发展的价格政策体系基本确立，低收入群体价格保障机制更加健全，市场价格监管和反垄断执法体系更加完善，要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰的市场价格环境基本形成。

### 三、进一步深化垄断行业价格改革

按照“管住中间、放开两头”的总体思路，深化垄断行业价格改革，能够放开的竞争性领域和环节价格，稳步放开由市场调节；保留政府定价的，建立健全成本监审规则和定价机制，推进

科学定价。

**（四）进一步推进价格市场化。**结合有序放开发用电计划，扩大市场形成发电、售电价格的范围，加快推进电力市场交易，完善电力市场交易价格规则，健全煤电价格联动机制。坚持市场化方向，进一步完善成品油价格形成机制。深化非居民用天然气价格市场化改革，适时放开气源价格和销售价格，完善居民用气价格机制，加快上海、重庆天然气交易中心建设。扩大铁路货运市场调节价范围，健全铁路货运与公路挂钩、灵活反映市场供求的价格动态调整机制，研究公平公开的路网结算价格政策，为社会资本进入铁路建设、运营领域创造有利的价格政策环境。

**（五）强化网络型自然垄断环节价格监管。**建立健全以“准许成本+合理收益”为核心、约束与激励相结合的网络型自然垄断环节定价制度，准确核定成本，科学确定利润，严格进行监管，促进垄断企业技术创新、改进管理、降低成本、提高效率，维护消费者、经营者合法权益。加快制定出台分行业定价办法、成本监审办法，强化成本约束，完善价格形成机制。对输配电、天然气管道运输、铁路普通旅客列车运输等重点领域，实行严格监管，全面开展定价成本监审，科学合理制定价格。积极借助第三方力量参与成本监审。逐步建立健全垄断行业定价成本信息公开制度。

#### **四、加快完善公用事业和公共服务价格机制**

区分竞争性与非竞争性环节、基本与非基本服务，稳步放开公用事业竞争性环节、非基本服务价格，建立健全科学反映成本、体现质量效率、灵活动态调整的政府定价机制，调动社会资本积极性，补好公用事业和公共服务短板，提高公共产品供给能力和质量。

**（六）深化公用事业和公共服务价格改革。**加快理顺城市供

水供气供热价格。研究逐步缩小电力交叉补贴，完善居民电价政策。巩固取消药品加成成果，进一步取消医用耗材加成，优化调整医疗服务价格；加快新增医疗服务价格项目受理审核，促进医疗新技术研发应用；扩大按病种、按服务单元收费范围和数量。进一步研究完善机动车停放服务收费政策。按照体现公益性要求，研究制定国家公园价格政策，加快建立健全自然资源、风景名胜、历史遗迹等景区门票科学定价规则。

**（七）建立健全价格动态调整机制。**科学界定财政补贴、使用者付费边界，综合考虑成本变化、服务质量、社会承受能力，依法动态调整公用事业和公共服务价格。督促企业严格履行成本信息报送和公开义务。逐步建立健全城市供电、供水、供气、供热等领域上下游价格联动机制。完善政府和社会资本合作（PPP）项目价格调整机制，促进政府和社会资本合作模式推广。

## **五、创新和完善生态环保价格机制**

坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，创新和完善生态环保价格机制，推进环境损害成本内部化，促进资源节约和环境保护，推动形成绿色生产方式、消费方式。

**（八）完善生态补偿价格和收费机制。**按照“受益者付费、保护者得到合理补偿”原则，科学设计生态补偿价格和收费机制。完善涉及水土保持、渔业资源增殖保护、草原植被、海洋倾倒等资源环境有偿使用收费政策，科学合理制定收费办法、标准，增强收费政策的针对性、有效性。积极推动可再生能源绿色证书、排污权、碳排放权、用能权、水权等市场交易，更好发挥市场价格对生态保护和资源节约的引导作用。

**（九）健全差别化价格机制。**完善高耗能、高污染、产能严重过剩等行业差别（阶梯）电价、水价政策，鼓励各地结合实际

扩大政策实施覆盖面，细化操作办法，合理拉开不同档次价格，倒逼落后产能加快淘汰。全面推行城镇非居民用水超定额累进加价制度，严格用水定额管理，合理确定分档水量和加价标准。

**（十）完善可再生能源价格机制。**根据技术进步和市场供求，实施风电、光伏等新能源标杆上网电价退坡机制，2020年实现风电与燃煤发电上网电价相当、光伏上网电价与电网销售电价相当。完善大型水电跨省跨区价格形成机制。开展分布式新能源就近消纳试点，探索通过市场化招标方式确定新能源发电价格，研究有利于储能发展的价格机制，促进新能源全产业链健康发展，减少新增补贴资金需求。完善电动汽车充换电价格支持政策，规范充换电服务收费，促进新能源汽车使用。

**（十一）制定完善绿色消费价格政策。**围绕倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，制定完善节能环保价格政策。定期评估完善居民用电用水用气阶梯价格政策。按照补偿成本并合理盈利的原则，逐步调整污水处理、垃圾处理收费标准，探索实行差别化收费制度，推进污水、垃圾减量化、资源化。鼓励有条件的地区探索建立农村污水、垃圾处理收费制度。鼓励缺水地区健全支持再生水回收利用的价格政策。完善北方地区清洁供暖价格政策。根据成品油质量升级进程，制定国 VI 标准价格政策。

## **六、稳步推进农业用水和农产品价格改革**

围绕实施乡村振兴战略和推进农业供给侧结构性改革，扎实推进农业水价综合改革，积极稳妥改革完善粮食等重要农产品价格形成机制，有效反映市场供求关系，促进农业节水和发展方式转变。

**（十二）全面推进农业水价综合改革。**坚持“先建机制、后建工程”的原则，在总体不增加农民负担的前提下，扎实推进农



业水价综合改革，结合大中型灌区续建配套节水改造、高标准农田建设、新增千亿斤粮食田间工程、农业综合开发等项目建设，统筹农业水价形成机制与精准补贴和节水奖励机制、工程建设和管护机制、用水管理机制的协同推进。鼓励有条件的地区率先完成改革。

**（十三）完善稻谷、小麦最低收购价政策。**围绕确保国家粮食安全、口粮绝对安全，坚持市场化改革取向和保护农民利益并重，稳定政策框架，增强政策灵活性和弹性，分品种施策，分步骤实施，逐步分离政策性收储“保增收”功能，激发市场活力，同步建立完善相应的补贴机制和配套政策。研究完善糖料价格政策。

**（十四）深化棉花目标价格改革。**完善新疆棉花目标价格政策，合理确定目标价格水平和定价周期，优化补贴办法，探索开展“保险+期货”试点，促进新疆棉花优质稳定发展。

## **七、着力清理规范涉企收费**

积极服务实体经济发展，清理规范各类涉企收费，建立健全收费监管长效机制，减轻实体经济负担。

**（十五）严格行政事业性收费管理。**加强行政事业性收费标准管理，取消不合理收费项目，降低偏高收费标准。建立健全收费政策执行情况报告和后评估制度。严格落实收费公示公开制度，推进网络等便捷高效的公示公开方式，强化社会监督。

**（十六）清理规范经营服务性收费。**取消违法违规收费项目，进一步放开具备竞争条件的收费。建立政府定价收费项目清单制度，实现全国一张清单、网上集中公开、动态调整管理，清单外一律不得政府定价。健全市场调节收费行为规则，加强收费行为监管，督促收费主体严格按照公平、合法、诚信、公开原则确定

收费标准，提供质价相符的服务。加强行业协会、行政审批中介服务、电子政务平台等收费行为监管。

## **八、有效促进市场竞争公平有序**

健全规则、强化执法、创新方式，持续加强市场价格监管和反垄断执法，维护市场价格秩序，积极营造公平竞争市场环境。

**（十七）全面实施公平竞争审查制度。**强化联席会议工作机制，促进公平竞争审查制度落地。严格审查增量，对涉及市场主体经济活动的规章、规范性文件等审查实现全覆盖，防止出台新的排除限制竞争的政策措施。逐步清理存量，稳妥有序清理废除妨碍统一市场和公平竞争的规定和做法。加大问责力度，探索建立公平竞争审查考核机制。

**（十八）推进反价格垄断执法常态化精准化。**对涉嫌价格垄断行为及时启动反垄断调查，依法查处达成实施价格垄断协议、滥用市场支配地位等行为，纠正滥用行政权力排除限制竞争的规定和做法。密切关注产能过剩行业、知识产权等重点领域排除限制竞争行为，坚决纠正滥用行政权力或市场优势地位排除限制竞争行为。依法查处滥用知识产权排除限制竞争行为，研究制定标准必要专利定价机制。加强反垄断执法经济学分析和市场竞争评估。

**（十九）加强和创新市场价格监管。**围绕群众关注的重点领域价格违法问题，持续加强市场价格监管，形成长效监管机制。按照建设大平台、构建大格局、提供大服务的要求，充分发挥全国 12358 价格监管平台作用，广泛动员社会力量参与监督，积极运用大数据等信息化手段，提升价格监管水平。完善价格应急处置机制，及时妥善处理各类价格突发事件。全面推行“双随机、一公开”监管方式，规范价格执法行为。探索推进“互联网+”等

新技术新业态新模式包容审慎的价格监管。完善提醒告诫和价格承诺等预防性监管措施。完善价格社会监督网络，依托社会信用体系建设，构建经营者价格信用档案，对价格违法的失信行为实行联合惩戒。坚持民生导向、源头治理，逐步建立健全制度完善、组织健全、规范高效的价格争议纠纷调解体系。

## 九、切实兜住民生底线

坚持以人民为中心的发展思想，按照兜底线、织密网、建机制的要求，注重长效，综合施策，保障低收入群体基本生活，不断增强人民群众获得感和幸福感。

**（二十）做好稳价工作。**健全价格监测分析预警机制，密切跟踪分析国内外价格总水平和重要商品价格走势，及时提出调控建议。加强民生商品价格监测预警，研究完善价格异常波动应对预案，健全重要商品储备制度，丰富调控手段，提升调控能力，防范价格异常波动。逐步构建覆盖重要商品和服务的价格指数体系，合理引导市场预期。加强价格与财政、货币等政策手段的协调配合，充分发挥政策合力，努力保持价格总水平基本稳定。

**（二十一）完善价格补贴联动机制。**认真执行并适时完善社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制，根据物价上涨情况，及时发放价格临时补贴，有效化解物价上涨影响，保障低收入群体基本生活，建设有力有效的民生保障长效机制。

**（二十二）加强价格改革中的民生保障。**科学制定价格改革方案，广泛听取社会意见，认真开展社会风险评估，深入梳理风险点，制定低收入群体保障预案，完善配套政策，保障低收入群体生活水平不因价格改革而降低。把握好改革方案出台的时机和力度，并注重与工资、社会救助和保障等标准调整相结合，确保平稳推进。

## 十、保障措施

价格改革涉及面广、政策性强，各方面高度关注。必须科学设计方案，狠抓改革落实，加强法制保障，强化宣传引导，有力有序有效地将各项措施落到实处，确保改革取得实效。

**（二十三）加强组织实施。**各地发展改革（价格）部门要牢固树立“四个意识”，提高政治站位，坚定改革信念，敢于担当，锐意攻坚，抓住“牛鼻子”，敢啃“硬骨头”，打好价格改革攻坚战。结合实际科学制定改革方案，周密部署，精心实施，细化改革任务分工，建立健全台账制度，以“钉钉子”精神，一个时间节点一个时间节点往前推进，一项一项抓好落实。加强部门协同、上下联动，形成工作合力。鼓励基层探索创新，做好典型经验总结推广。强化调度督查，压实压紧责任，一抓到底，确保每项改革举措落地生根。

**（二十四）加强能力建设。**深入学习、深刻领会党的十九大精神特别是习近平新时代中国特色社会主义思想，用新的思想武装头脑、指导实践。强化价格理论和政策研究，深入开展调查研究，加强系统谋划，丰富政策储备。深化国际交流合作，充分借鉴国际成熟经验。完善成本调查、监审制度，推进成本工作科学化精细化。加强价格信息化建设，提升价格调控监管服务水平。

**（二十五）加强法制保障。**积极推动《价格法》《反垄断法》等法律法规修订，完善政府定价、市场价格监管、反垄断执法等方面规章制度，巩固价格改革成果，规范政府和市场价格行为。动态评估、及时修订中央和地方定价目录，加快完善价格听证办法。制定完善重点领域市场价格行为规范、监管规则和反垄断指南。及时清理废止不符合法律法规、不适应改革形势的政策文件。

**（二十六）加强宣传引导。**统筹利用传统媒体、新兴媒体，

加强新闻信息发布，准确、客观解读价格改革政策。创新开展新闻宣传，提升新闻宣传能力，以群众喜闻乐见的方式，讲好价格改革故事。积极回应社会关切，合理引导社会舆论和市场预期，为全面深化价格机制改革营造良好舆论氛围。

# 国家发展改革委办公厅关于进一步做好农村一二三产业融合发展试点示范工作的通知

## 发改办农经〔2016〕2869号

各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委：

为贯彻落实今年中央一号文件和《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》（国办发〔2015〕93号）精神，做好农村产业融合发展试点示范工作，今年上半年，我委会同工业和信息化部、财政部、国土资源部、农业部、商务部、国家旅游局启动实施了农村产业融合发展“百县千乡万村”试点示范工程，并在全国确定了137个农村产业融合发展试点示范县（市、区、旗、场）（以下简称试点示范县，名单见附表）。目前，各试点示范县按照确定的实施方案正在有序开展工作的，并已经摸索总结出了不少值得推广复制的好经验好做法。但也要看到，有的地方对试点示范工作重视不够、抓得不紧、指导不力、措施不多，一些试点示范县的思想认识和工作成效还有差距，工作措施和工作力度很不平衡。为进一步做好农村产业融合发展试点示范工作，现提出以下要求：

### 一、切实加强组织领导

各省（区、市）发展改革委要进一步提高思想认识，坚持把农村产业融合发展作为贯彻落实新发展理念、实现农业现代化与新型城镇化协同发展、推进农业供给侧结构性改革的战略举措，作为发展农村新经济、培育农村新动能、提高农业效益和竞争力的根本途径，作为推动农业转型升级、繁荣农村经济、促进农民增收的重要抓手，按照《国家发展改革委、工业和信息化部、财

政部、国土资源部、农业部、商务部、国家旅游局关于印发农村产业融合发展试点示范方案的通知》（发改农经〔2016〕0833号）要求，切实抓好试点示范，加快推进农村一二三产业发展。要主动发挥牵头部门的职能作用，带头加强组织协调，抓紧建立协同推进机制，尽快成立由发展改革部门牵头、相关部门参加的领导小组或联席会议，统筹推进农村产业融合发展试点示范工作。要进一步加强相关问题研究、政策谋划，加大试点示范工作推进力度。要督促各试点示范县提高思想认识，加强组织领导，切实做好农村产业融合发展试点示范实施工作。要按照分级负责的原则，在认真抓好县级试点示范的同时，切实抓好乡、村两级试点示范工作。

## 二、主动强化业务指导

各省（区、市）发展改革委要通过举办专题培训班、召开经验交流会和现场观摩会等形式，提高试点示范县领导和发展改革部门干部推进农村产业融合发展的思想认识、业务能力、工作水平。要切实加强对试点示范县的业务指导，支持试点示范县大胆探索、勇于创新，破除体制机制障碍，优化融合发展环境，完善利益联结机制，创新支持政策体系，激发资源要素活力，真正走出一条农业现代化与新型城镇化协调发展的新路。要进一步加强试点示范县的监测评估，及时发现并帮助解决工作中出现的问题，防止出现片面包装建设项目、产业融合发展同质化等问题，确保各项试点示范任务有效落实，在实现多种融合形式、培育多元化融合主体方面取得新进展，在促进农业提质增效、带动农民致富增收方面取得新成效，在建设美丽宜居乡村、实现全面小康目标方面作出新贡献。对于思想重视程度不够、工作力度不足、推进措施不力、等靠要思想严重的试点示范县，要及时提出批评，

