

农业部
国家发展和改革委员会
科技政策司
国土资源部
环境保护部
水利部
文件

农计发〔2015〕145号

关于印发《全国农业可持续发展规划
(2015—2030年)》的通知

各省、自治区、直辖市、计划单列市人民政府,新疆生产建设兵团:

《全国农业可持续发展规划(2015—2030)》已经国务院同意,现印发你们,请认真贯彻执行。

(此页无正文)

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

2015年5月20日

全国农业可持续发展规划

(2015-2030 年)

2015 年 5 月

农业关乎国家粮食安全、资源安全和生态安全。大力推动农业可持续发展,是实现“五位一体”战略布局、建设美丽中国的必然选择,是中国特色新型农业现代化道路的内在要求。为指导全国农业可持续发展,编制本规划。

一、发展形势

(一)主要成就。

新世纪以来,我国农业农村经济发展成就显著,现代农业加快发展,物质技术装备水平不断提高,农业资源环境保护与生态建设支持力度不断加大,农业可持续发展取得了积极进展。

农业综合生产能力和农民收入持续增长。我国粮食生产实现历史性的“十一连增”,连续8年稳定在5亿吨以上,连续2年超过6亿吨。棉油糖、肉蛋奶、果菜鱼等农产品稳定增长,市场供应充足,农产品质量安全水平不断提高。农民收入持续较快增长,增速连续5年超过同期城镇居民收入增长。

农业资源利用水平稳步提高。严格控制耕地占用和水资源开发利用,推广实施了一批资源保护及高效利用新技术、新产品、新项目,水土资源利用效率不断提高。农田灌溉水用量占总用水比重由2002年的61.4%下降到2013年的55%,有效利用系数由0.44提高到2013年的0.52,粮食亩产由293公斤提高到2014年的359公斤。在地少水缺的条件下,资源利用水平的提高,为保证粮食等主要农产品有效供给作出了重要贡献。

农业生态保护建设力度不断加大。国家先后启动实施水土保

持、退耕还林还草、退牧还草、防沙治沙、石漠化治理、草原生态保护补助奖励等一批重大工程和补助政策,加强农田、森林、草原、海洋生态系统保护与建设,强化外来物种入侵预防控制,全国农业生态恶化趋势初步得到遏制、局部地区出现好转。2013年全国森林覆盖率达到21.6%,全国草原综合植被盖度达54.2%。

农村人居环境逐步改善。积极推进农村危房改造、游牧民定居、农村环境连片整治、标准化规模养殖、秸秆综合利用、农村沼气和农村饮水安全工程建设,加强生态村镇、美丽乡村创建和农村传统文化保护,发展休闲农业,农村人居环境逐步得到改善。截至2014年底,改造农村危房1565万户,定居游牧民24.6万户;5.9万个村庄开展了环境整治,直接受益人口约1.1亿。

(二) 面临挑战。

在我国农业农村经济取得巨大成就的同时,农业资源过度开发、农业投入品过量使用、地下水超采以及农业内外源污染相互叠加等带来的一系列问题日益凸显,农业可持续发展面临重大挑战。

资源硬约束日益加剧,保障粮食等主要农产品供给的任务更加艰巨。人多地少水缺是我国基本国情。全国新增建设用地占用耕地年均约480万亩,被占用耕地的土壤耕作层资源浪费严重,占补平衡补充耕地质量不高,守住18亿亩耕地红线的压力越来越大。耕地质量下降,黑土层变薄、土壤酸化、耕作层变浅等问题凸显。农田灌溉水有效利用系数比发达国家平均水平低0.2,华北地下水超采严重。我国粮食等主要农产品需求刚性增长,水土资

