

全国农村经济发展“十二五”规划

国家发展和改革委员会

二〇一二年六月

目录

一、规划基础和背景.....	1
（一）发展基础.....	1
（二）面临形势.....	4
二、指导思想、基本原则和发展目标.....	7
（一）指导思想.....	7
（二）基本原则.....	7
（三）发展目标.....	9
三、加快发展现代农业.....	12
（一）稳定发展粮食生产.....	12
（二）推进农业结构战略性调整.....	13
（三）加快农业科技创新和技术推广.....	16
（四）改善农业设施装备条件.....	18
（五）提高农业生产经营组织化程度.....	20
四、促进农民收入持续较快增长.....	23
（一）挖掘农业内部增收潜力.....	23
（二）积极发展农村二、三产业.....	23
（三）发展壮大县域经济.....	24
（四）促进农民转移就业.....	25
（五）努力增加农民转移性收入.....	26
五、建设社会主义新农村.....	27
（一）加强农村基础设施建设.....	27

(二) 加快发展农村社会事业.....	29
(三) 提高农村社会保障水平.....	31
六、加强生态建设和环境保护.....	32
(一) 加强生态保护.....	32
(二) 加快生态建设.....	33
(三) 推进农村环境综合整治.....	34
七、保障措施.....	36
(一) 完善农业支持保护制度.....	36
(二) 深化农村改革.....	38
(三) 推进城乡发展一体化的制度创新.....	39
(四) 扩大农业对外开放.....	41
(五) 加强农村法制保障.....	42
八、实施机制.....	43
(一) 加强组织领导.....	43
(二) 加强规划衔接协调.....	43
(三) 加强考核评价.....	43

全国农村经济发展“十二五”规划

“十二五”时期是全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期，是推进农业现代化、加快社会主义新农村建设的重要时期。根据党的十七届三中、五中全会精神和《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》的总体部署，为阐明未来五年农村经济的发展方向和战略任务，明确工作重点和工作思路，谋划发展举措和重大工程，指导农村经济又好又快发展，制定本规划。

一、规划基础和背景

（一）发展基础

“十一五”期间，中央始终把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，坚持统筹城乡发展，加大“三农”投入力度，完善强农惠农富农政策，不断深化农村改革，积极调动地方政府和广大农民的积极性，农村经济发展取得新成就。

农业综合生产能力稳步提高。粮食连年增产，连续4年超过万亿斤，2010年达到10929.5亿斤的历史新高，比2005年增长了12.9%。棉花、油料、糖料、肉类和水产品产量分别比2005年增长了4.3%、5%、27%、14.2%和21.6%。农业结构不断优化，规模化种养、区域化布局、标准化生产快速推进。农业物质技术装备水平稳步提高，全国农田有效灌溉

面积达到 9.05 亿亩，节水灌溉面积达到 4.1 亿亩，主要农作物耕种收综合机械化水平和农业科技进步贡献率均达到 52%。农业气象保障服务水平和灾害防御能力不断提高。

农村基础设施和公共服务明显改善。5 年解决了 2.1 亿农村人口的安全饮水问题，大部分农村地区的电力基本实现了城乡一体化管理和服务，新建改建农村公路 186 万多公里，农村沼气用户达到 4000 万户，农村安居工程建设进展顺利。农村免费义务教育制度、新型农村合作医疗制度和农村最低生活保障制度全面建立，96.3% 的农村居民参加了新型农村合作医疗，新型农村社会养老保险试点覆盖面达到 24%，5000 多万农村居民得到最低生活保障。扶贫开发事业取得显著成就。

农民收入持续较快增长。农民收入增长实现 5 连快，接连跨越 4000 元、5000 元两个大关，2010 年达到 5919 元，扣除价格因素，年均实际增长 8.9%，是改革开放以来增长最快的时期之一。农民生活水平显著提高，耐用消费品成倍增长，消费结构进一步提升。

生态建设和环境保护取得新进展。五年完成造林面积 2527 万公顷，森林覆盖率达到 20.36%，新增治理水土流失面积 23 万平方公里，新增治理沙化土地面积 1081 万公顷，新增治理“三化”草地 8017 万公顷，退牧还草 3240 万公顷。全国已建立自然保护区 2588 处，50% 的自然湿地得到有效保护，重点河湖生态修复成效明显，农业面源污染防治和农村环境综合整治积极推进。

农村改革实现新突破。全面取消农业税，“三农”投入大幅增加，农业补贴范围扩大、力度加大，主要农产品价格保护制度进一步健全，农业支持保护制度日益完善。集体林权制度改革全面推进，落实草原承包面积 33 亿亩，农村综合改革、农村金融制度改革不断深化。

统筹城乡发展迈出新步伐。城乡二元体制障碍有所突破，农民工外出务工环境明显改善，全国农民工总数达到 2.42 亿人，其中外出农民工达到 1.53 亿人，成为推进城镇化的重要力量，城镇化快速发展。城乡规划、产业布局、基础设施、公共服务、劳动就业和社会管理一体化进程明显加快，城乡融合发展趋势明显。

专栏1 “十一五”农村经济发展主要指标完成情况

指标	2005 年	规划目标		实现情况	
		2010 年	年均增长 (%)	2010 年	年均增长 (%)
耕地面积 (亿公顷)	1.22	1.2	-0.3	1.212	-0.13
粮食总产量 (亿吨)	4.84	5	0.65	5.46	2.44
畜牧业产值占农业总产值比重 (%)	33.7	38	[4.3]	30	[-3.7]
科技对农业增长贡献率 (%)	48	53	[5]	52	[4]
灌溉用水有效利用系数	0.45	0.5	[0.05]	0.5	[0.05]
耕种收综合机械化率 (%)	36	45	[9]	52	[16]
森林覆盖率 (%)	18.21	20	[1.79]	20.36	[2.15]
造林面积 (万公顷)			[2000]		[2527]
新增治理水土流失面积 (万平方公里)			[25]		[23]
新增治理“三化”草地面积 (万公顷)			[5200]		[8017]
新增治理沙化土地面积 (万公顷)			[750]		[1081]
农田有效灌溉面积 (万公顷)	5667	5867	[200]	6035	[368]
解决农村饮水安全问题人口 (亿人)			[1.6]		[2.1]
发展农村沼气 (万户)	1800	4000	[2200]	4000	[2200]
新建农村公路 (万公里)			[120]		[186]
五年转移农业劳动力 (万人)			[4500]		[4500]
农村居民人均纯收入 (元)	3255	>4150	>5	5919	8.9
工资性收入占农民人均纯收入的比例 (%)	36	>42	>[6]	41	[5]
农村集中式供水受益人口比例 (%)	40	55	[15]	58	[18]
新型农村合作医疗覆盖率 (%)	23.5	>80	>[56.5]	96.3	[72.8]

注：带[]的为五年累计数

(二) 面临形势

1、当前农村经济发展的新变化。当前农村经济发展进

入新阶段，出现新变化。一是**主要农产品供求进入紧平衡阶段**。尽管粮食综合生产能力已经迈上万亿斤的新台阶，主要农产品产量稳定增长，但随着人口总量增加、城镇人口比重上升、人民生活水平提高及农产品工业用途不断拓宽，保障主要农产品供给特别是粮食安全的压力越来越大，部分农产品品种结构和地区结构不平衡的矛盾突出。二是**农业生产进入高成本阶段**。我国农业正在由传统农业向现代农业加速转变，现代投入品大量使用，农资、农机、土地等费用呈上升态势，人工成本提高，导致农业生产成本加速上升，必然推高农产品价格。三是**城乡生产要素交换出现新变化**。随着工业化和城镇化的快速推进，城乡之间生产要素流动规模迅速扩大，尽管近年来国家大幅度增加了“三农”投入，但生产要素从农村流向城市远大于从城市流向农村，农村土地、资金等生产要素快于农村人口非农化。四是**农村劳动力总量过剩与结构性短缺并存**。经过多年大规模转移，农村劳动力总量过剩的局面虽未改变，但结构性矛盾已非常明显，农村青壮年劳动力短缺、农忙季节性短缺、区域性短缺问题开始显现，农民工总量供大于求和局部地区“民工荒”并存。五是**农村经济与宏观经济、国内农业与国际农业关联度显著提高**。农村经济与宏观经济的相互联系更加紧密、相互影响更加广泛、相互作用更加直接。农业农村形势好坏、农民收入增长快慢对国民经济平稳较快发展、扩大内需的支撑或制约日益突出。农业对外开放不断扩大，国际联系日益紧密，国