必要时退出试点示范。

### **三、积极完善支持政策**

各省（区、市）发展改革委要建立机制、搭建平台、明确路径、找准抓手，积极完善支持政策，加大对农村产业融合发展试点示范工作的支持力度。要通过整合中央和省级预算内投资、安排专项建设基金、研究设立产业投资基金、贷款贴息、建立信贷担保体系、健全银政担合作机制等多种方式，支持试点示范县产业融合发展园区和产业融合项目建设。要加强与同级财政、国土资源管理、农业、工业和信息化、商务、旅游等部门以及各类金融机构的沟通协商，积极推动出台政策措施，加大对试点示范县产业融合发展的支持力度，努力帮助试点示范县解决用地难、融资难和融资贵等突出问题。

### **四、抓紧总结推广经验**

各地要抓紧组织试点示范县开展年度总结工作，采用督导调研、部门评审会商、第三方评估、大数据分析等多种方式，对照试点示范实施方案，认真总结试点示范工作措施、目标任务完成情况、取得的成效和经验、存在的问题等，提出下一步工作打算。要高度重视总结提炼经验做法，并采取召开现场观摩会、组织新闻媒体宣传、编印信息简报等方式，及时进行推广复制。在试点示范县总结的基础上，各省（区、市）发展改革委要会同有关部门汇总形成省级试点示范总结报告，并于2017年2月15日前报送我委和工业和信息化部、财政部、国土资源部、农业部、商务部、国家旅游局。

### **五、建立信息报送制度**

各省（区、市）发展改革委要将农村产业融合发展试点示范县纳入农村经济信息动态监测点范围，指导各县重点围绕试点示



范工作进展、采取的创新性政策措施、取得的成效和经验等，及时上报试点示范工作信息。信息稿要坚持形式服从内容，既可以聚焦某一具体方面，也可以是综合性的总结提炼，字数一般在1000字左右。要加强对试点示范县信息的梳理提炼，并及时通过农村经济信息动态监测报送渠道、纵向网邮件系统等，报送到我委农村经济司。我委将通过政务信息、加载“两微一端”、组织新闻媒体宣传报道等方式，对工作措施新颖、试点经验鲜活、发展成效明显的试点经验进行宣传。

特此通知。

## 附件

### 全国农村产业融合发展试点示范县名单

序号	省份	县数	示范县名单
1	北京市	2	房山区、大兴区
2	天津市	3	武清区、蓟县、宝坻区
3	河北省	5	威县、饶阳县、围场满族蒙古族自治县、灵寿县、乐亭县
4	山西省	3	运城市盐湖区、太谷县、石楼县
5	内蒙古自治区	4	和林格尔县、阿荣旗、五原县、宁城县
6	辽宁省	4	黑山县、阜新蒙古族自治县、盘锦市大洼区、新民市
7	大连市	1	瓦房店市
8	吉林省	4	靖宇县、公主岭市、农安县、延吉市
9	黑龙江省	6	哈尔滨市双城区、肇东市、讷河市、宁安市、杜尔伯特蒙古族自治县、甘南县
10	上海市	2	金山区、崇明县
11	江苏省	5	宜兴市、沭阳县、如皋市、新沂市、句容市

12	浙江省	5	杭州市余杭区、德清县、安吉县、武义县、仙居县
13	宁波市	1	江北区
14	安徽省	4	亳州市谯城区、庐江县、宣城市宣州区、临泉县
15	福建省	4	漳平市、连江县、建宁县、建瓯市
16	厦门市	1	同安区
17	江西省	3	南丰县、泰和县、万载县
18	山东省	5	诸城市、安丘市、荣成市、新泰市、龙口市

19	青岛市	1	平度市
20	河南省	7	新蔡县、固始县、新野县、温县、商城县、汝州市、浚县
21	湖北省	5	武汉市东西湖区、宜昌市夷陵区、宜城市、钟祥市、罗田县
22	湖南省	5	宁乡县、汉寿县、邵阳市大祥区、祁东县、沅陵县
23	广东省	5	海丰县、德庆县、茂名市电白区、清远市清新区、新兴县
24	广西壮族自治区	5	宾阳县、恭城县、田东县、富川县、灵山县
25	海南省	3	琼海市、屯昌县、澄迈县
26	重庆市	3	江津区、忠县、黔江区
27	四川省	8	崇州市、蒲江县、雅安市名山区、内江市市中区、西充县、米易县、合江县、苍溪县
28	贵州省	4	都匀市、安顺市平坝区、兴义市、麻江县
29	云南省	5	陆良县、弥勒市、澄江县、祥云县、腾冲市
30	西藏自治区	4	米林县、日喀则市桑珠孜区、乃东县、拉萨市城关区
31	陕西省	3	蓝田县、大荔县、榆林市榆阳区
32	甘肃省	4	靖远县、张掖市甘州区、康县、定西市安定区

33	青海省	3	大通县、海晏县、河南县
34	宁夏自治区	3	中宁县、泾源县、中卫市沙坡头区
35	新疆自治区	4	昭苏县、呼图壁县、拜城县、和静县
36	新疆兵团	3	八师石河子总场、六师芳草湖总场、 三师 41 团
合 计		137	

# 国家发展改革委办公厅关于印发《农村产业融合发展专项债券发行指引》的通知

## 发改办财金规〔2017〕1340号

各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委：

为贯彻落实《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》（国办发〔2015〕93号）精神，积极发挥企业债券融资对农村产业融合发展的作用，现将我委制定的《农村产业融合发展专项债券发行指引》印发你们，请认真贯彻执行。

**附件：**

### 《农村产业融合发展专项债券发行指引》

为贯彻落实《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》（国办发〔2015〕93号）精神，积极发挥企业债券融资对农村产业融合发展的作用，根据《公司法》、《证券法》、《企业债券管理条例》等法律法规和规范性文件，制定本指引。

#### 一、适用范围和支持重点

农村产业融合发展专项债券，是指以建立更加完善的农业产业链条、培育更加丰富的农村新产业新业态、打造更加

高效的产业组织方式、构建更加紧密的利益联结机制为导向，募集资金用于农村产业融合发展项目的企业债券，重点包括以下六类项目：

**（一）产城融合型农村产业融合发展项目**，主要包括推动农村产业融合发展与新型城镇化建设有机结合，培育农产品加工、休闲旅游等“农字号”特色小镇，建设农村产业融合发展园区等。

**（二）农业内部融合型农村产业融合发展项目**，主要包括以农牧结合、农林结合、循环发展为导向，发展农林牧渔结合、绿色生态循环农业项目等。

**（三）产业链延伸型农村产业融合发展项目**，主要包括以农业向后延伸或者农产品加工业、农业生产生活服务业向农业延伸为重点，建设农业生产性服务设施、农产品加工和仓储物流、营销网点等。

**（四）农业多功能拓展型农村产业融合发展项目**，主要包括通过推进农业与旅游、教育、文化、健康、养老等产业深度融合，拓展农业新的功能，建设休闲农业、乡村旅游、农事教育体验、文化创意农业、农村生态康养和能源农业等新业态项目。

**（五）新技术渗透型农村产业融合发展项目**，主要包括以信息技术、物联网技术等新技术在农业中的应用为重点，发展“互联网+现代农业”，建设涉农电子商务、智慧农业等项目。

**（六）多业态复合型农村产业融合发展项目**，主要包括

同时兼有上述几种类型或者融合其中两个以上类型的项目。

## 二、发行条件

(一) 农业产业化龙头企业申请发行农村产业融合发展专项债券，需满足以下所列条件：1、企业资产规模不低于 3 亿元或者年度涉农业务收入不低于 2 亿元；2、拟投资农村产业融合发展项目总投资不低于 1 亿元。鼓励通过保底收购价+二次分配、农民参股持股等方式与农民建立紧密利益联结机制的项目申请发行农村产业融合发展专项债券。

(二) 以小微企业增信集合债券形式发行农村产业融合发展专项债券，募集资金用于农村产业融合小微企业发展的，可将《小微企业增信集合债券发行管理规定》中委托贷款集中度的要求放宽为“对单个委贷对象发放的委贷资金累计余额不得超过 5000 万元且不得超过小微债募集资金规模的 10%”

(三) 优化农村产业融合发展专项债券品种方案设计，可根据资金回流的具体情况科学设计债券发行方案，支持合理灵活设置债券期限、选择权及还本付息方式。根据农业项目投资较大、回收期长的特点，支持发债企业发行 10 年期及以上的长期企业债券或永续期债券。

## 三、审核要求

(一) 在相关手续齐备、偿债保障措施完善的基础上，农村产业融合发展专项债券比照我委“加快和简化审核类”债券审核程序，提高审核效率。

(二) 在偿债保障措施完善的情况下，允许企业使用不

超过 50%的债券募集资金用于补充营运资金。

**(三)** 鼓励上市公司及其子公司发行农村产业融合发展专项债券。

# 国家粮食局关于印发《2017年粮食流通工作要点》 的通知

国粮发〔2017〕20号

各省、自治区、直辖市、计划单列市及新疆生产建设兵团粮食局：

根据全国粮食流通工作会议总体部署，国家粮食局研究制定了《2017年粮食流通工作要点》（以下简称《要点》），现印发给你们，请认真贯彻执行。各地要将贯彻落实全国粮食流通工作会议精神 and 《要点》的情况，于今年年中、年底两次上报国家粮食局，工作中的好做法、好经验以及遇到的新情况、新问题要及时报告。

**附件：**

## 《2017年粮食流通工作要点》

2017年是实施“十三五”规划的重要一年，是供给侧结构性改革的深化之年，是粮食流通改革发展、转型升级的关键之年。粮食流通工作的总体要求是：紧密团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，认真落实中央经济工作会议、中央农村工作会议决策部署，牢固树立和贯彻落实新发展理



念，主动适应把握引领经济发展新常态，坚持稳中求进工作总基调，以粮食供给侧结构性改革为主线，完善粮食宏观调控体系，提升粮食流通现代化水平，加快粮食行业转型升级，增强国家粮食安全保障能力，以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

## 一、深入推进粮食供给侧结构性改革

**1. 扎实推进粮食收储制度改革。**继续按照“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，健全主要由市场决定粮食价格的机制。积极引导多元主体入市收购，争取金融机构加大市场化收购粮食信贷支持力度，健全玉米运输协调机制，强化产销衔接，确保玉米收储制度改革和收购工作顺利进行、取得实际成效。稻谷、小麦主产区也要深入研究完善粮食收储政策，更好地发挥市场的引导调节作用，更好地保障口粮绝对安全。

**2. 加快推进粮食“去库存”。**认真落实粮食“去库存”总体方案，合理确定销售计划、销售价格和销售方式。深入研究消化粮食特别是玉米库存、扩大有效消费新途径，加快粮食加工转化，配合做好扩大燃料乙醇产量和使用区域工作。加快政策性粮食竞价交易，鼓励多元主体多收粮、农民多存粮，努力减少政策性库存增量。协助有关部门在鼓励加工产品出口的同时把握好进口，坚决打击粮食走私，沿海沿边省份要引导企业多用主产区粮食。督促和指导承储企业、买方企业、批发市场等严格执行政策性粮食销售政策，严厉打击“出库难”“转圈粮”等违法违规行为。

**3. 实施“中国好粮油行动计划”。**把增加绿色优质粮食供给放在突出位置，满足消费者日益增长的多元化、个性化、定制化粮油消费需求。抓紧制订优质米、面、油等质量品质分类标准，建立覆盖范围广的测评体系，定期向社会发布粮油质量信息。开展“优质优价”，引导农民调整粮食品种结构，通过市场增加收入，提高粮油有效供给。引导有条件的粮食企业通过订单收购、合作入股等方式建设优质粮基地，培育从田间到餐桌的全产业链优质粮油经营模式，增加安全、优质、绿色、健康的中高端粮油的供给。

**4. 稳步推进储备粮管理体制改革的。**按照政策性职能和经营性职能分离的原则，深化中央储备粮管理体制改革的。按照粮食安全省长责任制的要求，落实地方粮食储备，优化储备布局和品种结构；创新管理机制，鼓励符合条件的多元市场主体承储地方储备粮。完善储备轮换管理办法和吞吐调节机制，实现中央储备与地方储备在数量、结构、布局和储存形态等方面有机衔接，加强中央和地方储备信息共享，强化国家对中央与地方两级储备的统筹调度。

**5. 深入推进国有粮食企业改革的。**制定实施《关于深化国有粮食企业改革的指导意见》，健全国有粮食企业改革联系点制度，开展试点示范带动，促进国有粮食企业提质增效。坚持政企分开、政资分开、所有权与经营权分离的原则，以产权制度改革为核心加快企业改制步伐，建立健全现代企业制度，发展混合所有制经济，实施跨行业、跨区域兼并重组，培育竞争力强的大型粮食企业集团。

## 二、保持粮食收储供应平稳有序运行

**6. 认真抓好粮食收购。**完善并落实小麦、稻谷最低收购价政策，适时启动执行预案，指导企业入市收购，保护种粮农民利益。组织抓好市场化收购，引导多元市场主体入市，全年各类粮食企业粮食收购总量稳定在 8000 亿斤左右，坚决防止发生大面积农民“卖粮难”。强化粮食收购监督检查，维护市场收购秩序，严厉打击“打白条”、压级压价等坑农害农行为，保护农民种粮积极性。

**7. 确保储粮安全和行业生产安全。**全面贯彻实施安全储粮和安全生产“一规定两守则”，组织开展全员轮训。强化粮食库存安全管理，督促企业落实“两个安全”主体责任，严格责任追究，切实守住不发生重特大粮油储存事故和生产安全事故的底线。重点做好南方地区防汛度夏、虫霉防治和东北地区简易仓囤储粮等工作。加强仓储规范化管理，推广绿色储粮技术。贯彻落实《国有粮油仓储物流设施保护办法》。

**8. 加强粮食市场监测预警和信息发布。**落实粮食流通统计制度，增强对重点地区、重点品种、重要时点、重点对象的监测频率。健全涵盖国家、省、市、县四级的全系统监测预警体系，建立预测预警数据模型和粮食安全决策支持系统，适时发布粮食统计和市场信息。

**9. 保证粮食市场供应。**加强市场粮源组织和跨区域调运，完善粮食应急预案，健全应急供应机制，提高应急保障能力，做好节日市场供应、军粮供应以及突发事件应急供应

工作。坚决打击囤积居奇、欺行霸市等扰乱市场秩序的行为，确保粮油市场供应平稳有序。

**10. 强化粮食质量安全监管。**按照“机构成网络、监测全覆盖、监管无盲区”的要求，将质量检测功能向市县延伸，从今年起在全国人口大县（市）、产粮大县建立第三方粮食检验检测机构，开展第三方检验检测。加强粮食质量安全监测、质量会检和品质测报工作，落实国家粮食质量安全监测年度计划和省级监测方案。加强粮油全产业链质量安全监测，切实履行原粮和政策性粮食质量监管责任，适时发布粮食质量安全信息。着力推进粮食质量安全保障机制和超标粮食处置长效机制建设。

### **三、以现代物流和信息化为重点深入推进“粮安工程”建设**

**11. 加快推进粮食现代物流体系建设。**按照“十三五”全国粮食物流规划，加快重要物流节点建设，在东北“北粮南运”铁路联运通道、东北产区对接京津冀城市群通道、长江经济带通道、丝绸之路经济带通道、21世纪海上丝绸之路通道等五大通道，重点支持建设40个集仓储、加工、质检、信息服务等功能于一体的国家级粮食物流园区，对达到标准的，国家粮食局将挂牌，发挥好中转枢纽和调控载体作用。积极发展散粮汽车等专用运输工具和散粮集装箱等运输装备，加快建设点对点的散粮装卸接发设施，提升散粮运输比例。

**12. 加强粮食行业信息化建设。**充分发挥“互联网+粮食”

的作用，加强顶层设计，推进国家粮食管理综合平台建设，依托国家电子政务内网、外网和互联网，统一规范数据标准、接口和协议，实现与省级粮食管理平台信息共享、互联互通、业务协同。加强“智能粮库”建设，以地方粮食储备库为重点推进粮库智能化升级改造，使国有粮食收储企业信息化升级改造覆盖率达到40%，力争用2~3年时间基本实现地方储备粮在线管理。不断完善粮食行业信息化标准，推动大数据技术在行业管理及宏观调控中的应用，推进粮食行业“双随机”抽查名录库和粮食行业信用监督管理体系建设。