源越绷越紧,确保国家粮食安全和主要农产品有效供给与资源约束的矛盾日益尖锐。

环境污染问题突出,确保农产品质量安全的任务更加艰巨。工业“三废”和城市生活等外源污染向农业农村扩散,镉、汞、砷等重金属不断向农产品产地环境渗透,全国土壤主要污染物点位超标率为 16.1%。农业内源性污染严重,化肥、农药利用率不足三分之一,农膜回收率不足三分之二,畜禽粪污有效处理率不到一半,秸秆焚烧现象严重。海洋富营养化问题突出,赤潮、绿潮时有发生,渔业水域生态恶化。农村垃圾、污水处理严重不足。农业农村环境污染加重的态势,直接影响了农产品质量安全。

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

体制机制尚不健全,构建农业可持续发展制度体系的任务更加艰巨。水土等资源资产管理体制机制尚未建立,山水林田湖等缺乏统一保护和修复。农业资源市场化配置机制尚未建立,特别是反映水资源稀缺程度的价格机制没有形成。循环农业发展激励

机制不完善,种养业发展不协调,农业废弃物资源化利用率较低。农业生态补偿机制尚不健全。农业污染责任主体不明确,监管机制缺失,污染成本过低。全面反映经济社会价值的农业资源定价机制、利益补偿机制和奖惩机制的缺失和不健全,制约了农业资源合理利用和生态环境保护。

(三)发展机遇。

当前和今后一个时期,推进农业可持续发展面临前所未有的历史机遇。一是农业可持续发展的共识日益广泛。党的十八大将生态文明建设纳入“五位一体”的总体布局,为农业可持续发展指明了方向。全社会对资源安全、生态安全和农产品质量安全高度关注,绿色发展、循环发展、低碳发展理念深入人心,为农业可持续发展集聚了社会共识。二是农业可持续发展的物质基础日益雄厚。我国综合国力和财政实力不断增强,强农惠农富农政策力度持续加大,粮食等主要农产品连年增产,利用“两种资源、两个市场”、弥补国内农业资源不足的能力不断提高,为农业转方式、调结构提供了战略空间和物质保障。三是农业可持续发展的科技支撑日益坚实。传统农业技术精华广泛传承,现代生物技术、信息技术、新材料和先进装备等日新月异、广泛应用,生态农业、循环农业等技术模式不断集成创新,为农业可持续发展提供有力的技术支撑。四是农业可持续发展的制度保障日益完善。随着农村改革和生态文明体制改革稳步推进,法律法规体系不断健全,治理能力不断提升,将为农业可持续发展注入活力、提供保障。

“三农”是国家稳定和安#全的重要基础。我们必须立足世情、国情、农情,抢抓机遇,应对挑战,全面实施农业可持续发展战略,努力实现农业强、农民富、农村美。

二、总体要求

(一)指导思想。

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,全面落实党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神,按照党中央、国务院各项决策部署,牢固树立生态文明理念,坚持产能为本、保育优先、创新驱动、依法治理、惠及民生、保障安全的指导方针,加快发展资源节约型、环境友好型和生态保育型农业,切实转变农业发展方式,从依靠拼资源消耗、拼农资投入、拼生态环境的粗放经营,尽快转到注重提高质量和效益的集约经营上来,确保国家粮食安全、农产品质量安全、生态安全和农民持续增收,努力走出一条中国特色农业可持续发展道路,为“四化同步”发展和全面建成小康社会提供坚实保障。

(二)基本原则。

坚持生产发展与资源环境承载力相匹配。坚守耕地红线、水资源红线和生态保护红线,优化农业生产力布局,提高规模化集约化水平,确保国家粮食安全和主要农产品有效供给。因地制宜,分区施策,妥善处理好农业生产与环境治理、生态修复的关系,适度有序开展农业资源休养生息,加快推进农业环境问题治理,不断加

强农业生态保护与建设,促进资源永续利用,增强农业综合生产能力和防灾减灾能力,提升与资源承载能力和环境容量的匹配度。

坚持创新驱动与依法治理相协同。大力推进农业科技创新和体制机制创新,释放改革新红利,推进科学种养,着力增强创新驱动发展新动力,促进农业发展方式转变。强化法治观念和思维,完善农业资源环境与生态保护法律法规体系,实行最严格的制度、最严密的法治,依法促进创新、保护资源、治理环境,构建创新驱动和法治保障相得益彰的农业可持续发展支撑体系。