内农业与国际农业的传导联动和相互影响明显加深，我国农业发展越来越需要利用国际国内两个市场、两种资源。

2、“十二五”农村经济发展的有利条件。一是“三农”工作“重中之重”战略思想不断丰富发展，农业的基础地位和农村的战略地位更加强化，强农惠农富农政策体系更加完善。**二是**国民经济持续快速发展，国家经济实力显著增强，工业反哺农业、城市支持农村的能力进一步增强。**三是**工业化、城镇化深入发展，为转移农村富余劳动力、提高农业装备水平、发展农业适度规模化生产和集约化经营创造了条件。**四是**生物技术、信息技术等高新技术在农业领域的应用和推广，为缓解农业资源环境约束，提高农业生产水平，拓展农业发展空间展现了新的前景。**五是**农村改革的不断深化和统筹城乡发展步伐的加快，将不断改善农村发展环境，增强农村发展活力。

3、“十二五”农村经济发展面临的主要困难。一是资源环境约束加剧，耕地减少、水资源匮乏的趋势难以逆转，化肥农药的边际效益递减，生态脆弱、环境污染加剧的问题日益突出，主要靠高投入、高消耗增加农产品产量难以为继。**二是**农业科技的核心领域、关键环节缺乏重大突破，科技成果转化和推广应用水平依然不高，对现代农业发展的引领支撑能力不强。**三是**农业基础设施依然薄弱，农业生产经营组织化、产业化程度依然不高，随着气象条件不确定性增加、影响农产品供求和价格的因素日益复杂，农业发展面临的自

然风险和市场风险不可低估。**四是**务农效益特别是种粮效益长期偏低，农村劳动力素质总体不高，农民转移就业和创业能力仍然不强，缩小城乡居民收入差距任务艰巨。**五是**农村基础设施落后，饮水安全问题仍然突出，农村道路、能源、住房建设等仍然滞后，人居环境较差，农村公共服务水平明显落后于城市，新阶段的扶贫开发工作任务还十分艰巨。**六是**农村关键领域改革仍然滞后，城乡二元制度尚未根本消除，实现城乡资源要素合理配置仍面临体制性障碍。

二、指导思想、基本原则和发展目标

（一）指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化的要求，坚持推进城镇化与建设新农村双轮驱动，坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活的方针，加大强农惠农富农政策力度，着力发展现代农业，夯实国民经济基础；着力发展城乡经济，努力增加农民收入；着力推进新农村建设，逐步实现基本公共服务均等化；着力保护生态环境，提高农业农村可持续发展能力，促进农村经济又好又快发展，加快形成城乡经济社会发展一体化新格局。

（二）基本原则

——坚持重中之重，夯实农业农村发展基础。始终坚持“三农”工作重中之重的战略思想不动摇，切实把国家基础

设施和社会事业发展的重点放在农村，不断完善强农惠农富农政策体系，巩固和加强农业基础地位，夯实打牢农业农村发展基础，确保国家粮食安全，促进农业稳定发展、农民持续增收、农村全面发展。

——坚持“三化”同步，统筹城乡经济社会发展。在工业化、城镇化深入发展中，同步推进农业现代化和社会主义新农村建设。统筹城乡发展规划、产业布局、基础设施、公共服务、劳动就业和社会管理，加快健全以工促农、以城带乡的长效机制，完善城乡平等的要素交换关系，推进城乡经济社会发展一体化。

——坚持以人为本，切实保障改善农村民生。把实现好、维护好、发展好广大农民根本利益、提高农民生活水平作为农村经济发展的出发点和落脚点，切实解决广大农民最关心、最直接、最现实的利益问题，促进农民收入持续较快增长，加快改善农村基础设施和生产生活条件，大力发展农村社会事业，使改革发展成果惠及亿万农民。

——坚持科学发展，提高农村可持续发展水平。牢固树立全面协调可持续的发展理念，切实转变农业发展方式，推动农业发展向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、设施装备条件改善和农户组织化程度提高转变，努力提高土地产出率、资源利用率和劳动生产率。切实保护好农业资源，加强生态建设和环境保护，大力发展循环农业，推进农村节能减排，提高农村可持续发展能力。

——坚持改革创新，增强农村经济发展活力。坚持不懈推进农村改革和制度创新，稳定和完善农村基本经营制度，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，完善国家对农业农村发展宏观调控，健全符合社会主义市场经济要求的农村经济体制机制，使农村经济发展充满活力。

（三）发展目标

——农业综合生产能力稳步提高。耕地保有量保持在18.18亿亩，新增农田有效灌溉面积4000万亩，粮食综合生产能力达到5.4亿吨以上，确保国家粮食安全。棉花、油料、糖料、肉类、禽蛋、奶类、水产品总产量分别达到700万吨以上、3500万吨、1.4亿吨以上、8500万吨、2900万吨、5000万吨和6000万吨以上，蔬菜、水果产品丰富，供给充足。农产品质量安全水平明显提升，农产品质量安全例行监测总体合格率稳定在96%以上。

——农业物质技术装备条件稳步提升。农业科技进步贡献率达到55%以上，主要农作物耕种收综合机械化水平达到60%，农田灌溉水有效利用系数达到0.53以上，化肥、农药有效利用率继续提高。农业生产经营专业化、标准化、集约化、规模化、组织化、信息化水平稳步提高。

——农村经济结构调整迈出新步伐。主要农产品进一步向优势产区集中，“七区二十三带”农业战略格局基本形成。农业内部结构更加合理，畜牧业产值占农业总产值的比重达到36%。农村产业结构更加协调，农产品加工业产值与农业

总产值比达到 2.2: 1。农民就业结构更加合理，五年转移农业劳动力 4000 万人。

——**农民收入持续快速增长。**农村居民人均纯收入年均增长 7% 以上，其中工资性收入占农民人均纯收入的比重达到 45% 以上。城乡居民收入比逐步缩小，农村贫困人口生活水平显著改善，水库移民与当地农村居民的收入差距进一步缩小。

——**农村基础设施和公共服务继续改善。**全面解决约 3 亿农村人口安全饮水问题，解决农村无电人口用电问题，新建和改造农村公路 100 万公里，适宜农户沼气普及率达到 50% 以上，完成 800 万户农村困难家庭危房改造，农村人居环境明显改善。覆盖城乡居民的基本公共服务体系逐步完善，服务水平明显提高。

——**生态建设和环境保护取得新进展。**森林覆盖率达到 21.66%，森林蓄积量达到 143 亿立方米，林地保有量达到 46.35 亿亩。新增水土流失综合治理面积 25 万平方公里，新增治理“三化”草地面积 6800 万公顷，新增治理沙化土地面积 1000 万公顷以上，自然湿地保护率达到 55%，重点区域农业面源污染得到初步控制。生态文明观念在农村广泛传播。

专栏2 “十二五”时期农村经济发展主要指标

指标	2010 年	2015 年	年均增长 (%)	属性
农业综合生产能力				
耕地保有量(亿亩)	18.18	18.18	[0]	约束性
新增农田有效灌溉面积(万亩)			[4000]	预期性
粮食综合生产能力(亿吨)	>5.0	>5.4		约束性
棉花总产量(万吨)	596	>700	>3.27	预期性
油料总产量(万吨)	3230	3500	1.62	预期性
糖料总产量(万吨)	12008	>14000	>3.12	预期性
肉类总产量(万吨)	7926	8500	1.41	预期性
禽蛋总产量(万吨)	2763	2900	0.97	预期性
奶类总产量(万吨)	3748	5000	5.93	预期性
水产品总产量(万吨)	5373	>6000	>2.23	预期性
农产品质量安全例行监测总体合格率(%)	94.8	>96	>[1.2]	预期性
转变农业发展方式				
农业科技进步贡献率(%)	52	>55	>[3]	预期性
主要农作物耕种收综合机械化水平(%)	52	60	[8]	预期性
农田灌溉水有效利用系数	0.5	>0.53	> [0.03]	预期性
农村经济结构				
畜牧业产值占农业总产值的比重(%)	30	36	[6]	预期性
农产品加工业产值与农业总产值比	1.7	2.2	[0.5]	预期性
转移农业劳动力(万人)			[4000]	预期性
农民收入				
农村居民人均纯收入(元)	5919	>8310	>7	预期性
工资性收入占农民人均纯收入比重(%)	41	>45	>[4]	预期性
农村基础设施				
解决农村饮水安全问题人口(亿人)			[2.98]	约束性
新建和改造农村公路(万公里)			[100]	预期性
适宜农户沼气普及率(%)	33	>50	> [17]	预期性
农村困难家庭危房改造(万户)			[800]	预期性
生态环境				
森林覆盖率(%)	20.36	21.66	[1.3]	约束性
森林蓄积量(亿立方米)	137	143	[6]	约束性
林地保有量(亿亩)	45.57	46.35	[0.78]	预期性
新增水土流失综合治理面积(万平方公里)			[25]	预期性
新增治理“三化”草地面积(万公顷)			[6800]	预期性
新增治理沙化土地面积(万公顷)			>[1000]	预期性
自然湿地保护率(%)	50.3	55	[4.7]	预期性