**13. 加快构建国家粮食电子交易平台。**将“全国粮食统一竞价交易系统”由政策性粮食拍卖扩展为全国性粮食电子交易平台，实现31个省级粮食交易中心全覆盖及平台联网，并向市县延伸。各地要积极引导产区、种粮农民、新型经营主体网上卖粮，引导销区、用粮企业网上买粮。市县两级粮食行政主管部门要发挥把关作用，按规定的条件选准选好进入主体，并对资质、诚信负责。要探索适合粮食流通特点的交易模式，规范标的、合约，引入质量检测、物流配送等第三方服务。

**14. 加强军粮供应体系建设。**适应军队改革需要，健全军粮供应网络体系，抓好危仓老库军粮专项维修改造工作。启动首批国家级国防动员中心（军民融合基地）建设，加快推进军粮供应、应急供应、成品粮储备、放心粮油、主食产业化“五位一体”融合发展。

#### **四、加快粮食产业经济发展**

**15. 建设粮食产后服务体系。**以国有粮食企业为主体，以开展代储存、代烘干、代质检、代加工、代销售“五代”业务为重点，建设粮食产后服务中心，为新型农业经营主体和小农户提供专业化服务。支持农业合作社、有实力的粮食经纪人、工商资本联合粮食企业共同建设或单独建设。建设方式以基层现有粮库为基础，进行功能改造，配置清理、烘干等相应的设备，提升粮食保鲜储存能力，原则上不新建库容，盘活存量。选择一批产粮大县开展试点，根据粮食产量、商品量、布局等情况和需要，建设产后服务中心，并给予必要支持。

**16. 加快发展粮食加工转化。**全面实施《粮油加工业“十三五”发展规划》，适应城乡居民食品安全、膳食结构及营养健康水平日益上升的需求，增加绿色优质、多样化、个性化、定制化粮油产品供给。积极推广粮油适度加工，提升主食产业化水平，发展全谷物食品，提高粮食加工副产物综合利用率。调整产业结构，完善粮食加工产业体系和产业链条，增加化工、医药、保健等领域所需粮食精深加工产品的有效供给。

**17. 积极引导和推动粮食企业“走出去”。**深入贯彻落实中央“一带一路”战略，以“一带一路”沿线国家为重点，支持企业开展水稻、玉米、大豆和棕榈油等粮食作物规模化生产、加工、储运等多种形式的跨国经营，提高国际竞争力。

## **五、强化粮食安全和粮食流通工作保障措施**

**18. 抓好粮食安全省长责任制考核。**充分发挥考核的督

促引导作用，认真履行政府赋予粮食部门的职责，做好部门评审、部门抽查、综合评价和考核通报等环节工作，强化考核结果运用。合理确定 2017 年年度考核目标，突出考核的针对性和导向性，确保粮食安全省长责任制各项目标任务落到实处。

**19. 加快建设法治粮食。**加快推进《粮食法》立法，修订完善《粮食流通管理条例》和地方粮食法规规章，认真贯彻落实《国家粮食局关于粮食行政管理部门深入推进依法行政加快建设法治粮食的意见》，组织开展法治宣传教育和培训。完善中央储备粮代储资格认定工作机制，推动网上审批。

**20. 加强粮食市场监管。**改革粮食市场监管方式，压实粮食经营者主体责任，实行信用监督管理，推进粮食行业“双随机一公开”监管。加强政策性粮食库存监管，加快实现中央储备粮库存的动态监管。加强粮食流通监管队伍建设，落实监管经费，配备执法装备。

**21. 深入实施科技兴粮和人才兴粮工程。**大力实施《粮食行业科技创新发展“十三五”规划》，聚焦行业重大需求和产业发展瓶颈，强化企业创新主体作用，加快推进行业急需的关键科研项目研究工作，进一步提高科技成果转化成功率。充分发挥粮食专家咨询委员会等各类“智库”和“外脑”作用，加强重大问题前瞻性研究，完善政策储备。聚焦科技创新，贯彻落实《国家粮食局关于加快推进粮食行业科技创新人才发展的意见》，加快培养行业急需的领军人才、青年人才和技术技能人才。

**22. 认真开展援疆援藏和行业扶贫工作。**认真贯彻落实中央决策部署，加大援疆援藏、对口支援革命老区和行业扶贫工作力度，统筹推进智力支持、信息服务、结对帮扶、基层党建等各项工作，推进全行业协调发展，为实现全面脱贫目标、全面建成小康社会作出积极贡献。

**23. 加强粮食新闻宣传引导和服务。**围绕中心抓好新闻宣传，突出重点主动引导舆论，加强敏感粮食舆情监测并妥善应对，营造良好舆论环境。办好世界粮食日和全国爱粮节粮宣传周活动。

## **六、加强粮食系统党建和党风廉政建设**

**24. 坚定不移推进粮食行业全面从严治党。**深入学习贯彻落实党的十八届六中全会精神，坚持全面从严治党，加强和完善党对粮食流通工作的领导，发挥党组织在把方向、管大局、保落实方面的领导核心作用和政治核心作用，推动党建工作和粮食流通业务工作实现深度融合。认真落实思想从严、管党从严、执纪从严、治吏从严、作风从严、反腐从严“六个从严”要求，切实把严的要求贯彻到管党治党的全过程和粮食流通的各环节。

**25. 把落实中央经济决策部署作为政治责任。**认真学习、深刻领会中央经济工作会议和中央农村工作会议精神，把思想认识统一到中央决策部署上来，不折不扣把中央关于推进供给侧结构性改革的要求贯彻到粮食流通工作中。以改革创新的精神状态和求真务实的作风不断开拓进取，全力做好新形势下的粮食流通工作。



**26. 扎实推进党风廉洁建设和反腐败工作。**建立健全和有效实施“一岗双责”“一案双查”制度，真正把党风廉洁建设主体责任落到实处。加强思想政治教育，坚持把纪律挺在前面，严格践行监督执纪“四种形态”，抓早抓小，把问题更多解决在萌芽状态。严厉查处各类涉粮违纪违法案件，持续形成惩治腐败的高压态势。从粮食行业实际出发，建立反腐败长效机制，加强对重点项目的监督管理和风险控制，着力形成不敢腐、不能腐、不想腐的局面。

**27. 建设想干事能干事粮食行业干部职工队伍。**持续加强党性教育、宗旨教育和理想信念教育，不断提高党员干部思想政治素质，增强党性修养。紧密结合粮食流通市场化、现代化、信息化发展需求，全面系统学习业务知识和专业本领，不断提高新常态下推动粮食流通改革发展的能力和水平。

# 国家粮食局 财政部关于印发“优质粮食工程”实施方案的通知

国粮财〔2017〕180号

各省、自治区、直辖市粮食局、财政厅（局）：

根据《财政部 国家粮食局关于在流通领域实施“优质粮食工程”的通知》（财建〔2017〕290号）精神，为指导地方做好“优质粮食工程”相关工作，更好发挥中央财政资金的带动作用和使用效益，进一步推动“优质粮食工程”顺利实施，确保取得实效，我们制定了“优质粮食工程”3个子项实施方案，现印发给你们，请结合本地实际提出具体实施方案并抓好落实。有关事项通知如下：

## 一、明确目标

“优质粮食工程”是推进粮食行业供给侧结构性改革的重要突破口，是加快粮食产业经济发展的重要抓手。“优质粮食工程”的实施要以“为耕者谋利，为食者造福”、推进精准扶贫、保障国家粮食安全为目标。一方面，要有利于提高绿色优质粮油产品供给，将提升收获粮食的优质品率、优质优价收购量和粮油加工产品的优质品率等作为重要考核指标；另一方面，要有利于提高种粮农民利益，将带动农民增收作为重要考核指标。

## 二、突出重点

请各省份按照本地区实际情况和参加竞争性评审时的申报方案，在加快制定或修改完善本省份具体实施方案的同

时，分年度统筹安排好“优质粮食工程”3个子项的实施规模和实施范围，避免安排畸轻畸重。粮食主产省份要协调推进产后服务体系建设、质检体系建设、“中国好粮油”行动各个方案的实施。粮食主销省份和产销平衡省份要以质检体系建设和“中国好粮油”行动为重点，同时适当安排产后服务体系建设。各地在具体实施过程中，要讲政治、顾大局，认真落实党中央、国务院关于扶贫攻坚决策部署，在安排具体项目时，要向本省份的国家级扶贫开发工作重点县和集中连片特殊困难县倾斜。粮食产后服务体系建设要保证为种粮农民提供市场化、专业化的粮食产后服务，确保在“十三五”期末实现产粮大县全覆盖的目标。质检体系建设要坚持“机构成网络、监测全覆盖、监管无盲区”的原则，向辖区内粮食主产区域、新建粮食检验机构适当倾斜。“中国好粮油”行动要以“增品种、提品质、创品牌”为目标，充分发挥中央、省级以及地区性大型国有骨干粮食企业的引领、带动和示范作用，重点支持有基础、有实力、有品牌、有市场占有率，且能带动农民扩大优质粮食种植、增加绿色优质粮食市场供给的企业，尽快实现规模化、标准化、品牌化，加快推进产业升级，提升绿色优质粮油产品供给水平。

### 三、放大效应

各省份要积极支持各类市场主体共同推进“优质粮食工程”实施，在制定方案、安排项目、分配资金、出台政策时，对包括中央粮食企业在内的各类粮食经营主体要一视同仁，充分调动各类粮食经营主体的积极性。对中央粮食企业申报

的项目，要统筹考虑，合理安排。要本着“少花钱、办大事”的原则，充分发挥中央财政投入的引领作用，放大中央财政资金的带动效应；地方各级财政要加大扶持，同时要引导企业加大投入，确保自筹资金及时足额到位，使有限的资金发挥出最大的效益。各省份要积极建立健全“优质粮食工程”实施的长效工作机制和投入机制，鼓励各省份财政、粮食等部门探索创新投融资机制，拓宽筹资渠道，积极推广政府和社会资本合作（PPP）模式，推动“优质粮食工程”持续实施，深入推进，取得实效。

#### **四、加强统筹**

各级粮食和财政部门要高度重视、密切配合，在省级政府的统一领导下，省级粮食、财政部门成立领导小组，主要负责同志亲自抓、主动推，高标准、严要求，建立工作机制，争取地方各相关部门的大力支持，调动各方面积极性，确保相关工作顺利推进。要将“优质粮食工程”实施与加强粮食宏观调控、推动粮食行业深化改革转型发展、促进粮食产业经济发展等中心工作紧密结合起来，统筹推进、协调联动，抓重点、出亮点，及时总结经验，树立先进典型，充分发挥好典型的带动和示范作用。

#### **五、强化监管**

各级粮食、财政部门和相关单位要强化廉政风险防控，加强对项目资金使用的监督、指导和监管，做到专款专用，切实保障资金安全。要切实承担起“优质粮食工程”实施的主体责任，实时跟踪了解和报送项目进展情况，协调解决项

目出现的困难和问题，争主动、真落实，提高项目的落地速度、实施进度和建设质量，确保好事办出好效果。

为保障中央财政资金的使用效果、激发各级政府和相关部门积极性，财政部、国家粮食局将适时开展督导检查。对开展较好的省份，继续予以补助和支持；对开展不好的省份，将暂停、核减、收回中央财政资金；发生违规违纪行为的，按规定严肃追究相关单位和责任人员责任。

请各省份根据此通知精神和3个子项实施方案，尽快制定或修改完善本省份的具体实施方案。纳入今年重点支持的省份，请将相关方案于9月15日前分别报国家粮食局（仓储与科技司、标准质量中心、科学研究院、规划财务司）和财政部（经建司）备案。未纳入今年重点支持的省份，请根据本省份实际情况，积极稳妥开展“优质粮食工程”，并做好参加明年竞争性评审的准备，争取明年纳入重点支持省份。对今年暂未列入重点支持省份但省级财政已安排资金，且与粮食部门共同推进相关工作的，将在以后年度优先予以支持。

## **附件 1:**

### **《粮食产后服务体系建设的实施方案》**

粮食收储制度改革后，政府主导的政策性收储将逐步淡出，收购主要靠各类市场主体，价格由市场决定，农民直接

面对市场，对产后服务提出了新的更多的需求。为认真落实国务院办公厅印发的《关于完善支持政策促进农民持续增收的若干意见》（国办发〔2016〕87号）中“建设一批集收储、烘干、加工、配送、销售等于一体的粮食服务中心”有关要求，财政部和国家粮食局决定从2017年开始实施“优质粮食工程”，开展粮食产后服务体系建设，为种粮农民市场化收储创造条件。

## 一、主要目标

针对市场化收购条件下农民收粮、储粮、卖粮、清理烘干等诸多难题，通过整合粮食流通领域的现有资源，建立专业化的经营性粮食产后服务中心，有偿为种粮农民提供“代清理、代干燥、代储存、代加工、代销售”等“五代”服务。从2017年起开始建设，力争在“十三五”末实现全国产粮大县全覆盖。建成布局合理、能力充分、设施先进、功能完善、满足粮食产后处理需要的新型社会化粮食产后服务体系，应形成专业化服务能力，并达到以下目标：

增强农民市场议价能力。建成产后服务中心通过向农民提供保管等服务，为农民适时适市适价卖粮创造条件，增强议价能力。产后服务中心还应能及时向农民传递市场信息，疏通交易渠道，帮助农民卖好价。

促进粮食提质进档。产后服务中心要通过提供专业化的清理、干燥、分类等服务，大幅度提高粮食保质能力。按市场需求分等定级、分仓储存、分类加工，有效保障粮食质量，为实现优质优价、增加绿色优质粮食产品供给创造条件，通

过市场带动农民增收。

推动节粮减损。通过粮食产后服务中心和农户科学储粮设施建设，使农民手中收获的粮食得到及时处理、妥善保管，大幅减少农户储粮损失率。

提高专业化服务水平。通过整合产后服务资源，形成完整的服务链，提升农业的专业化水平，促进农村第三产业发展，提高服务效率和劳动生产率，增加农民收入。

## 二、主要内容

建设产后服务中心主要以整合盘活现有仓储设施等资源为重点，在保证必要的服务功能前提下，结合实际需要，选择确定建设内容，改造、提升功能，发挥技术、人才等优势。一般不得新建仓容，基建部分以维修改造为主。鼓励推广使用先进的粮食处理新技术、新设备。

建设范围包括：一是产后干燥清理设备。改造提升老式粮食烘干机及水分、温度在线检测、自动控制等功能；建设符合环保要求的粮食烘干设备、移动式烘干机、就仓干燥系统、热泵通风干燥器，配置旋转式干燥机，配置粮食（湿粮）清理、色选、玉米脱粒机等。二是必要的物流仓储设施。配置接收、发放、输送、装卸、通风设备及必要的运输车辆等，建设与烘干机配套必要的罩棚、晒场、地坪等配套设施，维修改造必要的仓储设施。三是粮食质量常规检测仪器设备，以及与国家粮食电子交易平台连接的网上交易终端等设备。同时，要继续实施农户科学储粮，为农户配置实用、经济、安全、可靠的科学储粮新粮仓、新装具。项目具体建设应参

考《粮食产后服务中心建设技术指南（试行）》的要求。

相关省（区、市）根据不同地区、不同品种、不同主体的实际情况，产后服务中心的布局可根据粮食生产的集中度、粮食产量和服务功能的辐射半径，合理确定其建设规模、数量，并因需配置设施设备。原则上，东北地区每个粮食产后服务中心年服务能力应在 5 万吨以上，黄淮海、华北主产区的应不低于 3 万吨，南方稻谷主产区及其他地区的应不低于 1 万吨，各地可根据具体实际参照调整。

粮食产后服务中心建设应依法依规用地。兴建各类设施原则上不使用新增建设用地，尽可能使用存量建设用地，鼓励充分利用现有粮库空余用地；确需新增建设用地的，应依法依规办理建设用地审批手续。对于农民合作社等从事规模化粮食生产过程中所必需的晾晒场、粮食烘干设施、粮食临时存放场所等用地，按《国土资源部 农业部关于进一步支持设施农业健康发展的通知》（国土资发〔2014〕127 号）规定，可按设施农用地管理。

坚持为种粮农民提供服务，建立健全“产权清晰、权责明确、管理科学、诚信高效”的运行机制，构建统一规范、统一标识、统一服务内容的区域性粮食产后服务网络，为农户提供全方位、全链条的服务，打造区域公共服务品牌。