坚持当前治理与长期保护相统一。牢固树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念,把生态建设与管理放在更加突出的位置,从当前突出问题入手,统筹利用国际国内两种资源,兼顾农业内源外源污染控制,加大保护治理力度,推动构建农业可持续发展长效机制,在发展中保护、在保护中发展,促进农业资源永续利用,农业环境保护水平持续提高,农业生态系统自我修复能力持续提升。

坚持试点先行与示范推广相统筹。充分认识农业可持续发展的综合性和系统性,统筹考虑不同区域不同类型的资源禀赋和生态环境,围绕存在的突出问题开展试点工作,着力解决制约农业可持续发展的技术难题,着力构建有利于促进农业可持续发展的运行机制,探索总结可复制、可推广的成功模式,因地制宜、循序渐进地扩大示范推广范围,稳步推进全国农业可持续发展。

坚持市场机制与政府引导相结合。按照“谁污染、谁治理”、

“谁受益、谁付费”的要求,着力构建公平公正、诚实守信的市场环境,积极引导鼓励各类社会资源参与农业资源保护、环境治理和生态修复,着力调动农民、企业和社会各方面积极性,努力形成推进农业可持续发展的强大合力。政府在推动农业可持续发展中具有不可替代的作用,要切实履行好顶层设计、政策引导、投入支持、执法监管等方面的职责。

(三)发展目标。

到2020年,农业可持续发展取得初步成效,经济、社会、生态效益明显。农业发展方式转变取得积极进展,农业综合生产能力稳步提升,农业结构更加优化,农产品质量安全水平不断提高,农业资源保护水平与利用效率显著提高,农业环境突出问题治理取得阶段性成效,森林、草原、湖泊、湿地等生态系统功能得到有效恢复和增强,生物多样性衰减速度逐步减缓。

到2030年,农业可持续发展取得显著成效。供给保障有力、资源利用高效、产地环境良好、生态系统稳定、农民生活富裕、田园风光优美的农业可持续发展新格局基本确立。

三、重点任务

(一)优化发展布局,稳定提升农业产能。

优化农业生产布局。按照“谷物基本自给、口粮绝对安全”的要求,坚持因地制宜,宜农则农、宜牧则牧、宜林则林,逐步建立起农业生产力与资源环境承载力相匹配的农业生产新格局。在农业生产与水土资源匹配较好地区,稳定发展有比较优势、区域性特色

农业；在资源过度利用和环境问题突出地区，适度休养，调整结构，治理污染；在生态脆弱区，实施退耕还林还草、退牧还草等措施，加大农业生态建设力度，修复农业生态系统功能。

加强农业生产能力建设。充分发挥科技创新驱动作用，实施科教兴农战略，加强农业科技自主创新、集成创新与推广应用，力争在种业和资源高效利用等技术领域率先突破，大力推广良种良法，到 2020 年农业科技进步贡献率达到 60% 以上，着力提高农业资源利用率和产出水平。大力发展农机装备，推进农机农艺融合，到 2020 年主要农作物耕种收综合机械化水平达到 68% 以上，加快实现粮棉油糖等大田作物生产全程机械化。着力加强农业基础设施建设，提高农业抗御自然灾害的能力。加强粮食仓储和转运设施建设，改善粮食仓储条件。发挥种养大户、家庭农场、农民合作社等新型经营主体的主力军作用，发展多种形式的适度规模经营，加强农业社会化服务，提高规模经营产出水平。