注：带[]的为五年累计数，农村居民人均纯收入按2010年价格计算，

增长速度按可比价格计算

三、加快发展现代农业

(一) 稳定发展粮食生产

1、稳定粮食播种面积。坚持最严格的耕地保护制度，严格控制非农建设占用耕地，加大土地整理复垦开发补充耕地力度，确保耕地面积不减少、质量有提高。全面完成基本农田划定工作并落实到地块，确保基本农田保有量不低于15.6亿亩，其中水田面积保持在4.75亿亩左右。抓紧划定一批基础条件好、生产水平高的粮食生产区域，实行永久保护。提高粮食复种指数，确保全国粮食播种面积稳定在16亿亩以上，其中谷物播种面积稳定在12.6亿亩以上。

2、优化粮食品种结构。积极发展南方地区双季稻生产，因地制宜扩大东北优质粳稻生产，稳步推进江淮等粳稻生产适宜地区“籼改粳”。大力发展优质专用小麦。扩大玉米播种面积，加快发展优质专用玉米。积极发展高油高蛋白大豆，力争稳定大豆自给水平。积极发展小杂粮，扩大优质专用薯类生产。

3、提高粮食单产水平。积极选育高产优质粮食新品种，加快新品种繁育和推广，提高粮食作物良种普及率。改进耕作方式，推行水稻大棚和工厂化育秧、土壤深松深翻、免耕播种、测土配方施肥等高产栽培技术和模式，推进粮食生产全程机械化、专业化和标准化。加大高产创建力度，因地制宜实施整乡整县整建制推进，促进大面积均衡增产。

4、加强粮食主产区建设。以全国新增千亿斤粮食生产

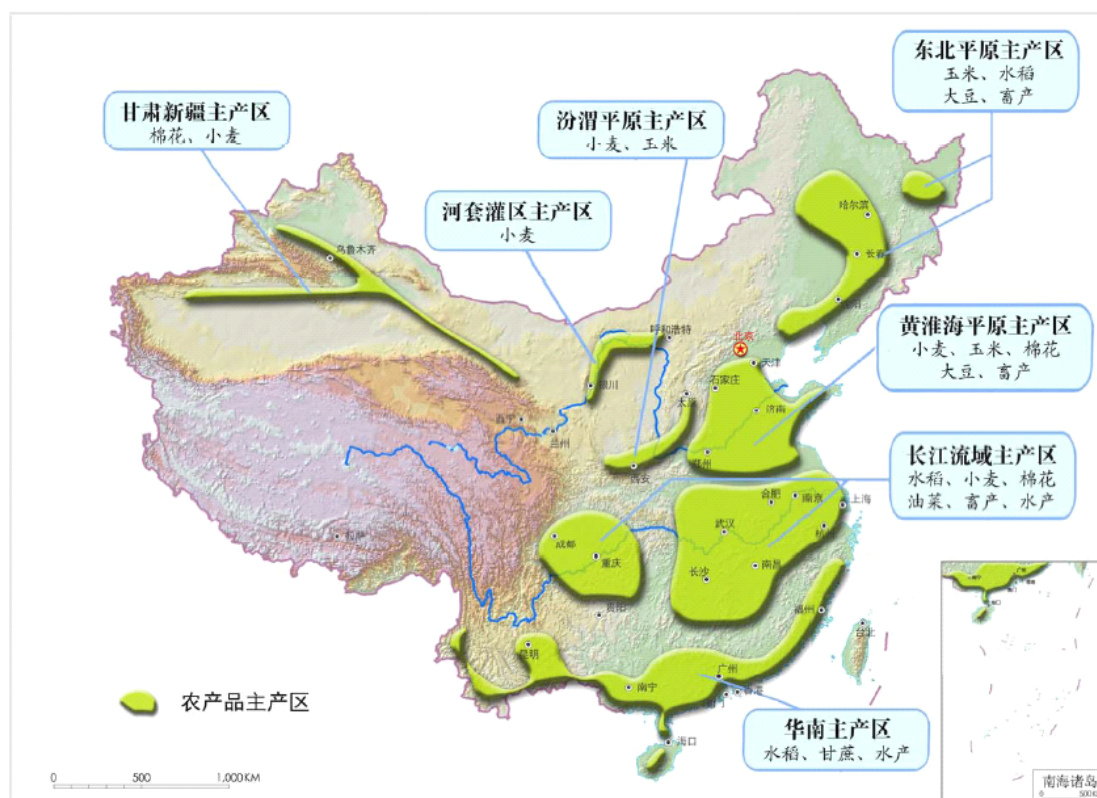
能力规划确定的 800 个产粮大县为重点，加大投入力度，加快实施进度，尽快形成新的生产能力，将粮食生产核心区和非主产区的产粮大县建成国家级商品粮生产基地。在保护生态环境的前提下，根据全国粮食供求状况，适时、适度开发粮食生产后备资源。

5、完善粮食生产的激励机制。建立健全粮食主产区利益补偿机制，支持粮食生产的政策措施向主产区倾斜。完善产粮大县奖励政策，将财政支持与粮食播种面积、产量、商品量以及粮食调出量挂钩。逐步取消产粮大县农业基本建设项目县级配套。完善粮食补贴机制，研究制定将粮食直补与粮食播种面积、产量和交售商品粮数量挂钩的操作办法，切实发挥补贴对粮食生产的激励作用，使种粮农民能够获得较多收益。

（二）推进农业结构战略性调整

1、优化农业区域布局。因地制宜，发挥优势，鼓励和支持粮食、棉花、油料、糖料等大宗农产品向优势产区集中，加强蔬菜、水果、茶叶、花卉、蚕茧等园艺产品基地建设，发展各具特色的优势畜产品和水产品产区。加快构建以东北平原、黄淮海平原、长江流域、汾渭平原、河套灌区、华南和甘肃新疆等农业主产区为主体，以其他农业地区为重要组成的“七区二十三带”农业战略格局。

图1 “七区二十三带”农业战略格局



2、大力发展养殖业。做大做强畜牧业，加强品种改良和疫病防控，推进畜禽养殖规模化、标准化、集约化和现代化。促进生猪生产平稳健康发展，积极支持生猪标准化规模养殖场（小区）建设，改善饲养、防疫和粪污处理条件，切实加强生猪疫病公共防控体系建设，完善生猪饲养补贴制度、良种繁育政策，进一步强化信贷和保险对生猪生产的支持，继续实施生猪调出大县（农场）奖励政策。加快转变奶业发展方式，努力保障乳制品质量安全，促进奶业持续健康发展。加快发展肉牛、肉羊生产，稳定发展禽肉、禽蛋生产，鼓励发展特种养殖。促进水产业健康发展，推广水产生态养殖模式，扶持和壮大远洋渔业。

3、加快发展资源节约型农业。积极推广渠道防渗、管道输水、喷灌滴灌等农业节水技术，大力发展高效节水灌溉，新增 5000 万亩高效节水灌溉面积。采用地膜覆盖、集雨补灌、保护性耕作等技术，积极发展旱作农业，加快建设旱作农业示范基地。提倡精耕细作，发展间作套种，推广立体种植，提高土地利用率。积极推广节种、节肥、节药、节能等技术措施，提高农业投入品使用效率。

4、积极发展都市型农业。发挥城市科技、人才和市场等优势，加强农业深度开发，不断拓展农业功能，大力发展科技农业、设施农业、生态农业、精品农业和观光农业。加强大中城市周边“菜篮子”产品生产基地建设，提高大中城市蔬菜等生鲜食品自给能力。

5、发展林业产业。加强优质苗木和珍贵树种培育，搞好工业原料林、用材林等木材战略储备生产基地建设，加快发展森林旅游、竹产业、花卉苗木、野生动植物繁育利用产业和沙产业，大力发展油茶、核桃等木本粮油和特色经济林产业，加快发展林下经济。

6、保障农产品质量安全。加强宣传引导，增强农产品生产经营者质量安全意识，落实质量安全责任。以农业投入品安全使用、农兽药残留限量、种养殖规范等为重点，完善农产品质量安全标准体系，大力推行农业标准化生产。切实强化农业生产投入品和产地环境监管，从源头上确保农产品质量安全。建立农产品质量安全可追溯制度，加大农产品注

册商标和地理标志保护力度，积极发展无公害农产品、绿色食品、有机农产品和地理标志农产品。加强农产品质量安全检验检测体系建设，搞好农产品质量安全例行监测和监督检查工作。加大监管力度，强化农产品生产、收购、储运、加工、销售全程监管，严禁使用违禁药物、非法化学物和其他可能危害人体健康的农业投入品。大力开展农产品质量安全风险评估，提高风险防范能力。