### 三、建设主体

原则上一个县应有 2 家以上的建设主体，有利于市场竞争、防止垄断。各地要优先支持符合条件的农民合作社独立建设粮食产后服务中心，农民合作社作为建设主体的应符合



以下标准：成员在 100 户以上。东北地区土地流转面积 5000 亩以上，粮食产量 2500 吨以上，其他地区土地流转规模 1000 亩以上，粮食产量 500 吨以上。具备符合当地产后服务中心年服务能力的仓容要求（可采取租赁、合作等方式获得）。制度健全、管理规范、带动能力强，聘请专业的管理人员，具有一定的管理能力。独立建设粮食产后服务中心的农民专业合作社应具有建设用地，并具备筹资能力。

同时兼顾粮油加工企业等其他主体。粮油加工企业一般年加工能力达到 5 万吨及以上，具备符合当地产后服务中心年服务能力的仓容要求，在当地具有一定数量的粮油订单面积，并且订单履约率达到 30%，有实力的粮油加工龙头企业。

鼓励和支持产后服务中心与农民专业合作社、村级集体组织等采取合作、托管、订单、相互参股或签订协议等多种方式，建立长期稳定的合作关系。

#### **四、服务功能**

粮食产后服务中心一般应具有独立法人资格，具备相应的产后服务功能和经营管理能力，打造农民需要的粮食产后服务功能，为农户开展“五代”服务。有条件的，还可以将服务范围扩展到提供市场信息、种子、化肥等和融资、担保服务，发展“粮食银行”，推广订单农业等业务。

**（一）清理干燥。**依托粮库配套清理干燥设备，建多粮种多用途的烘干设备、“就仓干燥”设施、旋转式自然干燥机，也可以配备移动专用干燥设备，为农民提供粮食清理干燥服务，提高粮食质量，促进农民增收，减少产后损失。

**（二）科学储粮。**对基层粮库特别是收纳库进行改造，为农户提供储粮服务，具备条件的可按农户需求开展分等定级、分仓储存服务。为完善产后服务体系，结合实际需求继续实施农户科学储粮，加快解决东北地区“地趴粮”等问题，进一步提高农户科学储粮能力。

**（三）运输销售。**配备必要的运输工具，为种粮农民提供运粮服务。利用连接市场的优势，为农民提供市场信息，开辟市场渠道，开展售粮服务，帮助农民卖个好价钱。支持产后服务中心成为国家粮食电子交易平台的会员单位，为农户直接开展网络售粮，减少流通环节，降低交易成本。

**（四）加工兑换。**以加工企业为主体设立的产后服务中心，可直接为农民开展代加工和兑换服务，延长产业链，提高附加值，促进增收。其他类型的主体，可依托仓储、烘干等设施扩展加工生产能力，为农民提供代加工服务。

此外，向农民宣传国家粮食收储和优质优价等政策，推广适用技术，指导农民科学储粮以及对粮食分档升值，引导农民调整生产结构，实现规模化、集约化生产等。

## 五、保障措施

**（一）科学规划项目建设。**按照 2020 年实现产后服务全覆盖的目标要求，坚持需求导向、为农服务，面向基层、近民利民，整体规划、分步实施的原则，结合实际需要科学规划。项目建设要突出重点，向粮食产量多和商品率高、产后服务能力缺口大、粮食收储市场化程度高等的产粮大县倾斜。要对总体建设规模、年度分解任务、功能设计、点位分

布等进行合理规划，根据粮食生产的集中度、粮食产量和服务辐射半径合理确定项目点和数量。粮食产后服务中心实行滚动方式分批建设，根据确定的建设规模，服务中心建设数量 1000 个以上的省（区、市）在 3-4 年内完成，建设数量 300-1000 个的省（区、市）在 2-3 年内完成，其他省（区、市）在 1-2 年内完成。各省（区、市）内按照整县推进的原则，集中连片组织实施，发挥示范引领作用。列入年度建设计划的县和项目应确保 12 个月内完成建设任务。

**（二）投资来源与财政支持。**产后服务中心建设投资以企业投资为主。地方财政根据本地实际，按照实施方案整合相关资源，统筹安排部分资金支持项目建设，以确保粮食产后服务中心建好、管好、用好。

**（三）发挥中央大型粮食企业的作用。**最大限度利用全社会资源，避免重复建设和资源浪费。中央大型粮食集团的下属企业按在地原则，直接向省级粮食行政管理部门申报，符合条件的应纳入省级实施方案，建设内容、建设投资及中央财政补助由省级财政、粮食行政管理部门根据本地实际情况合理确定，中央财政补助计入本省（区、市）补助总额。

**（四）结合精准扶贫开展粮食产后服务体系建设。**项目建设要结合国家扶贫开发工作，向产粮大县中的贫困县倾斜，要精准实施农户科学储粮，促进贫困农户减损增收脱贫。

**（五）加强粮食产后技术服务。**为落实《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）中“建立农村粮食产后科技服务新模式”要求，面向

粮食产后服务中心等选派一批粮食行业科技特派员，专项开展粮食产后干燥、储藏、加工减损、农户储粮等技术服务和推广，提高新型农业经营主体和农户粮食收储技术水平。省级粮食行政管理部门要依托科研机构、院校、质检机构、设备制造企业等，选派符合要求的技术人员。每个项目建设县选派 1-2 名，为产后服务中心与农户提供技术服务。

**（六）评估、评价实施效果。**项目建设方案要对项目实施效果进行预评估，项目全部建成后要对项目实施成效及时开展总结和后评价。评估、评价内容包括：本地区粮食产后清理、干燥、收储、销售等能力和专业化服务水平；粮食产后节粮减损、农民增收等方面取得的成效；促进粮食提质进档、实行优质优价等情况。

**（七）任务分工。**省级粮食、财政部门根据中央财政下达的“优质粮食工程”补助资金情况，结合本省实际，按照产后服务中心逐步全覆盖的总体目标、建设范围和条件等要求，统筹本地区各产粮大县的建设任务、项目和内容，突出重点，合理确定年度建设项目规模数量，进一步修改完善本省实施方案后报国家粮食局、财政部备案，作为验收考评依据。省级粮食部门负责对项目建设、验收和使用等进行指导和监督，制定《粮食产后服务体系建设项目管理办法》或《实施细则》，建立省级技术咨询专家团队，加强对项目的技术指导，要深入研究项目运行管理机制，制定《粮食产后服务体系运营管理办法》。省级财政部门负责统筹安排资金，并及时拨付资金、加强资金监督使用。各地要规范项目建设

程序，完善责任落实机制，细化落实责任，实行专项督导，严格监管项目质量、进度和建设内容，要将粮食产后服务体系建设成效纳入粮食安全省长责任制考核内容，建立绩效追踪问责、全程监管制度，做到干成事、不出事，发现问题，及时纠正。

项目建设原则上以县为单位组织实施。县级人民政府作为组织实施的责任主体，组织财政、粮食行政管理部门开展需求摸底调查、编制项目建设方案，具体承担建设管理、项目验收、设施信息档案管理、总结上报等工作。

**（八）实行阳光操作。**项目建设工作全程公开，简化程序，加强服务。支持政策、主体选择、资金补助、项目验收等向社会公开透明，相关情况及时向社会公布，接受群众监督，确保补助政策规范高效、廉洁实施。项目主体须按照项目申报方案和建设实施方案执行，及时组织项目实施，不得随意调整建设内容和资金安排，不允许改变项目用途。项目建成后及时验收，县政府成立由粮食、财政等部门组成的验收工作组，按照省级粮食行政管理部门制定的《粮食产后服务体系建设项目管理办法》对项目验收的具体要求，开展验收工作。在项目建设前、建设中和建成后应拍照存档。

## **六、进度安排**

实施方案由省级粮食、财政部门共同上报国家粮食局、财政部，在各省份报送建设实施方案申报材料、财政部和国家粮食局组织专家进行评审、确定重点支持省份名单后，今年获得中央财政支持的省份按下达的中央财政补助计划，重

新修改、完善优化《实施方案》，在规定时间内报国家粮食局、财政部备案。

各级粮食、财政部门要把建设粮食产后服务体系，作为加快推进粮食供给侧结构性改革的重要内容，精心谋划、抓好落实，采取切实有效措施解决建设中的问题，认真探索、积累经验、有序推进，为提升国家粮食安全的保障水平和能力、促进农民增收发挥积极作用。

## **附件 2:**

### **《国家粮食质量安全检验监测体系建设实施方案》**

为适应粮食收储制度改革，规范粮食流通秩序，优化粮食供给结构，发展绿色优质粮食产品，减少粮食产后损失，增加农民收入，着力解决粮食质量安全预警监测与检验把关能力不足、基层粮食质检机构严重缺失的问题，提升粮食质量安全监管水平，保障国家粮食质量安全，制定本方案。

#### **一、建立完善的粮食检验监测体系**

在“十三五”期间，建立与完善由 6 个国家级、32 个省级、305 个市级和 960 个县级粮食质检机构构成的粮食质量安全检验监测体系（以下简称粮食质检体系），实现“机构成网络、监测全覆盖、监管无盲区”和国家、省、市、县四级工作联动。监测覆盖面提升 60%以上。建立粮食质量安全统计制度，建成全国粮食质量安全管理电子信息平台，实现

信息共享、工作效率显著提升。全面核准核定粮食质检工作任务，理顺粮食质检经费来源渠道，确保粮食质检体系健康良性运行、履行职责、发挥作用。以点带面，基本实现第三方检验。粮食产品综合合格率提升 5%以上。

2017 年，重点在粮食年产量 10 万吨以上或人口在 80 万以上的县（市区）建设粮食质检机构 160 个左右，同时建设 40 个市级粮食质检机构。2018 年，重点在粮食年产量 5~10 万吨或人口 50 万~80 万的县（市区）建设粮食质检机构 500 个，建立粮食质量安全统计制度和 1 个全国粮食质量安全管理电子信息平台。2019 年，建设 6 个国家级、32 个省级、265 个市级和 300 个县级粮食质检机构。其余县（市区）由市级粮食质检机构（或相邻县级机构）覆盖。地方可根据当地实际情况研究调整，形成以“省级粮食质量监测中心为核心、区域重点粮食质量监测中心为支撑”的粮食质量监测体系。

## **二、健全强化粮食质检体系运行机制**

粮食质检体系要形成上下联动、横向互通的功能配置和运行机制。

### **（一）确立功能定位**

国家级粮食质量监测中心。除具备省级粮食质量监测中心的功能外，还要承担粮食质量安全政策、法规、规划、标准及技术规范的研究与制修订，承担相关技术指导、技术培训、技术咨询和技术服务等工作。

省级粮食质量监测中心。主要承担粮食质量安全监测预

警体系建设和快速反应机制研究，开展粮食质量安全调查、品质测报和监测，提供相关的检验把关服务，为发展“三农”和农户科学储粮提供技术服务，协调、指导域内市、县级粮食质检机构的业务工作，收集粮食质量安全及生产灾害等动态信息，提出有关工作建议和意见。依据国家和行业粮油标准以及国家有关规定，具备检验各种粮食质量指标、品质指标和安全指标的能力。

市级粮食质量监测站。主要承担粮食质量安全调查、品质测报和监测，开展相关的检验把关服务，协助与支持省级粮食质量监测中心开展相关业务工作，以省级粮食质量监测中心为示范，不断拓展工作业务范围。依据国家和行业粮油标准以及国家有关规定，具备检验主要粮食质量指标、品质指标、主要安全指标和域内必检指标的能力。

县级粮食质量监测站。主要承担粮食质量安全调查、品质测报和监测，开展相关的检验把关服务，协助与支持省级粮食质量监测中心开展相关业务工作，承担下乡、进企业扦样和原始样品转送。具备检验主要粮食质量指标、主要品质指标和主要安全指标快检筛查的能力，同时具备原始样品转送能力。

## **（二）明确检验任务**

检验任务主要包括：收获环节的粮食质量安全调查和品质测报，被检样品直接向农户购买；收购入库环节的质量把关检验，对粮食企业自检结果实行抽查核对检验，对安全指标实行批量检验，对储备粮以及其他政策性粮食实行平仓检



验；储存环节的例行抽查检验；销售出库环节，对粮食企业自检的结果实行抽查核对检验，对超期储存粮实行鉴定检验，对安全指标实行把关检验；进入粮食交易平台的，须经准入检验；成品粮销售环节，对军供粮、救灾粮、“放心粮油”等实行抽查检验；对全链条的“中国好粮油”和其他流通渠道销售的成品粮油，实行跟踪抽检或随机抽检。

### **（三）开展第三方检验**

依托粮食行业专业优势，按照积极服务于社会和公正检验原则，开展第三方检验监测服务。第三方粮食质检机构的资质由省级粮食行政管理部门认定，并报国家粮食局备案。第三方检验的内容主要包括：平仓检验、鉴定检验、准入检验和仲裁检验等，以及法律、政策和粮食、财政等相关行政部门认定的第三方检验内容。逐步开展第三方品质鉴定。

### **（四）做好质量安全风险监测**

按照保障粮食质量安全、促进绿色、优质粮食发展的要求，各级粮食质检机构要承担并做好收获和储存环节的粮食质量安全风险监测工作。监测内容主要包括：质量等级、内在品质、水分含量、生芽、生霉等情况，粮食生产和储存过程中施用的药剂残留、真菌毒素、重金属及其他有害物质污染等情况。各级粮食质检机构每月向本级粮食行政管理部门报送1次监测结果，发现问题及时报告，粮食行政管理部门要制订预案，对发现的问题要及时排查，采取相应的防控措施，及时消除安全隐患。

同时，各级粮食质检机构每月将监测结果汇总逐级报至

省级粮食质量监测中心，省级粮食质量监测中心在省级粮食行政管理部門的领导下，每季度对本省（区、市）粮食质量安全形势做一次全面分析评估，并解决存在的问题。各级粮食质检机构向上级报送监测结果的同时，报告同级财政部门，检查出的问题、风险隐患等及时向同级人民政府食品安全办报告。

### **（五）提高粮食质检工作水平**

在各级粮食行政管理部門的领导和统筹协调下，强化粮食质检机构的系统性，确保粮食质量安全检验监测工作任务饱满，粮食质检机构良性健康运转。粮食检验实行粮食检验机构与检验人责任制，检验人应依法依规对粮食进行检验，保证出具的检验数据和结论客观公正，对检验数据和结论负责，检验机构对出具的检验报告负责。检验机构应当按有关规定要求，及时向社会、本级政府相关部门、上级政府相关部门发布、转送、上报粮食质量安全信息，确保信息可靠、管用。在粮食流通行业全面推行“索证索票制度”。

## **三、保障措施**

**（一）高度重视。**开展粮食质检体系建设是民生工程、民心工程，关乎粮食绿色优质发展、增加农民收入，关乎人民群众身体健康和生命安全，关乎保障粮食供给、规范流通秩序、提升中国粮食竞争力，关乎全面小康社会建设。各级财政、粮食部门要统一认识、高度重视，切实把开展粮食提质增效建设作为十分重要、十分迫切的任务抓实、抓好。

**（二）用好各项资金。**财政补助资金统筹用于配置检验

仪器设备、配套基础设施建设等。有关高校、中央企业的粮食质检机构由所在省统筹安排。

**（三）强化组织领导。**各省级粮食、财政部门统一负责、协调域内粮食质检体系建设工作。各级粮食行政管理部门要成立粮食质检体系建设工作组，明确负责人，对粮食质量安全检验监测工作承担具体监管责任。要加强对项目建设的履职监督，将粮食质检体系建设工作纳入粮食安全省长责任制考核范围，层层压实责任，确保工作落实、取得实效。

**（四）加强粮食质检队伍建设。**选拔素质好、作风硬、专业对口的人员进入粮食质检队伍，大力加强专业技能培训，在国家规定的工资制度基础上，实行体现粮食质检工作专业性、技术性特点的工资福利政策，创造条件把专业技术人员留在基层粮食质检第一线。

**（五）严肃工作纪律。**各地要认真贯彻落实中央关于改进工作作风、密切联系群众的规定要求，厉行勤俭节约。坚持公平公正、客观真实的工作原则，对弄虚作假、谎报瞒报等行为按照有关规定予以惩处。

### **附件 3：**

## **《“中国好粮油”行动计划实施方案》**

实施“中国好粮油”行动计划，是深入推进粮食行业供给侧结构性改革一项重要举措。主要目的是发挥流通对生产

和消费的引导作用，按照全面建成小康社会的要求，大力增加绿色优质粮油产品供给，促进城乡居民由“吃得饱”向“吃得好”转变，让中国人“吃出健康”；在确保粮食数量安全的前提下，促进广大种粮农民和粮食企业生产优质粮油，在优质优价中增加收入，力争到2020年全国产粮大县的粮油优质品率提高30%以上，农民种植优质粮油的收益显著提升，粮食产业经济实现提质增效。