推进生态循环农业发展。优化调整种养业结构，促进种养循环、农牧结合、农林结合。支持粮食主产区发展畜牧业，推进“过腹还田”。积极发展草牧业，支持苜蓿和青贮玉米等饲草料种植，开展粮改饲和种养结合型循环农业试点。因地制宜推广节水、节肥、节药等节约型农业技术，以及“稻鱼共生”、“猪沼果”、林下经济等生态循环农业模式。到 2020 年国家现代农业示范区和粮食主产区基本实现区域内农业资源循环利用，到 2030 年全国基本实现农业废弃物趋零排放。

(二) 保护耕地资源,促进农田永续利用。

稳定耕地面积。实行最严格的耕地保护制度,稳定粮食播种面积,严控新增建设占用耕地,确保耕地保有量在 18 亿亩以上,确保基本农田不低于 15.6 亿亩。划定永久基本农田,按照保护优先的原则,将城镇周边、交通沿线、粮棉油生产基地的优质耕地优先划为永久基本农田,实行永久保护。坚持耕地占补平衡数量与质量并重,全面推进建设占用耕地耕作层土壤剥离再利用。

提升耕地质量。采取深耕深松、保护性耕作、秸秆还田、增施有机肥、种植绿肥等土壤改良方式,增加土壤有机质,提升土壤肥力。恢复和培育土壤微生物群落,构建养分健康循环通道,促进农业废弃物和环境有机物分解。加强东北黑土地保护,减缓黑土层流失。开展土地整治、中低产田改造、农田水利设施建设,加大高标准农田建设力度,到 2020 年建成集中连片、旱涝保收的 8 亿亩高标准农田。到 2020 年和 2030 年全国耕地基础地力提升 0.5 个等级和 1 个等级以上,粮食产出率稳步提高。严格控制工矿企业排放和城市垃圾、污水等农业外源性污染。防治耕地重金属污染和有机污染,建立农产品产地土壤分级管理利用制度。

适度退减耕地。依据国务院批准的新一轮退耕还林还草总体方案,实施退耕还林还草,宜乔则乔、宜灌则灌、宜草则草,有条件的地方实行林草结合,增加植被盖度。

(三) 节约高效用水,保障农业用水安全。

实施水资源红线管理。确立水资源开发利用控制红线,到

2020 年和 2030 年全国农业灌溉用水量分别保持在 3720 亿立方米和 3730 亿立方米。确立用水效率控制红线,到 2020 年和 2030 年农田灌溉水有效利用系数分别达到 0.55 和 0.6 以上。推进地表水过度利用和地下水超采区综合治理,适度退减灌溉面积。

推广节水灌溉。分区域规模化推进高效节水灌溉,加快农业高效节水体系建设,到 2020 年和 2030 年,农田有效灌溉率分别达到 55% 和 57%,节水灌溉率分别达到 64% 和 75%。发展节水农业,加大粮食主产区、严重缺水区和生态脆弱地区的节水灌溉工程建设力度,推广渠道防渗、管道输水、喷灌、微灌等节水灌溉技术,完善灌溉用水计量设施,到 2020 年发展高效节水灌溉面积 2.88 亿亩。加强现有大中型灌区骨干工程续建配套节水改造,强化小型农田水利工程建设和大中型灌区田间工程配套,增强农业抗旱能力和综合生产能力。积极推行农艺节水保墒技术,改进耕作方式,调整种植结构,推广抗旱品种。

发展雨养农业。在半干旱、半湿润偏旱区建设农田集雨、集雨窖等设施,推广地膜覆盖技术,开展粮草轮作、带状种植,推进种养结合。优化农作物种植结构,改良耕作制度,扩大优质耐旱高产品种植面积,严格限制高耗水农作物种植面积,鼓励种植耗水少、附加值高的农作物。在水土流失易发地区,扩大保护性耕作面积。