（三）加快农业科技创新和技术推广

1、提高农业科技创新能力。立足我国基本国情，面向产业需求，大力推进现代农业产业技术体系建设。加大国家各类科技计划向农业领域倾斜支持力度，支持发展农业科技创新基金，推进国家农业高新技术产业示范区和国家农业科技园建设，改善农业科技创新条件。深化农业科研院所改革，完善农业科研立项和科研评价机制，积极培育以企业为主导的农业产业技术创新战略联盟，支持企业加强技术研发和升级，鼓励企业承担国家各类科技项目，不断完善农业科技创新机制。加强农业教育科技培训，加快培养农业科技人才和创新团队。

2、突破农业科技重大基础理论与关键技术。加强农业基础研究，在农业生物基因调控与分子育种、农林动植物抗逆机理、农田资源高效利用、农林生态修复、有害生物控制、生物安全和农产品安全等方面突破一批重大基础理论和方法。加快推进前沿技术研究，在农业生物技术、新材料技术、

先进制造技术、精准农业技术等方面取得一批重大自主创新成果。加强农业节本降耗、节水灌溉、农机装备、新型肥料、疫病防控、加工贮运、循环农业、海洋农业、农村民生等领域的技术创新、集成与应用。提高农业生产经营信息化水平，在信息采集、管理信息、资源调查、气象预测和灾害预警等领域实现新突破。

3、做大做强种业。加大种业基础性、公益性研究投入，加强种质资源收集、保护、鉴定，创新育种理论方法和技术，创制改良育种材料，实施转基因生物新品种培育重大科技专项，加快培育一批突破性新品种。继续做好常规育种研究。深化种业体制改革，构建以产业为主导、企业为主体、基地为依托、产学研结合、育繁推一体化的现代种业体系。整合种业资源，优化资源配置，提高市场准入门槛，推动种子企业兼并重组，加快培育具有核心竞争力的大型优势种子企业。加大生物育种产业重大创新发展工程、动植物良种工程实施力度，加强优势种子繁育基地建设，在粮棉油生产大县建设新品种引进示范场。加强种子市场监管，完善品种审定、保护、退出制度，强化种子生产经营行政许可管理。

4、提升农业技术推广能力。切实加强基层农技推广服务能力建设，普遍健全乡镇或区域性农业技术推广、动植物疫病防控、农产品质量监管等公共服务机构，明确公益性定位，完善管理体制、人员聘用和考评制度。切实落实“一个衔接、两个覆盖”要求，提高基层农技推广人员待遇，改善

工作条件，改进服务手段。加快把基层农技推广机构的经营性职能分离出去，按市场化方式运作，探索公益性服务多种实现形式。推动高等学校、科研院所同基层农技推广机构、农民专业合作社、龙头企业、农户开展多种形式的合作，实现科技创新与农业生产经营的有效对接。鼓励高等学校、科研院所建立农业试验示范基地，集成、熟化、推广农业技术成果。建立健全农业技术交易市场，培育多元化的市场主体，完善农业技术市场交易法规和从业规章制度，加大农业知识产权保护力度，维护好农业技术市场秩序。

（四）改善农业设施装备条件

1、大兴农田水利建设。加快大型灌区、重点中型灌区续建配套和节水改造，在水土资源条件具备的地区，新建一批灌区，增加农田有效灌溉面积。实施大中型灌溉排水泵站更新改造，加强重点涝区治理，完善灌排体系。充分发挥现有灌溉工程作用，力争完成 70 % 以上的大型灌区和 50 % 以上的重点中型灌区骨干工程续建配套与节水改造任务。加快推进小型农田水利重点县建设，加强灌区田间工程配套。因地制宜兴建中小型水利设施，支持山丘区小水窖、小水池、小塘坝、小泵站、小水渠等“五小水利”工程建设。稳步发展牧区水利，建设节水高效灌溉饲草料地。

2、大规模建设旱涝保收高标准农田。加快中低产田改造，按照灌排顺畅、田地平整、土壤肥沃、路林配套的要求，突出重点地区和关键措施，以完善农田灌排体系为重点，配

套实施土地平整、土壤改良、培肥地力、机耕道路、农田林网等田间工程，力争再建成 4 亿亩旱涝保收高标准农田。建立健全农田设施管护机制，确保农田设施长期发挥效益。

3、加快推进农业机械化。支持农机工业技术改造，加强农机关键零部件和重点产品研发，提高产品适用性、便捷性、安全性。着力解决水稻机插和玉米、油菜、甘蔗、棉花机收等突出难题，加快推进粮食生产全程机械化，大力推进棉油糖等经济作物生产机械化，协调推进养殖业、林果业、农产品初加工机械化。大力发展设施农业、畜牧水产养殖等机械装备。积极推广土地深松、精量播种、化肥深施、保护性耕作和农作物秸秆粉碎还田等农业机械化技术。促进农机农艺融合，推广适合机械化作业的种植模式。支持农用工业发展，提高化肥、农药、农膜等农资生产水平。

4、加强农业防灾减灾能力建设。继续加强大江大河大湖治理，加快中小河流治理和病险水库除险加固，以及易灾地区生态综合治理，提高江河防洪及山洪地质灾害防治能力，基本建成工程措施与非工程措施相结合的大江大河综合防洪减灾体系，基本完成重点中小河流（包括大江大河支流、独流入海、内陆河流）重点河段治理。搞好抗旱水源工程建设，抓紧解决工程性缺水问题。加强气象基础设施和服务体系建设，做好农业灾害预报工作，提高农业气象灾害监测预警的准确率和精细化水平，强化人工影响天气基础设施和科技能力建设，科学开发利用空中云水资源，增强农业应对气

候变化能力。加强灾情监测、预警和调度工作，搞好应急救援物资储备，完善农业重大突发事件信息报告和发布制度，提高对农业灾害和突发事件等的应急反应能力，最大限度地减少灾害损失。加强动植物疫源疫病监测和防控体系建设，开展主要农作物和森林病虫害、草原鼠虫害专业化统防统治。建立饲草料储备制度，提高牧区防灾减灾能力。加强渔港建设，加快渔船标准化改造，提高渔业安全生产能力。

（五）提高农业生产经营组织化程度

1、推进农业产业化经营。完善扶持农业产业化经营的政策措施，加大财政、金融、税收、信息等支持力度，构建生产、加工、销售有机结合的农业产业体系，不断延长农业产业链条。扶持壮大成长性好、辐射面广、带动力强的农业产业化龙头企业，支持龙头企业开展技术创新、产品升级和品牌创建。依托龙头企业建设专业化、标准化、规模化生产基地，大力发展龙头企业联结农民专业合作社、带动农户的组织模式。

2、大力发展农民专业合作社。全面贯彻落实《农民专业合作社法》，加快发展农民专业合作社，扶持专业合作社做大做强，提高市场竞争力。创新合作社发展形式，鼓励在生产经营各个环节组建专业合作社。拓展合作社服务领域，完善合作社服务功能，支持有条件的专业合作社开展信用、土地流转等合作。增强供销合作社对农民专业合作社的带动力。支持农民专业合作社兴办农产品加工企业或参股龙头企业。

鼓励有条件的地方成立农产品行业协会。

3、建立新型农业社会化服务体系。加快构建以公共服务机构为依托、合作经济组织为基础、龙头企业为骨干、其他社会力量为补充，公益性服务和经营性服务相结合、专项服务和综合服务相协调的新型农业社会化服务体系。培育和发展多元化的农业社会化服务组织，扶持农民专业合作社、供销合作社、专业技术协会、农民用水合作组织、涉农企业等社会力量广泛参与农业产前、产中、产后服务。增强农村集体组织对农户生产经营的服务能力。

4、发展农产品现代流通方式。健全农产品市场体系，推进农产品批发市场建设和升级改造，加快形成布局合理、设施先进、功能齐全、交易规范的全国性骨干农产品批发市场网络。改造提升农贸市场交易和配套设施，加强集贸市场管理，规范经营环境，降低经营成本。规范发展农产品期货市场，充分发挥引导生产、稳定市场、规避风险的作用。发展农产品现代流通方式，加强大型粮食物流节点、农产品冷链系统、鲜活农产品物流配送中心等农产品流通基础设施建设。开展“南菜北运”、“西果东运”现代流通综合试点。大力推进“农超对接”，促进农产品电子商务健康有序发展，形成高效的农产品流通网络。培育和发展农村经纪人、农产品运销专业户、农产品流通企业等各类流通主体，提高农产品流通的组织化、产业化水平。

专栏3 现代农业重点工程

01 新增千亿斤粮食生产能力建设工程

加快实施《全国新增1000亿斤粮食生产能力规划》，加强800个产粮大县田间工程及农技农机服务体系建设。

02 棉油糖生产基地建设工程

支持新疆优质棉基地建设，推进黄河和长江流域棉区棉花生产基地建设，加强长江流域“双低”油菜和黄淮海榨油花生生产基地、南方甘蔗和北方甜菜生产基地建设，配套完善农技服务体系。