## 一、加强科技支撑

各级粮食部门要进一步突出科技创新驱动作用，会同相关部门、科研机构共同开展以提升粮油品质为重点的科技攻关，研究制定优于现行国家及行业标准的“中国好粮油”系列标准，加强粮食产后保质科技服务，全面推进“中国好粮油”产品的研究开发，为增加绿色优质粮油产品的供给和消费提供科技保障。

**（一）大力开发优质粮油产品。**国家粮食局、财政部会同农业部、卫生计生委等部门组织粮食、农业、营养等方面的科技力量，系统研究我国主要粮食及油料油脂加工品质、营养特性及不同人群消化吸收与代谢特性、健康机理及与营养相关慢性疾病关系研究，建立粮油生产流通全流程的技术评价体系，制定《绿色优质粮油产品生产指南》，明确全面提升粮油产品质量和档次的基本方向和重点领域，为全国提供科学指导。地方粮食部门以国家指南为基础，结合地域优势和传统名牌、老字号等名优粮油产品的发展实际，研究制定本地区指南。

各级粮食部门要积极引导企业加大绿色优质粮油产品的研发力度，支持高等院校、科研机构与企业开展科技合作，大力推进产学研联合。国家粮食局科学研究院等研究机构集中力量突破公共性的关键技术难题，认真落实国家促进科技成果转化各项政策措施，加快产品中试步伐，让科研成果尽快变为市场认可的优质粮油产品，不断丰富“好粮油”的花色品种。

**（二）开展粮食产后科技服务。**国家粮食局组织科研力量对不同区域条件和主要粮油品种，开展收购、储存、加工、物流、销售的全流程产后品质控制研究，制定并发布符合优质粮油流通的工作参数体系，对收购、储存、加工、物流等作出技术规定。各地粮食部门按照工作参数的要求，深入分析本地区粮油品质的影响因素，有针对性地加强产后技术服务，逐步建立适应区域优质粮油流通需要的产后科技服务模式。

**（三）建立“好粮油”质量标准和技术评价体系。**国家粮食局科学研究院牵头采集全国粮油原料及制品，进行品质、营养及功能分析检测和综合评价，研究建立全国主要粮油品质和营养成分数据库，在此基础上分品种制定优质粮油产品质量标准和技术评价体系，研究制订优质粮油品质与安全测报测评技术规程。各级粮食部门严格执行质量标准和技术评价体系，对本地区粮油产品进行全面测评，指导产品研发和产业升级。积极采取第三方服务的方式，帮助企业分等定级。

## 二、建设销售渠道

建立经济高效的销售渠道，是“中国好粮油”行动计划的关键一环。各级粮食部门要根据优质粮油产品的生产和消费特点，合理设计线上线下的营销模式和销售体系，努力为优质粮油生产方提供具有公信力的产品信息推介服务，为优质粮油需求方提供具有质量保障的产品。

**（一）建设国家级“好粮油”网上销售平台。**建立国家级“中国好粮油网”线上平台，充分利用“互联网+”扩大优质粮油销售规模。国家粮食局制定“好粮油”产品进入国家级平台标准，各省级粮食部门按照标准和要求，组织开展遴选、审核和上报本地区“好粮油”产品和品牌，并对上报的“好粮油”产品的质量和信用负责。“好粮油”产品的销售实行末尾淘汰制，对于抽检达不到标准要求、消费者认可度低的产品应及时调整退出。国家级平台将与国内知名电商平台、地方骨干粮油企业电商平台、大型企业自建电商平台开展紧密合作，在这些平台上开设“好粮油”专栏链接，既扩大社会影响力也提高产品销量。同时，将结合粮食产后服务中心建设，对部分现有粮食仓储设施进行改造升级，打造一批符合优质粮油产品储存、运输和交割要求的粮库，为有意愿参加优质粮食仓单交易的生产经营主体提供专业化仓储服务。

**（二）建立“好粮油”线下销售渠道。**国家粮食局统一制定“好粮油”标准、标识及使用管理规定，经省级粮食行政管理部门认定符合标准的，允许使用国家统一标识。各级

粮食部门支持优质粮油产品的生产经营企业建立销售渠道，具体包括：在大型综合超市、便利店、专卖店设立“好粮油”专柜，在居民社区设立优质粮食门店，在住宅小区和商务楼宇设置自助销售设备等。

各省级粮食部门要结合本地成品粮油应急保供体系建设需要，采用改造、租赁等方式，在大中城市建立一批具有公益属性、满足优质粮油产品保鲜储存要求、便于优质粮油产品配送的低温成品粮“公共库”，为产品销售提供有偿的公共服务。“公共库”的规模布局、改造标准、运行管理应充分考虑优质粮油存储的实际需要，做到规范合理。

### **三、做好专题宣传**

各级粮食部门要围绕“中国好粮油”行动计划的惠众性，大力开展专题宣传，形成全方位、立体化、持续性宣传格局。国家粮食局和地方粮食部门加强统筹协调，形成工作合力，共同营造良好氛围。

**（一）制定工作方案。**国家粮食局统一制定“好粮油”行动计划的总体宣传工作方案。各省级粮食部门结合实际，制定本地区工作方案。国家总体工作方案既要与地方工作方案搞好衔接，还要与中国科协、营养学会等相关单位的科普宣传工作相互配合、相互借力，形成上下联动、左右互动的良好局面，达到事半功倍的效果。

**（二）制作宣传材料。**在深入研究的基础上，编写通俗易懂的“好粮油”科普宣传资料。国家粮食局科学研究院要组织力量系统研究我国主要粮食及油料油脂营养成分与人

民群众健康的关系。要针对不同人群的粮油健康膳食状况分类构建消费指导模型，编纂《粮油健康消费指南》，为进一步提升全社会健康粮油消费认知水平提供理论资料。

宣传材料有教材、读物、大型公益广告、系列专题电视宣传片、动漫视频等多种形式，主要内容可以是：粮油营养常识。介绍谷物膳食平衡搭配原则，以及不良饮食习惯的危害和合理膳食的知识，宣扬“以谷类为主，食物多样”的科学消费理念。地方特色粮油产品。围绕适宜的自然条件、悠久的饮食文化、有机的作业方式、独特的品质特征等，非排他性地宣传地域特色粮油产品。“好粮油”产品标准。积极宣传优质粮油产品的主要评价指标和分类分级方法，提高消费者鉴别优质粮油产品的能力。大型龙头企业。选择有代表性的“好粮油”生产经营企业开展重点宣传，介绍企业开发的新产品、采用的新技术以及营销服务新模式，不断增强国产优质粮油的消费信心。爱粮节粮知识。针对当前社会上存在的不良消费习惯，大力倡导爱粮节粮的优良传统，积极宣传科学合理适量消费的新理念和新模式。

**（三）采取多种宣传渠道。**各级粮食部门应邀请知名院士和行业专家学者举办专题科普讲座。同时，开展电视、广播、网络、杂志、报纸等全方位媒体宣传。面向种粮农民、粮食经营者组织开展优质粮油生产销售专题培训，通过优质粮油产品进学校、进机关、进社区、进市场等方式，广泛开展体验式宣传。还要积极运用微信微博等新兴自媒体，开设“好粮油”公众号和实名认证用户，发布真实、高质量的科



普信息，大力宣传优质粮油产品。

#### 四、实施示范工程

为加强对“中国好粮油”行动计划的示范引导，财政部、国家粮食局共同组织实施“中国好粮油”示范工程，着力支持一批具有优质粮油生产潜力的产粮、产油大县和具有示范带动效应的粮油加工企业，开展示范县和示范企业建设。注重发挥有关中央粮食企业以及本地区大型国有粮食企业的示范带动作用，充分调动各类企业的积极性。同时，加大科技应用示范力度，创新体制机制，及时总结推广典型经验。

**（一）择优选择示范主体。**主产省一般可支持 10 个以内示范县，其他省份可支持 5 个左右示范县，示范县应具备以下条件：一是处于优质粮油优势生产区，具备良好产地环境和发展潜力，并列入财政部产粮（油）大县名录。二是具备较好的规模化种植发展基础和粮食产后服务能力。三是具有较好的优质粮油加工、销售和区域公共品牌建设基础。四是地方政府高度重视，实施方案目标明确，措施可行，具有创新引领作用。要鼓励引导中央粮食企业和省级国有粮食企业积极参与，并按程序审核实施方案和拨付资金。

**（二）示范主体建设。**示范县人民政府制定的建设方案，报省级粮食、财政部门备案后组织实施，原则上要结合本地实际通过竞争性遴选的方式确定 1-2 家示范企业。有关中央粮食企业和省级国有粮食企业制定本单位具体实施方案，报省级粮食、财政部门批准后组织实施。

示范企业应具备以下条件：一是企业有注册商标和品

牌，优质粮油的市场开拓能力强，有销售渠道。二是企业资产负债率一般应低于 60%，有银行贷款的企业，近 2 年内不得有不良信用记录。三是企业的总资产报酬率应高于现行一年期银行贷款基准利率，无相关违法违规行为。四是产品质量、科技含量、新产品开发能力在同行业中处于领先水平，或是具有特色生产和营销方式的。五是产品符合国家产业政策、环保政策，并获得相关质量管理体系认证，近 2 年内没有发生产品质量安全事件及安全生产事故。六是实施方案总体目标和考核指标清晰，措施具体可行，带动作用明显，能够落实企业自筹资金。示范县政府与示范企业签订建设合同，由示范企业按照优质优价原则对优质粮油品种进行市场化收购和销售，确保实现本地区农民优质粮油种植收益提高 20%以上、粮油优质品率提升 30%以上等建设目标。对于达成建设目标的企业，示范县政府通过财政资金奖励、先建后补、贴息及政府购买服务等方式予以支持。要打破示范县与示范企业“结对子”的地域限制，既鼓励跨区域引进大型示范企业参与本地区的示范县建设，也支持有实力的大型示范企业参与多个示范县建设。

主销区可针对本地粮源较少的实际情况，由省级财政和粮食行政管理部门直接选择具有一定规模、有较大发展潜力的骨干粮油企业，给予重点扶持。鼓励企业到优质粮油产区建立生产加工基地和物流营销网络。要根据示范企业生产销售的优质粮油产值及其增长、农民增收情况等，给予相应的财政资金补助。

示范县政府应统筹使用相关资金开展以下公共服务工作：一是优质粮油调查统计、品质测评。二是优质粮油宣传、销售渠道及公共品牌创建。三是优质粮油检验、质量控制体系建设、产后科技服务公共平台。省级粮食部门应当做好公共服务统筹工作。

**（三）搞好统计调查。**国家粮食局建立健全优质粮油品质测评和产业统计调查工作机制，统一对外发布相关统计信息。各级粮食部门应根据调查内容和对象的不同特点，采取逐级调查、汇总上报、企业网络直报，以及全面调查、重点调查和抽样调查相结合的方法，组织好优质粮油相关调查统计工作。省级粮食部门负责对各类调查主体上报数据的审核把关，确保统计调查数据真实、准确、完整。

## **五、保障措施**

**（一）统筹规划，协调推进。**省级粮食、财政部门根据省级人民政府关于推进农业供给侧结构性改革的总体部署，结合本地实际，加强优质粮油发展总体设计，科学编制实施方案，明确本省（区、市）推进“中国好粮油”行动计划总体目标和分年度目标、重点任务、时间进度安排及主要措施。要成立工作领导小组，安排专人抓工作落实。注重整合资源，将“中国好粮油”行动计划与产后服务中心建设、质检体系建设、应急保供和放心粮油体系建设等项目协调推进。

**（二）突出实效，强化考核。**省级粮食、财政部门要将提升粮油优质品率、提高农民种植优质粮油收益、促进粮油产品提级进档的实效，作为实施“中国好粮油”行动计划的

重要考核指标，制定本省（区、市）绩效评价工作方案并及时开展评价。按照“优质粮食工程”项目实施的总体要求，切实做好财政资金使用风险防控。

**（三）政策扶持，加大投入。**省级粮食、财政部门要积极协调有关部门，研究出台促进本省（区、市）优质粮油收购、储备、加工、销售、品牌建设等粮食产业发展配套政策，形成长效扶持机制。积极争取地方人民政府有关部门支持，充分调动企业积极性，拓宽资金来源渠道，建立健全“中国好粮油”行动计划的资金保障机制。

**国家粮食局 国家发展改革委 财政部 国家食品药品  
监管总局关于印发《大米竞价销售试点方案的通知》  
国粮调〔2017〕190号**

黑龙江、江苏、安徽、江西省发展改革委、粮食局、财政厅、  
食品药品监督管理局，中国储备粮管理总公司：

根据国家有关部门《关于做好稻谷库存消化工作的通知》（国粮调〔2017〕106号），国家发展改革委、国家粮食局、财政部、国家食品药品监管总局研究制定了《大米竞价销售试点方案》。现印发你们，请认真遵照执行。

**附件：**

**《大米竞价销售试点方案》**

为切实做好稻谷库存消化工作，2017年国家有关部门将在黑龙江、安徽、江苏、江西4省进行大米加工销售试点，具体方案如下：

**一、总体要求**

国家有关部门对部分主产区最低收购价稻谷委托加工销售，国家粮食交易中心提前公布委托加工标的清单，一标的一竞价，按照价高者得的原则，招标确定委托加工企业；中储粮直属库作为出卖方代表，委托中标企业将稻谷按要求代加工成符合相应食品安全及质量标准和数量规格的大米

后，通过国家粮食电子交易平台挂牌竞价销售，所取得相关收入(含大米竞价销售收入及中标加工企业缴纳的“可上交收入”等)按规定开具增值税发票，弥补稻谷库存成本，收支相抵所产生的价差亏损和加工环节产生的中储粮总公司应纳印花税、可上交收入增值税额统算一并列入亏损挂账。如在一定时间内拍卖大米未成交，由中标企业按大米销售底价统购包销。

## 二、委托加工稻谷

### (一) 稻谷委托加工竞标加工企业应具备如下条件：

1. **资质条件。**加工企业须具备相应生产经营资质，并取得一般纳税人资格。

2. **加工能力。**加工企业加工能力应在当地中等规模以上、生产运营正常、有加工实绩，且近三年无违法违规不良记录。具体规模标准由省级粮食局根据粮源分布情况和监管能力自行确定，每个试点省选择若干家当地大中型加工企业。省级交易中心将参与竞标企业的加工能力录入交易系统。

3. **仓储能力。**加工企业须有一定的储存原粮和成品粮的仓储设施，具备较好的保管能力。

4. **认真履行统计报表报送义务。**加工企业统计工作规范，认真执行《国家粮食流通统计制度》。

5. **加工企业符合省级粮食等部门做出的其他相关规定。**

(二) **竞标准备。**国家粮食交易中心网站提前 10 天公布委托加工稻谷标的清单和大米销售底价。实行粮食销售出库

质量安全检验制度，中储粮直属库和实际承储库点必须按照粮食质量标准和食品安全标准及有关规定进行检验并出具检验报告，销售的粮食应当与检验报告相一致，确保用于委托加工的稻谷符合国家食品安全标准。

**(三) 竞标方式。**企业根据稻谷标的质量、出米率、副产品、加工成本、大米底价等因素，综合测算企业合理留存收益，确定是否参与竞标。竞标前需交纳一定数额的委托加工业务保证金(110元/吨)。

副产品的处置原则是，加工企业按要求提供相应数量的大米后，其余作为副产品由其处置，用于抵顶应支付的委托加工费用和可上交收入。委托加工费用是指从稻谷出库到运回企业加工成大米并销售的各环节发生的一切费用及其合理收益，包括稻谷质量及食品安全检验费、出库费、运输费、加工费；大米质量及食品安全检验费、出库费、包装费(含包装物)、保管费、损耗及其他。