(四) 治理环境污染,改善农业农村环境。

防治农田污染。全面加强农业面源污染防控,科学合理使用农业投入品,提高使用效率,减少农业内源性污染。普及和深化测

土配方施肥,改进施肥方式,鼓励使用有机肥、生物肥料和绿肥种植,到2020年全国测土配方施肥技术推广覆盖率达到90%以上,化肥利用率提高到40%,努力实现化肥施用量零增长。推广高效、低毒、低残留农药、生物农药和先进施药机械,推进病虫害统防统治和绿色防控,到2020年全国农作物病虫害统防统治覆盖率达到40%,努力实现农药施用量零增长;京津冀、长三角、珠三角等区域提前一年完成。建设农田生态沟渠、污水净化塘等设施,净化农田排水及地表径流。综合治理地膜污染,推广加厚地膜,开展废旧地膜机械化捡拾示范推广和回收利用,加快可降解地膜研发,到2030年农业主产区农膜和农药包装废弃物实现基本回收利用。开展农产品产地环境监测与风险评估,实施重度污染耕地用途管制,建立健全全国农业环境监测体系。

综合治理养殖污染。支持规模化畜禽养殖场(小区)开展标准化改造和建设,提高畜禽粪污收集和处理机械化水平,实施雨污分流、粪污资源化利用,控制畜禽养殖污染排放。到2020年和2030年养殖废弃物综合利用率分别达到75%和90%以上,规模化养殖场畜禽粪污基本资源化利用,实现生态消纳或达标排放。在饮用水水源保护区、风景名胜区等区域划定禁养区、限养区,全面完善污染治理设施建设。2017年底前,依法关闭或搬迁禁养区内的畜禽养殖场(小区)和养殖专业户,京津冀、长三角、珠三角等区域提前一年完成。建设病死畜禽无害化处理设施,严格规范兽药、饲料添加剂生产和使用,健全兽药质量安全监管体系。严格控制

近海、江河、湖泊、水库等水域的养殖容量和养殖密度,开展水产养殖池塘标准化改造和生态修复,推广高效安全复合饲料,逐步减少使用冰鲜杂鱼饵料。

改善农村环境。科学编制村庄整治规划,加快农村环境综合整治,保护饮用水水源,加强生活污水、垃圾处理,加快构建农村清洁能源体系。推进规模化畜禽养殖区和居民生活区的科学分离。禁止秸秆露天焚烧,推进秸秆全量化利用,到 2030 年农业主产区农作物秸秆得到全面利用。开展生态村镇、美丽乡村创建,保护和修复自然景观和田园景观,开展农户及院落风貌整治和村庄绿化美化,整乡整村推进农村河道综合治理。注重农耕文化、民俗风情的挖掘展示和传承保护,推进休闲农业持续健康发展。

(五) 修复农业生态,提升生态功能。

增强林业生态功能。按照“西治、东扩、北休、南提”的思路,加快西部防沙治沙步伐,扩展东部林业发展的空间和内涵,开展北方天然林休养生息,提高南方林业质量和效益,全面提升林业综合生产能力和生态功能,到 2020 年森林覆盖率达到 23% 以上。加强天然林资源保护特别是公益林建设和后备森林资源培育。建立比较完善的平原农田防护林体系,到 2020 年和 2030 年全国农田林网控制率分别达到 90% 和 95% 以上。

保护草原生态。全面落实草原生态保护补助奖励机制,推进退牧还草、京津风沙源治理和草原防灾减灾。坚持基本草原保护制度,开展禁牧休牧、划区轮牧,推进草原改良和人工种草,促进草

畜平衡,推动牧区草原畜牧业由传统的游牧向现代畜牧业转变。加快农牧交错带已垦草原治理,恢复草地生态。强化草原自然保护区建设。合理利用南方草地,保护和恢复南方高山草甸生态。到2020年和2030年全国草原综合植被盖度分别达到56%和60%。