03 “菜篮子”建设工程

改造一批标准化园艺产品生产基地、规模化畜禽养殖场（小区）和水产健康养殖示范场，推进一批国家级重点大型批发市场和区域性批发市场建设和升级改造。

04 农产品质量安全检验检测体系建设工程

加强部、省、地（市）、县四级农产品质量安全检验检测能力建设，使全国农产品质检布局更加合理、功能更加完善，形成上下贯通、职能明确、运行高效、参数齐全、支持有力的农产品质检体系。

05 现代种业工程

建设国家级制种基地、区域性良繁基地以及畜禽水产品种资源场、良种场，健全品种试验及种子检测体系，建设国家重点保护农业野生植物、水生生物自然保护区和水产种质资源保护区。

06 农田水利建设工程

加快大中型灌区改造和建设步伐，完成全国251处大型灌排泵站更新改造任务，推进重点涝区治理，加强灌区田间工程配套。加强小型农田水利设施建设。

07 旱涝保收高标准农田建设工程

改造中低产田，更新提质现有高产田，开展土地平整、土壤改良、地力培肥、畦垄规格化整治，加强田间灌排设施、机耕道路及桥涵、积肥设施、农田林网等建设。

08 动植物保护工程

建设六级动物疫病防控体系，重点加强基层动物防疫体系建设。建设农作物病虫害防控体系，改善农作物病虫害监测防控设施条件。

09 渔政渔港建设工程

改扩建或新建一批沿海中心渔港、一级渔港、二级渔港、避风锚地和内陆重点渔港，建立健全各级渔政基地，购置一批渔政执法设施。

10 农村土地整治工程

实施农村土地整理复垦重点建设项目，补充耕地2400万亩。

11 林业产业发展工程

建设短周期浆纸和人造板原料林基地和珍贵树种基地。建设油茶217万公顷和特色经济林产业带700万公顷。

12 农业气象防灾减灾工程

完善农业气象预报预警服务系统，健全农村和农业气象灾害防御基础设施。

四、促进农民收入持续较快增长

（一）挖掘农业内部增收潜力

适应人民生活水平提高和市场需求变化，鼓励农民优化种养结构，积极发展优质高效农业和特色农业，保持农产品价格合理水平，提高农业的经济效益。完善农业龙头企业、农民专业合作社与农民的利益联结机制，使农民合理分享农产品加工、流通增值收益。拓展农业功能，利用农村田园风光、山水景观、乡风民俗等资源，发展“农家乐”、休闲农业、旅游农业和手工制品经营等。结合农业结构调整，发挥各地比较优势，支持发展“一村一品”，培育一批特色鲜明、类型多样的专业村、专业镇。

（二）积极发展农村二、三产业

1、大力发展农产品加工业。加快发展农产品产地初加工，改善产地初加工设施设备，降低产后损失，提升入市品级。以资源为基础，以市场为导向，提升农产品精深加工水平，发展粮油、糖料、果蔬、肉类、水产、乳制品和农业特色资源加工业，生产优质、安全、卫生、方便、营养、附加值高的农产品加工制品。优化农产品加工业布局，引导农产品加工企业向农产品优势产区集聚、向园区集中。支持农产品加工企业加快技术改造，改善装备条件，改进工艺技术，提升产品质量，培育市场占有率高的名牌产品。

2、提升乡镇企业发展水平。引导乡镇企业加快转型升级，加大科技创新力度，调整优化产业结构，完善经营管理

机制，提高从业人员素质，提升企业核心竞争力。推进乡镇企业节能减排，开展清洁生产，发展循环经济。鼓励有条件的乡镇企业通过跨地区、跨行业的联合、兼并、重组、收购、控股等方式，组建大型企业集团。科学规划，促进乡镇企业向县城、小城镇及园区集中，提高聚集效应。落实和完善财政、税收等优惠政策，加强对乡镇企业担保、贷款、上市融资等方面的金融支持，为乡镇企业发展创造良好环境。支持乡镇企业广泛参与现代农业发展、农业农村基础设施和公共服务建设。

3、加快发展农村第三产业。适应农村经济发展需要，大力发展农村金融、信息、科技等生产性服务业。支持商贸企业及供销合作社、农民专业合作社等合作组织发展农资连锁经营，推行农资信用销售。深入实施“万村千乡”市场工程，引导城市大型商贸流通企业等向农村延伸服务，推进农村电子商务体系建设，发展高效的农村物流配送体系，提高农村物流效率。面向农村居民生活需要，积极发展通讯、文化、餐饮、旅游、娱乐等生活性服务业，丰富服务产品类型，扩大服务供给，提高服务质量，满足和方便农民多样化的生活需求。适应农村人口老龄化和居住方式变化，积极发展农村养老服务和社区服务业。

（三）发展壮大县域经济

1、加快培育县域主导产业。发挥比较优势，改善发展环境，依托重点骨干企业，加快培育县域主导产业，带动配套

产业、关联产业发展，促进产业集群发展。统筹规划县域产业园区建设，推进园区整合发展，完善园区基础设施，加强园区管理创新，提升园区服务水平，增强园区承载和聚集功能，引导企业向园区集中、资源向园区整合、资金向园区流动、人才向园区汇集，促进产业园区特色化、规范化、集约化发展。鼓励中西部地区依托园区承接东部地区产业转移。

2、积极发展小城镇。以县城和中心镇为重点，培育发展一批规模较大、辐射带动能力强的小城镇。强化土地利用总体规划的整体管控作用，加强小城镇规划工作，合理确定小城镇开发边界，强化规划约束力，走集约式城镇化道路，努力实现城镇面积扩张与人口产业集聚的合理匹配。加强小城镇基础设施建设，提高小城镇综合经济实力，增强小城镇公共服务和居住功能，吸纳农村富余劳动力就近就地转移就业、返乡创业和落户定居。

（四）促进农民转移就业

1、拓宽农民就业渠道。加大对农民转移就业培训的支持力度，为农民工提供职业技能培训和技能鉴定补贴，根据市场需求开展订单培训、定向培训，切实提高农民转移就业能力。结合农村基础设施项目建设，扩大农民就地转移就业规模。农村二、三产业和县域经济要更加重视发展劳动密集型产业，带动农民就近转移就业。加强农民外出就业信息引导，组织开展劳务输出对接，促进农民外出转移就业持续增长。落实好农民工创业扶持政策，为有创业需求的农民工免

费提供创业咨询指导、创业培训、创业项目推介等服务，提供创业小额担保贷款贴息，引导农民工返乡创业，以创业带动就业。

2、加强农民工劳动权益保护。建立统一规范灵活的人力资源市场，促进城乡劳动者平等就业。全面推行劳动合同制度，着力提高农民工合同签订率，规范劳务派遣用工和企业裁员行为。建立健全农民工工资决定和正常增长机制，健全工资支付保障机制，完善最低工资和工资指导线制度，逐步提高最低工资标准，努力实现农民工和城镇就业人员同工同酬。改善农民工劳动条件，保障安全生产，加强职业病防治和农民工健康服务。健全协调劳动关系三方机制，发挥政府、工会和企业作用。加大劳动保障监察立法和执法力度，加强劳动人事争议调解仲裁服务体系建设，为农民工免费提供劳动关系协调、劳动人事争议调解仲裁和劳动保障监察执法维权等服务。

（五）努力增加农民转移性收入

完善农业补贴政策，逐步加大补贴力度。增加新型农村社会养老保险基础养老金，逐步提高新型农村合作医疗人均筹资标准、财政补助水平和报销水平，农村最低生活保障标准年均增长 10% 以上。积极增加农业保险保费补贴品种并扩大覆盖范围，开展并逐步扩大设施农业保费补贴试点。继续加大扶贫投入力度。

五、建设社会主义新农村

坚持“因地制宜、尊重民意、远近结合、体现特色、量力而行”的原则，在搞好县域村镇体系规划和村镇建设规划的同时，统筹安排农村基础设施建设和社会事业发展，建设农民幸福生活的美好家园。

（一）加强农村基础设施建设

按照“饮水安全方便、能源清洁便利、道路畅通便捷、住房安全舒适、环境整洁优美”的要求，加强农村基础设施建设，改善农村生产生活条件。

1、加快农村饮水安全建设。坚持水量和水质安全并重，进一步加快建设进度，因地制宜地采取集中供水、分散供水和城镇供水管网向农村延伸等方式解决农村人口饮水安全问题，到2015年农村集中式供水受益人口比例提高到80%左右。强化工程运行管理，落实管护主体，加强水源保护和水质监测，确保工程长期发挥效益，让农民喝上洁净水、放心水。