企业通过国家粮食电子交易平台对“可上交收入”进行竞价，多交者中标。

**(四) 签订合同。**加工企业中标后应当索取、查验和保存中储粮直属库和实际承储库点提供的检验报告，对委托加工稻谷进行验收检验，并将两份检验报告电子版上传至国家粮食电子交易平台。中储粮直属库作为出卖方代表，与委托加工企业签订委托加工合同。

### **(五) 加工要求**

**1. 质量标准。**满足《大米》国家标准(GB1354-2009)一

级大米质量要求，其中黄粒米 $\leq 0.5\%$ ，粳米水分 $\leq 14.5\%$ 。食品安全指标应符合相关食品安全国家标准。

**2. 数量标准。**稻谷出库数量以实际存储库点标准计量衡器数为准，稻谷水分、杂质增减量参照《关于执行粮油质量国家标准有关问题的规定》（国粮发〔2010〕178号）执行，中标加工企业与中储粮直属库双方协商无异议的，应及时签订《委托加工稻谷验收确认单》。委托加工稻谷应交回的大米数量，按照双方签订的《委托加工稻谷验收确认单》标明的稻谷实际出库数量和规定的籼米出米率52%、粳米出米率62%的标准计算（精确到公斤，保留整数，实际出米率低于规定出米率的，由中标加工企业弥补；实际出米率高于规定出米率的，归中标加工企业所得）。

**3. 包装标准。**编织袋包装。中标加工企业提供包装物，包装物应使用食品级包装材料，符合GB/T17109的规定和卫生要求，标签标识应符合GB7718等相关规定。

**4. 储存保管。**中标加工企业代储存保管大米，在固定存储场地单独形成货位堆码整齐，并做好通风防潮等措施防止大米品质变化，确保大米符合食品安全国家标准。如果出现数量亏损或保管不当，加工企业负责承担相应责任和损失。

## **(六) 其他要求**

**1. 委托加工期限。**稻谷委托加工业务包括稻谷出库、运输、加工和形成大米标的的全业务过程，自稻谷标的中标之日起至稻谷出库加工成大米并形成标准标的期限不得超过75天(含)。



**2. 委托加工数量和抵押标准。**中标加工企业每次竞标委托加工稻谷标的数量不得超过本企业 45 天的加工能力，1 个月内累计竞标数量不得超过本企业 120 天的加工能力。根据大米挂牌竞价销售进度释放相应可竞买的稻谷数量，即大米竞价成交并开具出库通知单后，释放相应可竞买稻谷数量。在中标 45 天内，中标加工企业需交齐提货现金抵押，抵押标准为籼稻 2600 元/吨，粳稻 3000 元/吨。

**3. 处罚措施。**中标加工企业自中标之日起 45 天内未交齐提货现金抵押的，参照《粮食竞价销售交易规则》扣除其相应保证金；未在规定的期限内完成稻谷出库加工业务的，按未完成的稻谷出库加工数量扣除相应保证金；转手倒卖稻谷、未加工成符合要求的大米或以次充好、阻挠大米销售出库等违规行为的，扣除其相应保证金和现金抵押。

### **三、竞价销售大米**

**(一) 销售方式。**对中标加工企业按要求加工的大米通过国家粮食电子交易平台挂牌竞价销售。

**(二) 购买资质。**具备粮油经营资质的企业(经营者)和大米消费者。

**(三) 保证金管理。**大米购买方参加竞买前需交纳一定数额的保证金(交易保证金 20 元/吨、履约保证金 200 元/吨)。

**(四) 签订合同。**中储粮直属库作为出卖方代表与购买方签订大米竞价交易购销合同。中标加工企业受托加工的大米应符合委托加工要求，并提供有资质的第三方粮食检验机构出具的检验报告，送中储粮直属库及实际存储库点，同时电

子上传至国家粮食电子交易平台。中标加工企业(交货仓库)作为中储粮直属库实际大米储粮点,具体配合中储粮直属库负责大米保管、出库和验收确认等工作并承担相应责任。买卖双方有违规违约行为的,参照《粮食竞价销售交易规则》的相关规定执行。

**(五)加工包销。**中标加工企业加工的大米如持续 15 天挂牌仍未成交的,由中标加工企业按照销售底价统购包销。

**(六)交割期限。**买方须于交易合同生效之日起 10 天内按《交易公告》的要求将全额货款一次或分批汇入指定的银行账户。大米出库期暂定 30 天,履约时间自交易合同生效之日开始计算。

#### 四、监管措施

**(一)公开竞标结果。**国家粮食交易中心要通过网站及时向社会公布每批次中标加工企业名单和委托加工稻谷数量。省级粮食交易中心要每周向省级粮食、财政、食药监、农发行、中储粮分公司等部门和单位报送中标加工企业的稻谷委托加工量、大米销售、违约毁约、以及出库纠纷等情况。省级粮食行政管理部门要及时将上述信息分解下发至稻谷承储库点和中标加工企业所在地市级粮食行政管理部门,由市级粮食行政管理部门将出库监管任务分配到位。

**(二)规范企业管理。**一是规范稻谷出入库手续记录,明细到车,详细记载库存保管账和加工进度,记录稻谷期初、加工、期末库存情况。二是健全大米及副产品加工、销售业务手续,建立大米及副产品保管统计账,明确大米堆放货位,

记录大米和副产品的入库、销售出库、期末库存情况。三是妥善保管相关合同、质检报告、发票、运输票据、水电费等原始凭证。所有账目凭证严格按财务、统计有关规定处理并留存备查。有条件的加工企业，原则上应安装稻谷入库和成品销售出库监控系统，影像资料与出入库凭证一并留存。

**(三)压实监管责任。**试点地区各有关部门在当地政府的统一领导下，按照职责分工，制定工作实施方案，密切协调配合，严格管理要求，压实监管责任，建立联动机制和责任追究制度，严把出入库稻谷和大米质量关，严禁不符合食品安全标准的稻谷和大米流入口粮市场，严格资金监管确保销售货款足额及时归还农发行贷款。其中，粮食行政管理部门负责稻谷销售出库监管和严防陈稻谷转圈流入新收政策性粮食库存，同时治理稻谷“出库难”；食品药品监管部门加强大米生产经营监管，严防不符合食品安全标准和要求的大米流入口粮市场或用于食品加工，保障食品安全。

**(四)加大惩处力度。**地方各有关部门和单位要形成监管合力，严肃查处企业亏库、阻扰出库、违法加工、以次充好、转手倒卖、“转圈粮”以及因市场行情变化恶意违约等行为。对检查中发现的违规违纪问题，省级交易中心根据《粮食竞价销售交易规则》及本方案进行违约处罚；有关行政部门根据有关法律法规进行行政处罚；并将违法违规信息上传至全国信用信息共享平台，实施联合惩戒。涉嫌犯罪的，依法移交司法机关处理。

# 第三次全国农业普查主要数据公报（第一号）

## 国务院第三次全国农业普查领导小组办公室

### 中华人民共和国国家统计局

#### 2017年

为摸清“三农”基本国情，查清“三农”新发展新变化，国务院组织开展了第三次全国农业普查。这次普查的标准时点为2016年12月31日，时期资料为2016年度。普查对象包括农业经营户，居住在农村有确权（承包）土地或拥有农业生产资料的户，农业经营单位，村民委员会，乡镇人民政府。普查主要内容是农业生产能力及其产出、农村基础设施及其基本社会服务和农民生活条件等。农业普查采用全面调查的方法，由普查员对所有普查对象进行逐个查点和填报。全国共组织动员了普查员、普查指导员和各级普查机构的工作人员近400万人，登记了2.3亿农户、60万个村级单位、4万个乡级单位、200多万个农业经营单位；组织5万多名工作人员对粮食、棉花等大宗农作物播种面积进行卫星遥感测量，完成了10多万景卫星遥感数据处理，实地调查了11万个样方和2万多个抽中普查区，实施了2700多架次整村无人机飞行测量，掌握了全国主要农作物种植空间分布，取得了全国各省（区、市）及种植大县主要农作物种植面积数据。

按照国际通行做法，国务院农普办组织了数据质量抽查，评估了普查数据质量。综合抽查结果显示，农业普查登

记户的漏报率为 0.19%，普查指标数据差异率 0.40%。数据质量达到设计标准。

根据《全国农业普查条例》的有关规定，国务院农普办和国家统计局将分期发布普查公报，向社会公布普查的主要结果。

农业农村农民基本情况：

第三次全国农业普查共调查了 31925 个乡镇，其中乡 11081 个，镇 20844 个；596450 个村，其中 556264 个村委会，40186 个涉农居委会；317 万个自然村；15 万个 2006 年以后新建的农村居民定居点。

### **一、农业经营主体**

2016 年，全国共有 204 万个农业经营单位。2016 年末，在工商部门注册的农民专业合作社总数 179 万个，其中，农业普查登记的以农业生产经营或服务为主的农民专业合作社 91 万个；20743 万农业经营户，其中，398 万规模农业经营户。全国共有 31422 万农业生产经营人员。

### **二、农业机械拥有量**

2016 年末，全国共有拖拉机 2690 万台，耕整机 513 万台，旋耕机 825 万台，播种机 652 万台，水稻插秧机 68 万台，联合收获机 114 万台，机动脱粒机 1031 万台。

### **三、土地利用**

2016 年末，耕地面积 [1]134921 千公顷，实际经营的林地面积（不含未纳入生态公益林补偿面积的生态林防护林）203046 千公顷，实际经营的牧草地（草场）面积 224388 千

公顷。（注[1]：耕地面积使用国土资源部数据）

#### **四、农村基础设施**

2016年末，在乡镇地域范围内，有火车站的乡镇占8.6%，有码头的占7.7%，有高速公路出入口的占21.5%；99.3%的村通公路。

2016年末，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。

2016年末，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，17.4%的村生活污水集中处理或部分集中处理，53.5%的村完成或部分完成改厕。

#### **五、农村基本公共服务**

2016年末，96.8%的乡镇有图书馆、文化站，11.9%的乡镇有剧场、影剧院，16.6%的乡镇有体育场馆，70.6%的乡镇有公园及休闲健身广场。59.2%的村有体育健身场所。

2016年末，96.5%的乡镇有幼儿园、托儿所，98.0%的乡镇有小学；32.3%的村有幼儿园、托儿所。

2016年末，99.9%的乡镇有医疗卫生机构，98.4%的乡镇有执业（助理）医师，66.8%的乡镇有社会福利收养性单位。81.9%的村有卫生室。

#### **六、农民生活条件**

2016年末，99.5%的户拥有自己的住房，47.7%的户使用经过净化处理的自来水，36.2%的户使用水冲式卫生厕所。

**备注：**

**1. 乡镇：**指行政建制是乡、镇，包括重点镇、非重点镇和乡。不包括街道办事处和具有乡镇政府职能的农林牧渔场等管理机构。

**2. 村：**指村民委员会和涉农居民委员会所辖地域。

**3. 自然村：**指在农村地域内由居民自然聚居而形成的村落，自然村一般都应该有自己的名称。

**4. 农业经营户：**指居住在中华人民共和国境内，从事农、林、牧、渔业及农林牧渔服务业的农业经营户。

**5. 规模农业经营户：**规模农业经营户指具有较大农业经营规模，以商品化经营为主的农业经营户。规模化标准为：

**种植业：**一年一熟制地区露地种植农作物的土地达到100亩及以上、一年二熟及以上地区露地种植农作物的土地达到50亩及以上、设施农业的设施占地面积25亩及以上。

**畜牧业：**生猪年出栏200头及以上；肉牛年出栏20头及以上；奶牛存栏20头及以上；羊年出栏100只及以上；肉鸡、肉鸭年出栏10000只及以上；蛋鸡、蛋鸭存栏2000只及以上；鹅年出栏1000只及以上。

**林业：**经营林地面积达到500亩及以上。

**渔业：**淡水或海水养殖面积达到50亩及以上；长度24米的捕捞机动船1艘及以上；长度12米的捕捞机动船2艘及以上；其他方式的渔业经营收入30万元及以上。

**农林牧渔服务业：**对本户以外提供农林牧渔服务的经营性收入达到10万元及以上。

其他：上述任一条件达不到，但全年农林牧渔业各类农产品销售总额达到 10 万元及以上的农业经营户，如各类特色种植业、养殖业大户等。

**6. 农业经营单位：**指中华人民共和国境内从事农业生产经营活动为主的法人单位和未注册单位，以及不以农业生产经营活动为主的法人单位或未注册单位中的农业产业活动单位。既包括主营农业的农场、林场、养殖场、农林牧渔场、农林牧渔服务业单位、具有实际农业经营活动的农民合作社；也包括国家机关、社会团体、学校、科研单位、工矿企业、村民委员会、居民委员会、基金会等单位附属的农业产业活动单位。

**7. 农业生产经营人员：**指在农业经营户或农业经营单位中从事农业生产经营累计 30 天以上的人员数（包括兼业人员）。

**8. 农民专业合作社：**指有合作社的名称，符合《农民专业合作社法》中关于合作社性质、设立条件和程序、成员权利和义务、组织机构、财务管理等要求，有农业生产经营或农林牧渔服务，名称为农民专业合作社的农民互助性经济组织。包括已在工商部门登记，以及虽未登记但符合上述要求的农民专业合作社，不包括以公司名称登记注册的股份合作制企业、社区经济合作社、供销合作社、农村信用社等。也不包括从事农业生产资料购买、农产品加工、贮藏、运输、销售等非农行业的农民专业合作社。

**9. 拖拉机：**指发动机额定功率在 2.2 千瓦（含 2.2 千瓦）



以上的拖拉机，包括小四轮与手扶式。

**10. 耕整机：**指自带发动机驱动，主要从事水田、旱田耕整作业的机械，包括微耕机、田园管理机等。

**11. 旋耕机：**指与拖拉机配套完成耕、耙作业的耕耘机械。

**12. 播种机：**包括条播机、穴播机、异型种子播种机、小粒种子播种机、根茎类种子播种机、撒播机、免耕播种机等。

**13. 水稻插秧机：**指自带动力驱动作业，用于水稻插秧的机械。

**14. 联合收获机：**指能一次完成作物收获的切割（摘穗）、脱粒、分离、清选等其中多项工序的机械。包括稻麦联合收割机、玉米联合收获机。

**15. 机动脱粒机：**指由动力机械驱动专门进行农作物脱粒的作业机械。

**16. 实际经营的林地面积：**指普查年度内，农业经营户和农业经营单位实际用于经营的林地地面积。林地指生长乔木、竹类、灌木的土地，及沿海生长红树林的土地。包括迹地，不包括居民点内部的绿化林木用地，铁路、公路征地范围内的林木，以及河流、沟渠的护堤林。不包括未纳入生态公益林补偿面积的生态林防护林。

**17. 实际经营的牧草地（草场）面积：**指普查年度内，农业经营户和农业经营单位实际用于经营的牧草地（草场）面积。牧草地指以生长草本植物为主、用于畜牧业的土地。

**18. 有火车站的乡镇：**指在乡镇辖区内由国家铁道部门设立的能够正常进行货物或旅客运输的站点。

**19. 有码头的乡镇：**指在乡镇辖区内有人在沿海、江、河、湖、水库等岸边建造的供船只停靠，主要用于货物或旅客运输的构筑物。不包括公园内的水域仅供游船停靠的码头。

**20. 有高速公路出入口的乡镇：**指在乡镇辖区内符合中国交通部《公路工程技术标准》规定的高速公路出入口。

**21. 有电子商务配送站点的村：**指本村地域内有为网上购物等新型商品交易模式服务的配送站点。

**22. 集中或部分集中供水的乡镇：**指全部或部分住户通过城乡自来水管网饮用自来水的乡镇。

**23. 生活垃圾集中处理或部分集中处理的村：**指本村地域内有垃圾处理设施进行垃圾集中处理，或者虽然没有垃圾处理设施，但是对垃圾实行统一集中清运处理。

**24. 生活污水集中处理或部分集中处理的村：**指本村地域内有污水处理设施进行污水集中处理，或者虽然没有污水处理设施，但是对污水实行统一集中收集由其他单位处理。

**25. 完成或部分完成改厕的村：**指本村地域内完成或部分完成了露天粪缸、粪坑、旱厕、简易厕所的改造，大多数或全部居民使用带有化粪池、沼气池或三隔池厕所，部分居民使用公共厕所或其他村里指定的定点场所作为倾倒粪便的场所。

**26. 有图书馆、文化站的乡镇：**指在乡镇辖区内经过文化管理部门批准，并对公众开放的图书馆和文化站，不包

括单位内部的图书室。

**27. 有剧场、影剧院的乡镇：**指乡镇辖区内具有独立核算的专用剧场和属文化部门主管的能演出戏剧的影剧院、兼映电影的剧场，以及附属在剧院、团公开营业的非独立核算的剧场、排演场。

**28. 有体育场馆的乡镇：**指在乡镇辖区内设有体育场和体育馆。体育场指有 400 米跑道（中心含足球场），有固定道牙，跑道 6 条以上并有固定看台的室外田径场地。体育馆指有固定看台，可供篮球、排球、羽毛球、乒乓球、体操等项目训练比赛活动用的室内运动场地。包括学校或企事业单位的对外开放的各类体育场馆，但不包括体育健身广场。