恢复水生生态系统。采取流域内节水、适度引水和调水、利用再生水等措施,增加重要湿地和河湖生态水量,实现河湖生态修复与综合治理。加强水生生物自然保护区和水产种质资源保护区建设,继续实施增殖放流,推进水产养殖生态系统修复,到2020年全国水产健康养殖面积占水产养殖面积的65%,到2030年达到90%。加大海洋渔业生态保护力度,严格控制捕捞强度,继续实施海洋捕捞渔船减船转产,更新淘汰高耗能渔船。加强自然海岸线保护,适度开发利用沿海滩涂,重要渔业海域禁止实施围填海,积极开展以人工鱼礁建设为载体的海洋牧场建设。严格实施海洋捕捞准用渔具和过度渔具最小网目尺寸制度。

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

四、区域布局

针对各地农业可持续发展面临的问题,综合考虑各地农业资源承载力、环境容量、生态类型和发展基础等因素,将全国划分为优化发展区、适度发展区和保护发展区。按照因地制宜、梯次推进、分类施策的原则,确定不同区域的农业可持续发展方向和重点。

(一)优化发展区。

包括东北区、黄淮海区、长江中下游区和华南区,是我国大宗农产品主产区,农业生产条件好、潜力大,但也存在水土资源过度消耗、环境污染、农业投入品过量使用、资源循环利用程度不高等问题。要坚持生产优先、兼顾生态、种养结合,在确保粮食等主要农产品综合生产能力稳步提高的前提下,保护好农业资源和生态环境,实现生产稳定发展、资源永续利用、生态环境友好。

——**东北区**。以保护黑土地、综合利用水资源、推进农牧结合为重点,建设资源永续利用、种养产业融合、生态系统良性循环的现代粮畜产品生产基地。在典型黑土带,综合治理水土流失,实施保护性耕作,增施有机肥,推行粮豆轮作。到2020年,适宜地区深耕深松全覆盖,土壤有机质恢复提升,土壤保水保肥能力显著提高。在三江平原等水稻主产区,控制水田面积,限制地下水开采,改井灌为渠灌,到2020年渠灌比重提高到50%,到2030年实现以渠灌为主。在农牧交错地带,积极推广农牧结合、粮草兼顾、生态循环的种养模式,种植青贮玉米和苜蓿,大力发展优质高产奶业和

肉牛产业。推动适度规模化畜禽养殖,加大动物疫病区域化管理力度,推进“免疫无疫区”建设。在大小兴安岭等地区,加大森林草原保护建设力度,发挥其生态安全屏障作用,保护和改善农田生态系统。

——**黄淮海区**。以治理地下水超采、控肥控药和废弃物资源化利用为重点,构建与资源环境承载力相适应、粮食和“菜篮子”产品稳定发展的现代农业生产体系。在华北地下水严重超采区,因地制宜调整种植结构,适度压减高度依赖灌溉的作物种植;大力发展水肥一体化等高效节水灌溉,实行灌溉定额制度,加强灌溉用水水质管理,推行农艺节水和深耕深松、保护性耕作,到2020年地下水超采问题得到有效缓解。在淮河流域等面源污染较重地区,大力推广配方施肥、绿色防控技术,推行秸秆肥料化、饲料化利用;调整优化畜禽养殖布局,稳定生猪、肉禽和蛋禽生产规模,加强畜禽粪污处理设施建设,提高循环利用水平。在沿黄滩区因地制宜发展水产健康养殖。全面加强区域高标准农田建设,改造中低产田和盐碱地,配套完善农田林网。

——**长江中下游区**。以治理农业面源污染和耕地重金属污染为重点,建立水稻、生猪、水产健康安全生产模式,确保农产品质量,巩固农产品主产区供给地位,改善农业农村环境。科学施用化肥农药,通过建设拦截坝、种植绿肥等措施,减少化肥、农药对农田和水域的污染;推进畜禽养殖适度规模化,在人口密集区域适当减少生猪养殖规模,加快畜禽粪污资源化利用和无害化处理,推进农