2、加强农村电力建设。实施新一轮农村电网改造升级工程，提高农村电力供电可靠性和供电能力，改善农村生产生活用电条件。加快城乡电力公共服务均等化进程，实现城乡用电同网同价。实施无电地区电力建设工程，全面解决无电人口基本用电问题，实现电力普遍服务。在保护生态和农民利益的前提下，科学规划、有序开发农村小水电，继续加强水电新农村电气化县建设，因地制宜实施小水电代燃料工程，搞好农村水电配套电网改造工程建设。

3、加强以农村沼气为重点的清洁能源建设。继续推进农村户用沼气建设，切实加强建后管理和服务体系建设，提高户用沼气使用率。适应畜禽规模养殖快速发展实际，积极有序开展大中小型沼气工程建设。加强沼气关键技术研发推广，促进沼气和沼渣沼液高效利用。加快省柴节煤炉灶炕升级改造，推进大型秸秆能源化利用工程建设，引导适宜地区在农村新建和改造的住房中利用太阳能，推广使用太阳能热水器和太阳灶，加快构建清洁、经济、便利的农村能源体系。

4、加强农村公路建设。继续实施以通沥青（水泥）路为重点的通达、通畅工程，实现所有具备条件的东中部地区建制村、西部地区 80% 以上的建制村通沥青（水泥）路。实施县乡道改造和连通工程，提高农村公路网络水平。统筹城乡交通一体化发展，基本实现乡镇通班车率达到 100%、建制村通班车率达到 92%。实施农村公路的桥涵建设、危桥改造以及客运场站等公交配套工程，加强农村公路安全设施建设，切实落实农村公路的养护和管理。

5、加强农村住房建设。鼓励有条件的地方通过多种形式支持农民依法依规建设自用住房。继续推进农村危房改造，合理确定补助对象和标准，强化工程质量安全管理，完善档案管理和产权登记，推动农村基本住房安全保障制度建设，改造农村危房 800 万户以上。加快国有林区（场）棚户区改造和垦区危房改造，基本解决国有垦区、林区、林场职工住房困难问题。继续实施游牧民定居工程，建设游牧民定

居住房 24.6 万户，实现全国游牧民定居目标。加快实施以船为家渔民上岸安居工程。

6、继续推进农村扶贫开发和水库移民后期扶持工作。

贯彻落实《中国扶贫开发纲要（2011-2020 年）》，增加扶贫开发投入，将连片特困地区作为贫困攻坚主战场，加大对革命老区、民族地区、边疆地区扶持力度，坚持开发式扶贫方针，实行扶贫开发和农村最低生活保障制度的有效衔接，稳定解决扶贫对象温饱，尽快实现扶贫对象脱贫致富。全面落实水库移民后期扶持政策，加大资金整合和投入力度，加快库区和移民安置区基础设施建设和社会事业发展，不断改善水库移民生产生活条件。积极开展特困移民解困工作试点，集中攻坚，解决好特困移民的安全居住和生存发展问题。

（二）加快发展农村社会事业

按照“教育水平提高、卫生条件改善、文化生活丰富、就业公平体面”的要求，加快发展农村社会事业，提高农村人口素质，促进农村全面发展。

1、办好农村教育事业。合理配置公共教育资源，重点向农村、边远、贫困、民族地区和革命老区倾斜。改善农村中小学办学条件，保留并办好必要的村小学和教学点，加强农村中小学寄宿制学校建设，加大农村中小学师资队伍建设力度，提高农村义务教育质量和县域内均衡发展水平。对于农村义务教育阶段学生，实施营养改善计划，政府免费提供教科书，免寄宿生住宿费，并为家庭困难寄宿生提供生活补助。

加快普及农村高中阶段教育，落实好农村中等职业教育免学费政策。大力发展农村学前教育，加强农村幼儿园建设，努力提高农村学前教育普及程度，保证留守儿童入园。大规模开展农村实用人才培养，加快培养农村生产型、经营型、技能服务型实用人才，到 2015 年农村实用人才总量达到 1300 万人。

2、加强农村医疗卫生体系建设。推进新增医疗卫生资源重点向农村倾斜。完善以县医院为龙头、乡镇卫生院和村卫生室为基础的农村三级医疗卫生服务网络。加快建设以县级疾病预防控制、卫生监督等为核心的农村公共卫生服务体系，扩大农村免费基本公共卫生服务范围，推行乡村卫生服务一体化管理。实施农村妇女住院分娩补助。积极预防农村重大传染病、慢性病、职业病、地方病和精神疾病，提高农村重大突发公共卫生事件处置能力，实施农村急救体系建设。

3、繁荣发展农村文化体育事业。推进农村公共文化服务体系建设工程，改善农村文化基础设施，为农村居民免费提供文化信息资源共享、电影放映、送书送报送戏等公益性文化服务。加强农村基层广播电视和无线发射台站建设，全面解决 20 户以下已通电自然“盲村”广播电视覆盖，在有线网络未通达的农村地区开展直播卫星公共服务。继续加强农家书屋和农村阅览栏（屏）建设。积极开展农村特色文化活动。继续实施农民体育健身工程，改善农村公共体育设施条件。

4、做好农村就业服务工作。完善城乡公共就业服务体系，加强农村劳动力就业综合服务平台建设，为农民转移就业免费提供就业咨询、职业指导、职业介绍、就业失业登记等服务。加快建立功能齐全、布局合理、方便可及的农村就业服务网络。

（三）提高农村社会保障水平

按照“保基本、广覆盖、多层次、有弹性、可持续”的要求，健全农村社会保障制度，提高农村社会保障水平，实现农村居民“老有所养、病有所医、困有所济”。

1、实现新型农村社会养老保险制度全覆盖。建立健全新型农村社会养老保险制度，稳步提高新型农村社会养老保险基础养老金水平。完善被征地农民基本生活保障制度，实行先保后征。研究制定新农保与城镇居民社会养老保险制度、城镇企业职工基本养老保险制度间的衔接和保险关系转移接续办法，促进城乡养老保险一体化发展。

2、完善新型农村合作医疗保障制度。逐步提高农村居民医疗保险人均筹资标准和财政补助水平，提高新农合最高支付限额和住院费支付比例。完善农村医疗救助制度，提高救助标准，扩大救助范围。加强城乡医疗保障制度衔接和资源整合，鼓励有条件地区建立城乡一体化的居民基本医疗保险制度。

3、加强农村社会救助体系建设。完善农村最低生活保障制度，将符合条件的农村老人全部纳入农村五保供养范

围，实行分散供养和集中供养相结合。稳步提高低保标准，健全与物价挂钩的低保标准动态调整机制，力争农村低保标准年均提高 10%以上。完善农村受灾群众临时救助制度，加大对农村残疾人生产扶助和生活救助力度，积极探索建立农民意外伤害保障机制和生育保障机制。

专栏 4 农村基础设施建设重点工程	
01	农村饮水安全工程 采取集中供水、分散供水和城镇供水管网向农村延伸等方式，解决约 3 亿农村人口（含国有农林场）和农村学校师生的安全饮水问题。
02	农村供电工程 对未改造的农村电网进行全面改造，对电力需求快速增长而出现供电能力不足的农村电网实施升级改造。建成 1000 个太阳能示范村和 200 个绿色能源县。建设 300 个水电新农村电气化县和新增小水电装机容量 1000 万千瓦。
03	农村公路工程 新建和改造农村公路 100 万公里，实现所有具备条件的东中部地区行政村、西部地区 80%以上的行政村通沥青（水泥）路。
04	农村沼气工程 建设户用沼气、小型沼气工程、大中型沼气工程和沼气服务体系，使 50%以上的适宜农户用上沼气。
05	农村安居工程 完成农村困难家庭危房改造 800 万户。基本解决国有垦区、林区、林场职工住房困难问题。建设游牧民定居住房 24.6 万户，实现全国游牧民定居目标。