**29. 有公园及休闲健身广场的乡镇：**指在乡镇辖区内设有经过有关管理部门批准，供居民休闲游玩的地方。

**30. 有体育健身场所的村：**指本村地域内有由村集体、个人或机构举办的主要以服务公众为目的的、有固定场所和必要设施的体育活动中心、馆、场所等。

**31. 有幼儿园、托儿所的乡镇（村）：**指乡镇（村）辖区内有幼儿园、托儿所，包括学前班，以及虽未经有关部门批准，但却有一定规模（儿童数超过 10 人）的个人办幼儿园、托儿所。

**32. 有小学的乡镇：**指乡镇辖区内有经过县及县以上教育部门批准，以招收适龄儿童为主实施小学教学计划的学校。

**33. 有医疗卫生机构的乡镇：**指在乡镇辖区内有从卫生

行政部门取得《医疗机构执业许可证》、《计划生育技术服务许可证》，或从民政、工商行政、机构编制管理部门取得法人单位登记证书，为社会提供医疗保健、疾病控制、卫生监督服务或从事医学科研和医学在职培训等工作的单位。医疗卫生机构包括医院、基层医疗卫生机构、专业公共卫生机构、其他医疗卫生机构。

**34. 有执业（助理）医师的乡镇：**指在乡镇辖区内有 1 名或 1 名以上具有《医师执业证》及其“级别”为“执业医师”、“执业助理医师”且实际从事医疗、预防保健工作的人员，不包括有执业证但实际从事管理工作的医师。

**35. 有社会福利收养性单位的乡镇：**指在乡镇辖区内提供食宿、不以盈利为目的的伤残革命军人休养院、复退军人慢性病疗养院、复退军人精神病院、光荣院、社会福利院、儿童福利院、精神病福利院、老年收养性机构（敬老院、养老院、老年公寓）等收养性的社会福利事业单位的乡镇。

**36. 有卫生室的村：**指本村地域内，有经县及以上医疗主管部门许可，由各种经济组织和个人创办的卫生室（所、站）。卫生室（所、站）需要拥有固定经营场所，主要从事医疗卫生活动。不包括专业的牙医室，以及主要从事药品销售活动的单位。

**37. 住房：**一般指有墙、顶、门、窗等结构，周围有墙，能防风避雨，供人居住的房屋。按照各地生活习惯，可供居住的窑洞、竹楼、蒙古包、帐篷、毡房、船屋等也包括在内。

**38. 经过净化处理的自来水：**指通过自来水厂或集中净

化设施进行净化和消毒、并符合国家饮用水标准的供人们生活的水。

**39. 水冲式卫生厕所（冲入下水道、化粪池和厕坑）：**  
指有上下水系统，或厕间有备水桶（瓢冲），坐便或蹲便器有水封或无水封的厕所，且粪便及污水冲入到下水道、化粪池和厕坑，无蝇，不会造成环境污染。

# 第三次全国农业普查主要数据公报（第二号）

## 国务院第三次全国农业普查领导小组办公室

### 中华人民共和国国家统计局

## 2017 年

第三次全国农业普查对全国农业经营主体、农业机械和设施进行了调查。现将主要结果公布如下：

### 一、农业经营主体数量

2016 年，全国农业经营户 20743 万户，其中规模农业经营户 398 万户。全国农业经营单位 204 万个。2016 年末，在工商部门注册的农民专业合作社总数 179 万个，其中，农业普查登记的以农业生产经营或服务为主的农民专业合作社 91 万个。

表 1 农业经营主体数量

单位：万户、万个

	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
农业经营户	20743	6479	6427	6647	1190
规模农业经营户	398	119	86	110	83
农业经营单位	204	69	56	62	17
农民专业合作社	91	32	27	22	10

注：农民专业合作社指以农业生产经营或服务为主的农民专业合作社。

### 二、农业机械

2016 年末，全国拖拉机 2690 万台，耕整机 513 万台，旋耕机 825 万台，联合收获机 114 万台，播种机 652 万台，排灌动力机械 1431 万台。

表 2 主要农业机械数量

单位：万台、万套、万艘

	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
拖拉机	2690	758	888	582	463
耕整机	513	70	163	240	40
旋耕机	825	148	183	430	65
播种机	652	108	258	126	160
水稻插秧机	68	9	11	6	42
排灌动力机械	1431	442	521	384	84
联合收获机	114	33	45	16	20
机动脱粒机	1031	134	271	600	26
饲草料加工机械	409	23	37	303	46
挤奶机	10	2	1	5	2
剪毛机	5	1	1	2	0.5
增氧机	194	125	42	23	3
果树修剪机	49	21	13	14	0.6
内陆渔用机动船	28	13	10	3	1
海洋渔用机动船	25	22	0.0	1	2

### 三、农田水利设施

2016 年末，全国调查村中能够正常使用的机电井数量 659 万眼，排灌站数量 42 万个，能够使用的灌溉用水塘和水库数量 349 万个。

表 3 农田水利设施

单位：万眼、万个

	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
能正常使用的机电井数量	659	206	208	152	92
排灌站数量	42	18	16	7	1
能灌溉用的水塘和水库	349	43	224	78	4

2016 年末，全国灌溉耕地面积 61890 千公顷，其中有喷灌、滴灌、渗灌设施的耕地面积 10018 千公顷；灌溉用水主要水源中，使用地下水的户和农业生产单位占 30.5%，使用地表水的户和农业生产单位占 69.5%。

表 4 农田灌溉

单位：千公顷

	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
灌溉耕地面积	61890	16044	20064	18633	7148
有喷灌、滴灌、渗灌设施的耕地面积	10018	1655	1899	5079	1385
灌溉用水主要水源 (%)					
地下水	30.5	36.9	35.7	12.1	59.3
地表水	69.5	63.1	64.3	87.9	40.7

#### 四、设施农业

2016 年末，全国温室占地面积 334 千公顷，大棚占地面积 981 千公顷，渔业养殖用房面积 7.6 千公顷。

表 5 设施农业

单位：千公顷

	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
温室占地面积	334	130	41	95	69
大棚占地面积	981	474	186	215	106
渔业养殖用房面积	7.6	4.5	1.7	1.0	0.3



**备注：**

**1. 农业经营户：**指居住在中华人民共和国境内（未普查港澳台），从事农、林、牧、渔业及农林牧渔服务业的农业经营户。

**2. 规模农业经营户：**规模农业经营户指具有较大农业经营规模，以商品化经营为主的农业经营户。规模化标准为：

种植业：一年一熟制地区露地种植农作物的土地达到100亩及以上、一年二熟及以上地区露地种植农作物的土地达到50亩及以上、设施农业的设施占地面积25亩及以上。

畜牧业：生猪年出栏200头及以上；肉牛年出栏20头及以上；奶牛存栏20头及以上；羊年出栏100只及以上；肉鸡、肉鸭年出栏10000只及以上；蛋鸡、蛋鸭存栏2000只及以上；鹅年出栏1000只及以上。

林业：经营林地面积达到500亩及以上。

渔业：淡水或海水养殖面积达到50亩及以上；长度24米的捕捞机动船1艘及以上；长度12米的捕捞机动船2艘及以上；其他方式的渔业经营收入30万元及以上。

农林牧渔服务业：对本户以外提供农林牧渔服务的经营性收入达到10万元及以上。

其他：上述任一条件达不到，但全年农林牧渔业各类农产品销售总额达到10万元及以上的农业经营户，如各类特色种植业、养殖业大户等。

**3. 农业经营单位：**指中华人民共和国境内（未普查港澳台）以从事农业生产经营活动为主的法人单位和未注册单

位，以及不以农业生产经营活动为主的法人单位或未注册单位中的农业产业活动单位。既包括主营农业的农场、林场、养殖场、农林牧渔场、农林牧渔服务业单位、具有实际农业经营活动的农民合作社；也包括国家机关、社会团体、学校、科研单位、工矿企业、村民委员会、居民委员会、基金会等单位附属的农业产业活动单位。

**4. 农民合作社：**指有合作社的名称，符合《农民专业合作社法》中关于合作社性质、设立条件和程序、成员权利和义务、组织机构、财务管理等要求，有农业生产经营或农林牧渔服务，名称为农民合作社的农民互助性经济组织。包括已在工商部门登记，以及虽未登记但符合上述要求的农民合作社，不包括以公司名称登记注册的股份合作制企业、社区经济合作社、供销合作社、农村信用社等。也不包括从事农业生产资料购买、农产品加工、贮藏、运输、销售等非农行业的农民合作社。

**5. 拖拉机：**指发动机额定功率在 2.2 千瓦（含 2.2 千瓦）以上的拖拉机，包括小四轮与手扶式。

**6. 耕整机：**指自带发动机驱动，主要从事水田、旱田耕整作业的机械，包括微耕机、田园管理机等。

**7. 旋耕机：**指与拖拉机配套完成耕、耙作业的耕耘机械

**8. 播种机：**包括条播机、穴播机、异型种子播种机、小粒种子播种机、根茎类种子播种机、撒播机、免耕播种机等。

**9. 水稻插秧机：**指自带动力驱动作业，用于水稻插秧的机械。

**10. 联合收获机:**指能一次完成作物收获的切割(摘穗)、脱粒、分离、清选等其中多项工序的机械。包括稻麦联合收割机、玉米联合收获机。

**11. 机动脱粒机:**指由动力机械驱动专门进行农作物脱粒的作业机械。

**12. 灌溉耕地面积:**指实际耕种的耕地中,有灌溉设施、有水源,正常气候下能灌溉的耕地面积。

**13. 温室、大棚占地面积:**由三部分组成,一是实际使用面积,指沿墙内侧的围绕面积;二是墙体面积,指设施的墙体等其他支撑体自身的占地面积;三是采光占用面积,指设施距遮光物体(其他设施、房屋等)的必要距离所占的面积。

**14. 四大地区:**东部地区包括北京市、天津市、河北省、上海市、江苏省、浙江省、福建省、山东省、广东省、海南省。中部地区包括山西省、安徽省、江西省、河南省、湖北省、湖南省。西部地区包括内蒙古自治区、广西壮族自治区、重庆市、四川省、贵州省、云南省、西藏自治区、陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区。东北地区包括辽宁省、吉林省、黑龙江省。

15. 部分数据因四舍五入的原因,存在着与分项合计不等的情况。

# 第三次全国农业普查主要数据公报（第三号）

## 国务院第三次全国农业普查领导小组办公室

### 中华人民共和国国家统计局

2017年

第三次全国农业普查对全国 31925 个乡镇和 596450 个村的基础设施建设和基本社会服务进行了调查，现将主要结果公布如下：

#### 一、交通

2016 年末，在乡镇地域范围内有火车站的乡镇占全部乡镇的 8.6%，有码头的占 7.7%，有高速公路出入口的占 21.5%。

99.3%的村通公路，61.9%的村内主要道路有路灯。村委会到最远自然村、居民定居点距离以 5 公里以内为主。

表 1 乡镇、村交通设施

单位：%

指标	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
有火车站的乡镇	8.6	7.6	8.3	7.7	18.0
有码头的乡镇	7.7	10.0	8.5	6.7	3.3
有高速公路出入口的乡镇	21.5	28.9	22.6	17.0	19.9
通公路的村	99.3	99.9	99.5	98.3	99.7
按通村主要道路路面类型分的村					
#水泥路面	76.4	76.4	86.1	70.2	59.3
柏油路面	20.2	22.2	12.3	22.5	35.1
沙石路面	2.3	0.6	1.0	5.3	3.5
按村内主要道路路面类型分的村					

#水泥路面	80.9	84.0	89.7	72.7	60.0
柏油路面	8.6	11.1	3.4	9.0	15.9
沙石路面	6.7	2.4	4.7	11.7	18.9
村内主要道路有路灯的村	61.9	85.9	59.8	35.5	54.1
村委会到最远自然村或居民定居点距离					
5公里以内	90.8	97.1	93.0	80.7	90.9
6-10公里	6.6	2.3	5.5	13.0	7.1
11-20公里	2.0	0.5	1.3	4.6	1.6
20公里以上	0.6	0.1	0.2	1.7	0.4

## 二、能源、通讯

2016年末，99.7%的村通电，11.9%的村通天然气，99.5%的村通电话，82.8%的村安装了有线电视，89.9%的村通宽带互联网，25.1%的村有电子商务配送站点。

表2 村能源、通讯设施

单位: %

	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
通电的村	99.7	100.0	99.9	99.2	100.0
通天然气的村	11.9	10.3	8.4	18.3	4.7
通电话的村	99.5	100.0	99.7	98.7	100.0
安装了有线电视的村	82.8	94.7	82.9	65.5	95.7
通宽带互联网的村	89.9	97.1	92.7	77.3	96.5
有电子商务配送站点的村	25.1	29.4	22.9	21.9	24.1

## 三、环境卫生

2016年末，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处理或部分集中处理。73.9%的村生活垃圾集中处理或部分集中处理，17.4%的村生活污水集中处理或部分集中处理，53.5%的村完成或部分完成改厕。

表 3 乡镇、村卫生处理设施

单位:%

	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
集中或部分集中供水的乡镇	91.3	96.1	93.1	87.1	93.6
生活垃圾集中处理或部分集中处理的乡镇	90.8	94.6	92.8	89.0	82.3
生活垃圾集中处理或部分集中处理的村	73.9	90.9	69.7	60.3	53.1
生活污水集中处理或部分集中处理的村	17.4	27.1	12.5	11.6	7.8
完成或部分完成改厕的村	53.5	64.5	49.1	49.1	23.7

#### 四、文化教育

2016 年末, 96.5%的乡镇有幼儿园、托儿所, 98.0%的乡镇有小学, 96.8%的乡镇有图书馆、文化站, 11.9%的乡镇有剧场、影剧院, 16.6%的乡镇有体育场馆, 70.6%的乡镇有公园及休闲健身广场。

32.3%的村有幼儿园、托儿所, 59.2%的村有体育健身场所, 41.3%的村有农民业余文化组织。

表 4 乡镇、村文化教育设施

单位:%

	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
有幼儿园、托儿所的乡镇	96.5	98.7	98.3	94.0	96.9
有小学的乡镇	98.0	98.7	99.5	97.3	95.2
有图书馆、文化站的乡镇	96.8	96.2	98.0	96.6	95.2
有剧场、影剧院的乡镇	11.9	18.5	14.4	7.9	5.9

有体育场馆的乡镇	16.6	20.5	19.4	13.5	12.1
有公园及休闲健身广场的乡镇	70.6	83.2	73.9	59.4	84.0
有幼儿园、托儿所的村	32.3	29.6	36.5	33.0	25.8
有体育健身场所的村	59.2	72.2	55.5	46.0	62.8
有农民业余文化组织的村	41.3	44.4	40.8	36.7	47.1

## 五、医疗和社会福利机构

2016年末，99.9%的乡镇有医疗卫生机构，98.4%的乡镇有执业（助理）医师，66.8%的乡镇有社会福利收养性单位，56.4%的乡镇有本级政府创办的敬老院。

81.9%的村有卫生室，54.9%的村有执业（助理）医师。

表5 乡镇、村医疗和社会福利机构

单位：%

	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
有医疗卫生机构的乡镇	99.9	99.9	100.0	99.8	99.7
有执业(助理)医师的乡镇	98.4	99.6	99.8	96.7	99.3
有社会福利收养性单位的乡镇	66.8	71.7	87.7	53.3	57.0
有本级政府创办的敬老院的乡镇	56.4	61.9	78.0	43.3	40.8
有卫生室的村	81.9	71.9	89.3	86.9	86.2
有执业(助理)医师的村	54.9	49.4	66.7	49.9	60.6