村垃圾和污水治理。加强渔业资源保护,大力发展滤食性、草食性净水鱼类和名优水产品生产,加大标准化池塘改造,推广水产健康养殖,积极开展增殖放流,发展稻田养鱼。严控工矿业污染排放,从源头上控制水体污染,确保农业用水水质。加强耕地重金属污染治理,增施有机肥,实施秸秆还田,施用钝化剂,建立缓冲带,优化种植结构,减轻重金属污染对农业生产的影响。到2020年,污染治理区食用农产品达标生产,农业面源污染扩大的趋势得到有效遏制。

——**华南区**。以减量施肥用药、红壤改良、水土流失治理为重点,发展生态农业、特色农业和高效农业,构建优质安全的热带亚热带农产品生产体系。大力开展专业化统防统治和绿色防控,推进化肥农药减量施用,治理水土流失,加大红壤改良力度,建设生态绿色的热带水果、冬季瓜菜生产基地。恢复林草植被,发展水源涵养林、用材林和经济林,减少地表径流,防止土壤侵蚀;改良山地草场,加快发展地方特色畜禽养殖。加强天然渔业资源养护、水产原种保护和良种培育,扩大增殖放流规模,推广水产健康养殖。到2020年,农业资源高效利用,生态农业建设取得实质性进展。

(二) 适度发展区。

包括西北及长城沿线区、西南区,农业生产特色鲜明,但生态脆弱,水土配置错位,资源性和工程性缺水严重,资源环境承载力有限,农业基础设施相对薄弱。要坚持保护与发展并重,立足资源环境禀赋,发挥优势、扬长避短,适度挖掘潜力、集约节约、有序利

用,提高资源利用率。

——**西北及长城沿线区**。以水资源高效利用、草畜平衡为核心,突出生态屏障、特色产区、稳农增收三大功能,大力发展旱作节水农业、草食畜牧业、循环农业和生态农业,加强中低产田改造和盐碱地治理,实现生产、生活、生态互利共赢。在雨养农业区,实施压夏扩秋,调减小麦种植面积,提高小麦单产,扩大玉米、马铃薯和牧草种植面积,推广地膜覆盖等旱作农业技术,建立农膜回收利用机制,逐步实现基本回收利用。修建防护林带,增强水源涵养功能。在绿洲农业区,大力发展高效节水灌溉,实施续建配套与节水改造,完善田间灌排渠系,增加节水灌溉面积,到2020年实现节水灌溉全覆盖,并在严重缺水地区实行退地减水,严格控制地下水开采。在农牧交错区,推进粮草兼顾型农业结构调整,通过坡耕地退耕还草、粮草轮作、种植结构调整、已垦草原恢复等形式,挖掘饲草料生产潜力,推进草食畜牧业发展。在草原牧区,继续实施退牧还草工程,保护天然草原,实行划区轮牧、禁牧、舍饲圈养,控制草原鼠虫害,恢复草原生态。

——**西南区**。突出小流域综合治理、草地资源开发利用和解决工程性缺水,在生态保护中发展特色农业,实现生态效益和经济效益相统一。通过修筑梯田、客土改良、建设集雨池,防止水土流失,推进石漠化综合治理,到2020年治理石漠化面积40%以上。加强林草植被的保护和建设,发展水土保持林、水源涵养林和经济林,开展退耕还林还草,鼓励人工种草,合理开发利用草地资源,发

展生态畜牧业。严格保护平坝水田,稳定水稻、玉米面积,扩大马铃薯种植,发展高山夏秋冷凉特色农作物生产。

(三)保护发展区。

包括青藏区和海洋渔业区,在生态保护与建设方面具有特殊重要的战略地位。青藏区是我国大江大河的发源地和重要的生态安全屏障,高原特色农业资源丰富,但生态十分脆弱。海洋渔业区发展较快,也存在着渔业资源衰退、污染突出的问题。要坚持保护优先、限制开发,适度发展生态产业和特色产业,让草原、海洋等资源得到休养生息,促进生态系统良性循环。