六、加强生态建设和环境保护

（一）加强生态保护

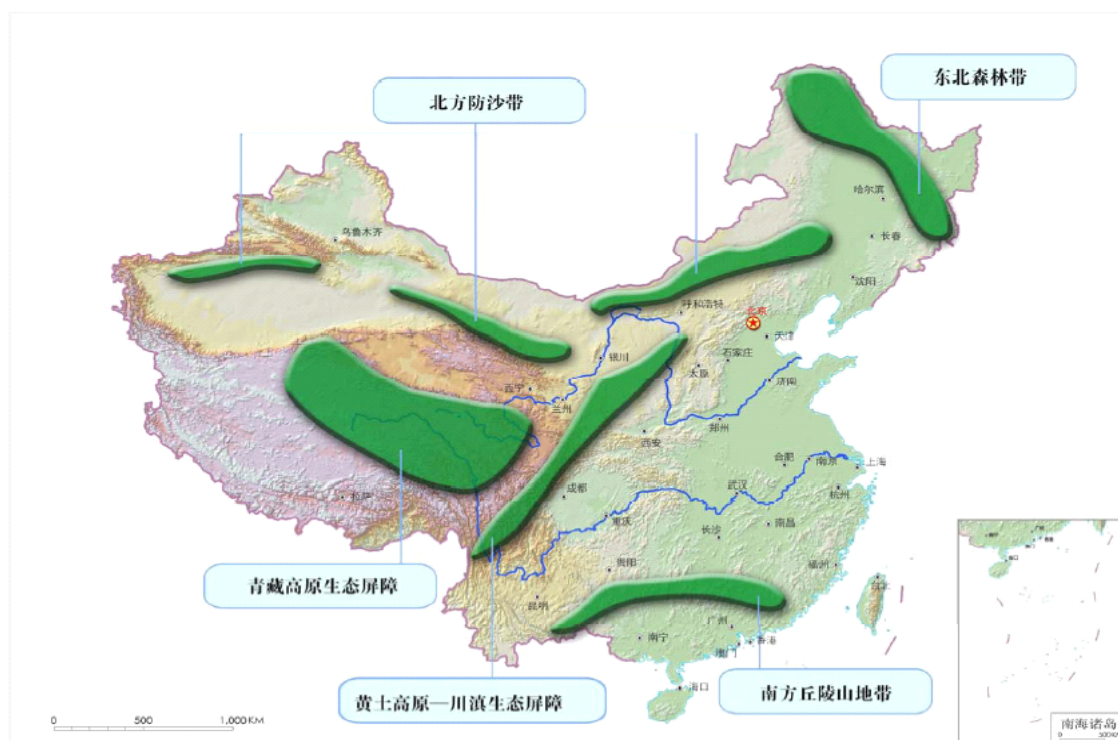
坚持保护优先，加强开发建设活动的环境监管，防止矿产资源开发和大型工程建设对自然资源和生态环境的破坏，加强对森林、草原、湿地、荒漠、河流、水源地、水生生物及野生动植物等自然资源的保护。严格林地保护制度，加强森林抚育和低质林改造，提高森林生态系统整体功能。坚持

自然恢复，发挥生态自我恢复功能，加强自然保护区建设。加强森林、草原防火、病虫鼠害防治体系和预报预警应急能力建设。加强水生生物资源养护，加大增殖放流力度，加强海洋生态系统保护和修复。继续实行休渔、禁渔制度。合理开发利用海洋资源，提高海洋生态功能和生态承载力。加大对外来有害生物入侵的防治力度，防止对生态系统的破坏。

（二）加快生态建设

坚持因地制宜、综合治理，组织实施好“三北”等防护林、退耕还林、退牧还草、水土流失综合治理、天然林资源保护等重点生态建设工程。加大三江源地区、青海湖流域、岩溶石漠化地区、黄土高原地区、三峡库区、京津风沙源区、祁连山水源涵养区、甘南黄河重要水源补给生态功能区、川西藏区和西藏生态屏障等重点地区生态建设力度。加强科尔沁退化草地、甘孜高寒草地、伊犁河谷草地等重点草原保护和建设。继续推进石羊河、敦煌、太湖等重点河湖与地区水生态修复治理。加快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重要支撑，以点状分布的国家禁止开发区域为重要组成的生态安全战略格局。

图2 “两屏三带”生态安全战略格局



（三）推进农村环境综合整治

大力发展农业循环经济，推进农业清洁生产，开展农业废弃物资源化利用。加快测土配方施肥技术的推广应用，引导农民科学施肥，多施绿肥、有机肥，推广病虫草害生物防治，鼓励使用高效、低毒、低残留农药及生物农药，搞好农膜、农药包装物的回收再利用，推进秸秆综合利用，科学规划布局养殖场，加大畜禽、水产养殖污染防治力度，加强土壤污染监测，开展污染土壤（场地）治理修复，有效控制和治理农业面源污染。支持有条件的农村地区开展垃圾集中处理，逐步建立户分类、村收集、乡（镇）中转、县（市）处理的垃圾收集清运与处理体系，引导条件暂不适宜农村地区实行源头分类、就地减量、资源化利用的垃圾处理模式。推

进农村水污染综合治理，在规模较大的村庄和城市周边村镇推广污水集中处理。实施农村清洁工程，改善农村卫生条件和人居环境，到 2015 年完成 6 万个建制村的环境综合整治任务。强化农村工业企业污染排放监管，禁止工业和城市污染向农村扩散。

专栏 5 生态建设和环境治理重点工程

- 01 天然林资源保护二期工程**

对天然林资源保护工程区内 1.07 亿公顷森林进行全面有效管护，加强公益林建设和后备森林资源培育。
- 02 退耕还林还草**

在重点生态脆弱区和重要生态区位继续实施退耕还林还草，重点治理 25 度以上坡耕地。
- 03 防护林体系建设**

继续实施“三北”、沿海、长江流域、珠江流域等防护林工程，增加森林植被。
- 04 京津风沙源治理**

完成一期工程，启动二期工程，进一步治理沙化土地。
- 05 重点自然生态系统保护**

依法划建一批国家级沙化土地封禁保护区，开展野生动植物保护及自然保护区建设，加强湿地保护与恢复。
- 06 草原生态保护与建设**

实施退牧还草、南方草原开发利用和草原防灾减灾等工程，建设草原围栏，改良草原 3 亿亩，人工种草 1.5 亿亩。
- 07 水土保持与河湖生态修复**

继续实施国家水土保持重点工程，开展坡耕地综合整治，实施三峡、丹江口库区等重点地区水土保持，新增水土流失治理面积 25 万平方公里。加强石羊河、塔里木河等河湖的综合治理与修复及准噶尔盆地南缘防沙治沙工程建设，推进敦煌水资源合理利用与生态保护。
- 08 岩溶地区石漠化综合治理**

逐步扩大石漠化综合治理试点县规模，通过加强林草植被保护和建设、合理开发利用草地资源等措施，加大石漠化综合治理力度。
- 09 黄土高原地区综合治理**

通过水土保持及土地整治、森林植被保护和建设、草食畜牧业发展等措施，加大水土流失以及荒漠化严重地区综合治理力度。
- 10 西藏生态安全屏障保护与建设**

通过天然植被保护、退牧还草、防沙治沙、水土保持等措施，使全区 30%以上中度和重度退化草地得到有效治理，重点区域 30%的可治理沙化土地和 20%的水力侵蚀面积得到治理。

- | | |
|-----------|---|
| 11 | 三江源自然保护区生态保护与建设
保护和恢复林草植被，遏制草地植被退化、沙化，增强保持水土、涵养水源能力。 |
| 12 | 祁连山水源涵养区生态保护和综合治理
加强森林、草原、湿地的保护和修复，增强生态系统稳定性，涵养水源，保持水土。 |
| 13 | 甘南黄河重要水源补给生态功能区生态保护与建设
通过退牧还草、沙化草原综合治理、草原鼠虫害综合防治等措施，提高黄河水源涵养能力。 |
| 14 | 青藏高原东南缘生态环境保护
实施森林、草原、湿地生态系统保护与建设工程，治理沙化面积250万亩。 |
| 15 | 农村清洁工程
推进农村有机废弃物处理利用和无机废弃物收集转运，配套开展村庄硬化绿化。 |

七、保障措施

（一）完善农业支持保护制度

1、建立投入稳定增长机制。落实中央关于“三农”政策有关规定，确保各级财政对农业的投入增长幅度高于财政经常性收入增长幅度，预算内固定资产投资继续向农业农村建设项目倾斜，土地出让收益重点投向农业土地开发和农村基础设施建设。保证财政农业科技投入增幅明显高于财政经常性收入增幅，逐步提高农业研发投入占农业增加值的比重。严格执行耕地占用税税率提高后新增收入全部用于农业的规定，严格按照有关规定计提和使用用于农业土地开发、农田水利建设的土地出让收益，严格执行新增建设用地土地有偿使用费全部用于耕地开发和土地整理的规定。拓宽农业投入来源，鼓励和引导社会资本投入农业农村，努力形成多元化投入新格局。

2、健全农业补贴制度。扩大补贴范围，提高补贴标准，完善补贴办法，增强补贴实效。进一步完善粮食直补政策，逐年增加农民种粮补贴。在现有粮食作物良种补贴范围的基

础上，逐步扩大良种补贴覆盖范围。加大适用农机具购置补贴力度，逐步扩大补贴范围，加快调整和完善农机购置补贴政策。加强农业生产成本收益监测，完善与农业生产资料价格上涨挂钩的农资综合补贴动态调整机制。建立农业补贴政策后评估机制。