## 六、市场建设

2016年末，68.1%的乡镇有商品交易市场，39.4%的乡镇有以粮油、蔬菜、水果为主的专业市场，10.8%的乡镇有以畜禽为主的专业市场，4.3%的乡镇有以水产为主的专业市场。

47.5%的村有50平方米以上的综合商店或超市，4.9%的村开展旅游接待服务，30.0%的村有营业执照的餐馆。

表6 乡镇、村市场

单位：%

	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
有商品交易市场的乡镇	68.1	75.5	72.3	62.0	65.1
有以粮油、蔬菜、水果为主的专业市场的乡镇	39.4	40.2	43.8	36.2	40.7
有以畜禽为主的专业市场的乡镇	10.8	7.7	12.9	12.2	5.0
有以水产为主的专业市场的乡镇	4.3	5.3	7.2	2.5	1.7
有50平方米以上的综合商店或超市的村	47.5	50.2	54.8	34.0	65.6
开展旅游接待服务的村	4.9	3.8	4.6	6.9	3.2
有营业执照的餐馆的村	30.0	31.3	32.4	26.6	27.1

**备注：**

1. **乡镇：**指行政建制是乡、镇，包括重点镇、非重点镇和乡。不包括街道办事处和具有乡镇政府职能的农林牧渔场等管理机构。

2. **村：**指村民委员会和涉农居民委员会所辖地域。

3. **村内主要道路有路灯的村：**指本村地域内的主要道路由村集体或其他单位统一组织安装了路灯。道路两旁由住户零星安装在门前的灯不包括在内。

4. **有电子商务配送站点的村：**指本村地域内有为网上购物等新型商品交易模式服务的配送站点。

5. **集中或部分集中供水的乡镇：**指全部或部分住户通过城乡自来水管网饮用自来水的乡镇。



**6. 生活垃圾集中处理或部分集中处理的村：**指本村地域内有垃圾处理设施进行垃圾集中处理，或者虽然没有垃圾处理设施，但是对垃圾实行统一集中清运处理。

**7. 完成或部分完成改厕的村：**指本村地域内完成或部分完成了露天粪缸、粪坑、旱厕、简易厕所的改造，大多数或全部居民使用带有化粪池、沼气池或三隔池厕所，部分居民使用公共厕所或其他村里指定的定点场所作为倾倒粪便的场所。

**8. 有社会福利收养性单位的乡镇：**指在乡镇辖区内提供食宿、不以盈利为目的的伤残革命军人休养院、复退军人慢性病疗养院、复退军人精神病院、光荣院、社会福利院、儿童福利院、精神病福利院、老年收养性机构（敬老院、养老院、老年公寓）等收养性的社会福利事业单位的乡镇。

**9. 有卫生室的村：**指在本村地域内，经县及以上医疗主管部门许可，由各种经济组织和个人创办的卫生室（所、站）。卫生室（所、站）需要拥有固定经营场所，主要从事医疗卫生活动。不包括专业的牙医室，以及主要从事药品销售活动的单位。

**10. 开展旅游接待服务的村：**指有营业执照，在本村地域内从事旅游接待、餐饮和住宿等服务的居民户。包括提供茶馆、酒馆、乡村旅店、农家乐等活动的居民户。

**11. 有商品交易市场的乡镇：**指在乡镇辖区内经有关部门和组织批准设立，有固定场所、设施，有经营管理部门和监管人员，若干市场经营者入内，常年或实际开业三个月以

上，集中、公开、独立地进行生活消费品、生产资料等现货商品交易以及提供相关服务的交易场所，包括各类消费品市场、生产资料市场等的乡镇。

**12. 四大地区：**东部地区包括北京市、天津市、河北省、上海市、江苏省、浙江省、福建省、山东省、广东省、海南省。中部地区包括山西省、安徽省、江西省、河南省、湖北省、湖南省。西部地区包括内蒙古自治区、广西壮族自治区、重庆市、四川省、贵州省、云南省、西藏自治区、陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区。东北地区包括辽宁省、吉林省、黑龙江省。

13. 部分数据因四舍五入的原因，存在着与分项合计不等的情况。

# 第三次全国农业普查主要数据公报（第四号）

## 国务院第三次全国农业普查领导小组办公室

### 中华人民共和国国家统计局

#### 2017 年

第三次全国农业普查对 23027 万农户的生活条件进行了调查。现将主要结果公布如下：

#### 一、住房

2016 年末，99.5%的农户拥有自己的住房。其中，拥有 1 处住房的 20030 万户，占 87.0%；拥有 2 处住房的 2677 万户，占 11.6%；拥有 3 处及以上住房的 196 万户，占 0.9%；拥有商品房的 1997 万户，占 8.7%。

农户住房主要为砖混和砖（石）木结构。住房为砖混结构的 13182 万户，占 57.2%；砖（石）木结构的 5993 万户，占 26.0%；钢筋混凝土结构的 2884 万户，占 12.5%；竹草土坯结构的 640 万户，占 2.8%；其他结构的 329 万户，占 1.4%。

表 1 住房数量与结构构成

单位：%、万户

	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
按拥有住房数量划分构成					
拥有 1 处住房	87.0	82.7	87.9	89.5	93.9
拥有 2 处住房	11.6	15.6	11.0	9.2	5.0
拥有 3 处及以上住房	0.9	1.4	0.7	0.5	0.3
没有住房	0.5	0.3	0.4	0.9	0.8

按住房结构划分构成					
钢筋混凝土	12.5	15.7	13.5	9.5	5.3
砖混	57.2	57.9	65.3	50.6	47.8
砖(石)木	26.0	25.1	18.9	30.9	42.5
竹草土坯	2.8	0.9	1.5	5.9	3.6
其他	1.4	0.5	0.8	3.1	0.9
拥有商品房户数	1997	767	557	577	96
拥有商品房农户所占比重	8.7	10.1	8.1	8.0	7.4

## 二、饮用水

10995 万户的饮用水为经过净化处理的自来水，占 47.7%；9572 万户的饮用水为受保护的井水和泉水，占 41.6%；2011 万户的饮用水为不受保护的井水和泉水，占 8.7%；130 万户的饮用水为江河湖泊水，占 0.6%；155 万户的饮用水为收集雨水，占 0.7%；67 万户的饮用水为桶装水，占 0.3%；96 万户饮用其他水源，占 0.4%。

表 2 按饮用水来源划分的住户构成

单位：%

	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
经过净化处理的自来水	47.7	62.3	43.9	38.2	36.1
受保护的井水和泉水	41.6	33.5	42.8	45.8	58.5
不受保护的井水和泉水	8.7	3.5	11.9	11.8	5.3
江河湖泊水	0.6	0.1	0.4	1.3	0.0
收集雨水	0.7	0.0	0.4	1.7	0.0
桶装水	0.3	0.2	0.4	0.4	0.0
其他水源	0.4	0.3	0.3	0.8	0.1

### 三、卫生设施

使用水冲式卫生厕所的 8339 万户，占 36.2%；使用水冲式非卫生厕所的 721 万户，占 3.1%；使用卫生旱厕的 2859 万户，占 12.4%；使用普通旱厕的 10639 万户，占 46.2%；无厕所的 469 万户，占 2.0%。

表 3 按家庭卫生设施类型分的住户构成

单位：%

	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
水冲式卫生厕所	36.2	54.2	29.2	29.7	4.1
水冲式非卫生厕所	3.1	2.1	4.1	3.8	0.2
卫生旱厕	12.4	11.7	13.6	12.0	12.2
普通旱厕	46.2	30.8	52.2	50.1	82.9
无厕所	2.0	1.2	0.9	4.3	0.5

### 四、拥有耐用消费品情况

平均每百户拥有小汽车 24.8 辆，摩托车、电瓶车 101.9 辆，淋浴热水器 57.2 台，空调 52.8 台，电冰箱 85.9 台，彩色电视机 115.2 台，电脑 32.2 台，手机 244.3 部。

表 4 主要耐用消费品拥有量

	单位	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
小汽车	辆/百户	24.8	33.7	22.4	18.8	17.6
摩托车、电瓶车	辆/百户	101.9	131.9	106.6	72.9	63.0
淋浴热水器	台/百户	57.2	77.2	59.4	42.5	10.3
空调	台/百	52.8	86.8	58.5	20.5	2.2

	户					
电冰箱	台/百户	85.9	94.9	87.1	75.1	86.2
彩色电视机	台/百户	115.2	128.6	115.3	102.6	106.6
按电视节目接收方式分的户比重						
#有线电视接收	%	57.3	76.1	53.1	36.2	83.2
卫星接收	%	40.5	20.5	44.8	62.7	15.1
电脑	台/百户	32.2	50.3	31.1	15.9	23.5
手机	部/百户	244.3	247.9	247.4	243.1	214.0
上网手机比重	%	47.8	48.8	47.4	47.4	46.2

注：按电视节目接收方式分的户比重是指使用不同电视节目接收方式的户占拥有彩色电视机户数的比重；上过互联网手机比重是指上过互联网手机数量占登记户拥有手机总数的比重。

## 五、主要生活能源

农民做饭取暖使用的能源中，主要使用电的 13503 万户，占 58.6%；主要使用煤气、天然气、液化石油气的 11347 万户，占 49.3%；主要使用柴草的 10177 万户，占 44.2%；主要使用煤的 5506 万户，占 23.9%；主要使用沼气的 156 万户，占 0.7%；使用其他能源的 126 万户，占 0.5%；主要使用太阳能的 56 万户，占 0.2%。

表 5 主要生活能源构成

单位：%

	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
柴草	44.2	27.4	40.1	58.6	84.5
煤	23.9	29.4	16.3	24.8	27.4
煤气、天然气、液化石油气	49.3	69.5	58.2	24.5	20.3
沼气	0.7	0.3	0.7	1.2	0.1
电	58.6	57.2	59.3	59.5	58.7

太阳能	0.2	0.2	0.3	0.3	0.1
其他	0.5	0.2	0.2	1.3	0.1

注：此指标每户可选两项，分项之和大于100%。

### 备注：

**1. 住房：**一般指有墙、顶、门、窗等结构，周围有墙，能防风避雨，供人居住的房屋。按照各地生活习惯，可供居住的窑洞、竹楼、蒙古包、帐篷、毡房、船屋等也包括在内。

**2. 做饭、取暖用能源：**指住户在家庭炊事和取暖中使用的主要能源，包括柴草、煤、煤气、天然气、液化石油气、沼气、电、太阳能，以及其他能源如牛粪等。

**3. 四大地区：**东部地区包括北京市、天津市、河北省、上海市、江苏省、浙江省、福建省、山东省、广东省、海南省。中部地区包括山西省、安徽省、江西省、河南省、湖北省、湖南省。西部地区包括内蒙古自治区、广西壮族自治区、重庆市、四川省、贵州省、云南省、西藏自治区、陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区。东北地区包括辽宁省、吉林省、黑龙江省。

4. 部分数据因四舍五入的原因，存在着与分项合计不等的情况。

# 第三次全国农业普查主要数据公报（第五号）

## 国务院第三次全国农业普查领导小组办公室

### 中华人民共和国国家统计局

2017年

第三次全国农业普查对全国农业生产经营人员情况进行了调查。现将主要结果公布如下：

#### 一、农业生产经营人员数量和结构

2016年，全国农业生产经营人员31422万人，其中女性14927万人。在农业生产经营人员中，年龄35岁及以下的6023万人，年龄在36至54岁之间的14848万人，年龄55岁及以上的10551万人。

表1 农业生产经营人员数量和结构

单位：万人、%

	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
农业生产经营人员总数	31422	8746	9809	10734	2133
农业生产经营人员性别构成					
男性	52.5	52.4	52.6	52.1	54.3
女性	47.5	47.6	47.4	47.9	45.7
农业生产经营人员年龄构成					
年龄35岁及以下	19.2	17.6	18.0	21.9	17.6
年龄36-54岁	47.3	44.5	47.7	48.6	49.8
年龄55岁及以上	33.6	37.9	34.4	29.5	32.6
农业生产经营人员受教育程度构成					
未上过学	6.4	5.3	5.7	8.7	1.9
小学	37.0	32.5	32.7	44.7	36.1
初中	48.4	52.5	52.6	39.9	55.0



高中或中专	7.1	8.5	7.9	5.4	5.6
大专及以上	1.2	1.2	1.1	1.2	1.4
农业生产经营人员主要从事农业行业构成					
种植业	92.9	93.3	94.4	91.8	90.1
林业	2.2	2.0	1.8	2.8	2.0
畜牧业	3.5	2.4	2.6	4.6	6.4
渔业	0.8	1.6	0.6	0.3	0.5
农林牧渔服务业	0.6	0.7	0.6	0.5	1.0

## 二、规模农业经营户农业生产经营人员数量和结构

2016年，规模农业经营户农业生产经营人员（包括本户生产经营人员及雇佣人员）1289万人，其中女性609万人，年龄35岁及以下的272万人，年龄在36至54岁之间的751万人，年龄55岁及以上的266万人。

表2 规模农业经营户农业生产经营人员数量和结构

单位：万人、%

	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
农业生产经营人员总数	1289	382	280	411	217
农业生产经营人员性别构成					
男性	52.8	54.0	53.7	50.0	54.7
女性	47.2	46.0	46.3	50.0	45.3
农业生产经营人员年龄构成					
年龄35岁及以下	21.1	16.8	17.1	27.0	22.6
年龄36-54岁	58.3	57.8	58.7	57.9	59.2
年龄55岁及以上	20.7	25.4	24.3	15.1	18.2
农业生产经营人员受教育程度构成					
未上过学	3.6	3.4	3.7	5.2	1.0
小学	30.6	28.8	26.9	35.7	28.6
初中	55.4	56.5	56.8	48.6	64.3

高中或中专	8.9	9.9	11.2	8.4	5.2
大专及以上学历	1.5	1.3	1.4	2.1	0.9
农业生产经营人员主要从事农业行业构成					
种植业	67.7	60.0	60.9	73.3	79.8
林业	2.7	2.9	3.0	3.1	1.1
畜牧业	21.3	19.3	28.6	21.6	14.6
渔业	6.4	15.5	4.6	1.0	2.8
农林牧渔服务业	1.9	2.3	2.9	1.1	1.6

### 三、农业经营单位农业生产经营人员数量和结构

2016年，农业经营单位农业生产经营人员1092万人，其中女性444万人，年龄35岁及以下的215万人，年龄在36至54岁之间的668万人，年龄55岁及以上的209万人。

表3 农业经营单位农业生产经营人员数量和结构

单位：万人、%

	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
农业生产经营人员总数	1092	341	265	358	128
农业生产经营人员性别构成					
男性	59.4	59.1	60.1	56.7	66.1
女性	40.6	40.9	39.9	43.3	33.9
农业生产经营人员年龄构成					
年龄35岁及以下	19.7	17.0	17.1	23.1	22.9
年龄36-54岁	61.2	59.7	61.2	61.7	63.6
年龄55岁及以上	19.1	23.3	21.7	15.3	13.5
农业生产经营人员受教育程度构成					
未上过学	3.5	3.4	3.5	4.6	1.2
小学	21.8	23.4	20.6	25.6	9.8
初中	47.0	48.6	49.7	44.3	44.5
高中或中专	19.6	17.9	20.1	16.7	31.3
大专及以上学历	8.0	6.7	6.1	8.9	13.2
农业生产经营人员主要从事农业行业构成					

种植业	50.3	49.6	49.1	50.7	53.3
林业	16.4	14.9	14.9	16.7	22.6
畜牧业	16.6	14.7	18.7	18.6	11.8
渔业	6.2	10.5	5.8	3.4	2.9
农林牧渔服务业	10.6	10.4	11.5	10.6	9.5

**备注：**

1. **农业生产经营人员：**指在农业经营户或农业经营单位中从事农业生产经营活动累计 30 天以上的人员数（包括兼业人员）。

2. **四大地区：**东部地区包括北京市、天津市、河北省、上海市、江苏省、浙江省、福建省、山东省、广东省、海南省。中部地区包括山西省、安徽省、江西省、河南省、湖北省、湖南省。西部地区包括内蒙古自治区、广西壮族自治区、重庆市、四川省、贵州省、云南省、西藏自治区、陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区。东北地区包括辽宁省、吉林省、黑龙江省。

3. 部分数据因四舍五入的原因，存在着与分项合计不等的情况。