3、健全农产品价格保护制度。完善粮食最低收购价政策，根据粮食生产成本及市场供求情况，逐步提高粮食最低收购价，引导粮价平稳上升，保持粮价合理水平。充分发挥市场机制的作用，探索建立以目标价格为核心的反周期补贴制度。完善主要农产品的价格形成机制，建立健全重要农产品供求和价格监测预警体系，完善市场信息会商发布制度。充实粮棉油糖等主要农产品储备，适时启动主要农产品临时收储，支持企业增加商业收储，形成国家储备与商业储备相结合、中央储备与地方储备相结合的主要农产品储备体系。优化农产品进出口调节和储备吞吐调节机制，灵活运用国际市场调剂国内品种余缺。健全生猪市场价格调控预案。完善北方大城市冬春蔬菜储备制度，探索建立主要蔬菜品种价格稳定机制。加强农资产销调控，充分发挥化肥淡季储备作用，保障市场供应。

4、加快建立生态补偿机制。按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则，加快建立生态补偿机制。加大对生态脆弱地区和生态区位重要地区的均衡性转移支付力度，研究设立国家生态补偿专项资金。鼓励和引导下游地区对上游地区、

开发地区对保护地区、生态受益地区对生态保护地区的生态补偿。积极探索市场化生态补偿机制。

（二）深化农村改革

1、稳定和完善农村基本经营制度。坚持以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，完善农村土地承包法律法规和政策，全面推进集体林权制度改革，完善草原承包经营制度，健全覆盖耕地、林地、草原等土地资源的家庭承包经营制度。保持现有土地承包关系稳定并长久不变，全面落实农村土地承包地块、面积、合同、证书“四到户”，赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权。完善土地承包经营权权能，依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利。在依法自愿有偿和加强服务基础上完善土地承包经营权流转市场，允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营。

2、有序推进农村土地管理制度改革。加快推进农村集体土地所有权、宅基地使用权、集体建设用地使用权的确权、登记、颁证工作。完善农村宅基地管理制度，严格宅基地管理，禁止违规多占宅基地，在尊重农民意愿、保障农民权益的原则下，依法盘活和利用好农村现有宅基地，探索开展农村闲置宅基地的退出和补偿机制。农村宅基地和村庄整理所节约的土地，首先要复垦为耕地，调剂为建设用地的必须符合土地利用总体规划，纳入年度建设用地计划，并优先满足

集体建设用地。规范城乡建设用地增减挂钩改革试点，严格控制试点范围和试点规模，确保土地增值收益及时全部返还农村。

3、深化农村其它改革。深入推进乡镇机构、农村义务教育、县乡财政管理体制等农村综合改革。全面推行村级公益事业建设一事一议财政奖补，大幅增加奖补资金规模。继续开展农民负担重点治理，坚决防止农民负担反弹。鼓励有条件的地方开展农村集体产权制度改革试点，保障农民对集体财产的收益权。加快推进供销合作社改革，强化县联合社服务功能。继续推进国有林场、国有林区改革和农垦体制改革，加快推进水利改革，有序推进农村改革试验区工作。认真总结统筹城乡综合配套改革试点经验，积极探索解决农业、农村、农民问题新途径。

（三）推进城乡发展一体化的制度创新

1、逐步建立城乡统一的建设用地市场。改革征地制度，严格界定公益性和经营性建设用地，逐步缩小征地范围，严格履行征地程序，完善征地补偿制度。提高农村土地征收补偿水平，依法征收农村集体土地，按照同地同价的原则及时足额给农村集体组织和农民合理补偿。在土地利用规划确定的城镇建设用地范围外，经批准占用农村集体土地建设非公益项目，允许农民依法通过多种方式参与开发经营并保障农民合法权益。将农村集体经营性建设用地使用权转让纳入现行的城市国有土地市场统一管理，对依法取得的农村经营性

集体建设用地，必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权，在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益。

2、创新金融支农体制机制。加大对农村金融政策支持力度，拓宽农村融资渠道，加快建立商业性金融、合作性金融、政策性金融相结合，资本充足、功能健全、服务完善、运行安全的农村金融体系。引导农村储蓄存款主要用于农业农村，县域内银行业金融机构新吸收的存款，主要用于当地发放贷款。拓展农业发展银行支农领域，扩大邮政储蓄银行涉农业务范围。坚持农业银行为农服务的方向，稳定和发展农村服务网络。深化农村信用社改革，切实发挥其为农服务主力军作用。放宽农村金融准入政策，鼓励和规范发展多种形式的农村金融机构，加快培育村镇银行、贷款公司、农村资金互助社，鼓励有条件的地区以县为单位建立社区银行，有序发展农村小额贷款组织。加强农村信用体系建设，扩大农村有效担保物范围。发展农村保险事业，健全农业保险制度。支持符合条件的涉农企业上市。

3、推进城镇化发展的制度创新。深化户籍制度改革，坚持因地制宜、分步推进，把有稳定劳动关系并在城镇居住一定年限的农民工及其家属逐步转为城镇居民。中小城市和小城镇要根据实际放宽落户条件，切实落实国家有关户籍制度改革的政策要求，逐步满足符合条件农村人口的落户需求。继续探索建立城乡统一的户口登记制度。大力改善对暂

时不具备在城镇落户条件农民工的公共服务，逐步实现基本公共服务由户籍人口向常住人口覆盖。保证农民工随迁子女平等接受义务教育，并研究制定接受义务教育后在当地升学考试的办法。将与企业建立稳定劳动关系的农民工纳入城镇职工基本养老和医疗保险，以农民工、非公经济组织从业人员等为重点，扩大工伤、失业和生育保险覆盖面。多渠道多形式改善农民工居住条件，鼓励采取多种方式将符合条件的农民工纳入城镇住房保障体系。采取有针对性的措施，着力解决新生代农民工问题。扩大县域发展自主权，稳步推进扩权强县改革试点，逐步提高县级财政在省级财力分配中的比重，在有条件的地方探索省直接管理县（市）的体制。依法赋予经济发展快、人口吸纳能力强的小城镇在投资审批、工商管理、社会治安等方面的行政管理权限。

（四）扩大农业对外开放

1、积极实施农业“引进来”战略。鼓励进口国内紧缺型资源产品，适度进口结构性短缺产品，确保国内市场供给的稳定，缓解国内资源环境趋紧压力。加强进口农产品检验检疫和质量监督管理。引导外商投资发展现代农业，促进农业生产发展、科技升级和管理优化。合理有效利用国外优惠贷款，更加注重“引资”和“引智”相结合。完善农业外资准入和安全管理制制度，健全符合世界贸易组织规则的外商经营农产品和农业生产资料准入制度，保护国内农业产业安全。

2、加快实施农业“走出去”战略。努力扩大优势农产品

出口，加强农产品出口基地建设，搞好农产品出口的信贷和保险服务。加大财政、金融等支持力度，积极培育农业跨国经营企业，鼓励大型企业集团、农垦企业、农业产业化龙头企业、远洋渔业企业等有条件的企业在境外进行农业林业资源开发、农产品加工、仓储运输、市场营销，逐步建立农产品国际产销加工储运体系。采取多种形式，支持我国企业通过参股、并购等方式，加入农业跨国公司全球供应链。

3、推进农业国际合作与交流。充分利用多边、双边经贸合作机制，发挥我国在国际农业合作与磋商中的重要作用，推动国际农业合作健康发展。积极参与国际农产品贸易规则、农业标准制定、以及动植物疫原疫病防控、生物安全等涉农国际谈判与协作，建立公平合理的国际农产品贸易规则，促进形成正常稳定的国际农产品市场秩序。

（五）加强农村法制保障

认真执行相关涉农法律法规，依法加强农业基础地位，加快农村经济发展，保护农村资源环境，保障农民合法权益。加快制定《农业投入法》等法律法规，把行之有效的支农扶农政策措施制度化、规范化。推进农业综合执法，加强执法检查，提高执法水平。深入开展农村普法宣传教育，增强农民法制观念，提高农民遵纪守法意识和正确运用法律手段维护自身权益的能力。

八、实施机制

（一）加强组织领导

各有关部门和地方要增强使命感和责任感，切实加强组织领导，按照规划的总体部署，认真贯彻落实中央各项强农惠农富农政策，结合本部门、本地区发展实际，科学安排政府投资，合理引导社会资源，统筹协调推进农村经济发展的各项重大工程，确保规划落到实处。要加强规划宣传，共同营造全社会重视农业、关注农村经济发展的良好氛围，引导形成推动农村经济又好又快发展的强大合力，努力开创我国农村经济发展的新局面。

（二）加强规划衔接协调

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

（三）加强考核评价

按照科学发展观和正确政绩观要求，把粮食生产、农民增收、耕地保护、农村环境治理等作为考核地方特别是县（市）领导班子绩效的重要内容，尽快制定指标，严格监督检查。坚持“米袋子”省长负责制和“菜篮子”市长负责制，研究完善具体工作方案。完善严格地方政府耕地保护责任目

标履行情况的检查与考核，推行落实耕地和基本农田保护领导干部离任审计制度。