——**青藏区**。突出三江源头自然保护区和三江并流区的生态保护,实现草原生态整体好转,构建稳固的国家生态安全屏障。保护基本口粮田,稳定青稞等高原特色粮油作物种植面积,确保区域口粮安全,适度发展马铃薯、油菜、设施蔬菜等产品生产。继续实施退牧还草工程和草原生态保护补助奖励机制,保护天然草场,积极推行舍饲半舍饲养殖,以草定畜,实现草畜平衡,有效治理鼠虫害、毒草,遏制草原退化趋势。适度发展牦牛、绒山羊、藏系绵羊为主的高原生态畜牧业,加强动物防疫体系建设,保护高原特有鱼类。

——**海洋渔业区**。严格控制海洋渔业捕捞强度,限制海洋捕捞机动渔船数量和功率,加强禁渔期监管。稳定海水养殖面积,改善近海水域生态质量,大力开展水生生物资源增殖和环境修复,提升渔业发展水平。积极发展海洋牧场,保护海洋渔业生态。到

2020年,海洋捕捞机动渔船数量和总功率明显下降。

五、重大工程

围绕重点建设任务,以最急需、最关键、最薄弱的环节和领域为重点,统筹安排中央预算内投资和财政资金,调整盘活财政支农存量资金,安排增量资金,积极引导带动地方和社会投入,组织实施一批重大工程,全面夯实农业可持续发展的物质基础。

(一) 水土资源保护工程。

高标准农田建设项目。以粮食主产区、非主产区产粮大县为重点,兼顾棉花、油料、糖料等重要农产品优势产区,开展土地平整,建设田间灌排沟渠及机井、节水灌溉、小型集雨蓄水、积肥设施等基础设施,修建农田道路、农田防护林、输配电设施,推广应用先进适用耕作技术。

耕地质量保护与提升项目。在全国范围内分区开展土壤改良、地力培肥和养分平衡,防止耕地退化,提高耕地基础地力和产出能力。在东北区开展黑土地保护,实施深耕深松、秸秆还田、培肥地力,配套有机肥堆沤场,推广粮豆轮作;防治水土流失,实施改垄、修建等高地埂植物带、推进等高种植和建设防护林带等措施。在黄淮海区开展秸秆还田、深耕深松、砂礓黑土改良、水肥一体化、种植结构调整和土壤盐渍化治理。在长江中下游区及华南区开展绿肥种植、增施有机肥、秸秆还田、冬耕翻土晒田、施用石灰深耕改土等。开展建设占用耕地的耕作层剥离试点,剥离的耕作层重点用于土地开发复垦、中低产田改造等。

耕地重金属污染治理项目。在南方水稻产区等重金属污染突出区域,改造现有灌溉沟渠,修建植物隔离带或人工湿地缓冲带,减低灌溉水源中重金属含量;在轻中度污染区实施以农艺技术为主的修复治理,改种低积累水稻、玉米等粮食作物和经济作物,在重度污染区改种非食用作物或高富集树种;完善土壤改良配套设施,建设有机肥、钝化剂等野外配制场所,配备重度污染区农作物秸秆综合利用设施设备。

水土保持与坡耕地改造项目。以小流域为单元,以水源保护为中心,配套修建塘坝窖池,配合实施沟道整治和小型蓄水保土工程,加强生态清洁小流域建设。在水土流失严重、人口密度大、坡耕地集中地区,尤其是关中盆地、四川盆地以及南方部分地区,建设坡改梯及其配套工程。

高效节水项目。加强大中型灌区续建配套节水改造建设,改善灌溉条件。在西北地区改造升级现有滴灌设施,新建一批玉米、林果等喷灌、滴灌设施,推广全膜双垄沟播等旱作节水技术。在东北地区西部推行滴灌等高效节水灌溉,水稻区推广控制灌溉等节水措施。在黄淮海区重点发展井灌区管道输水灌溉,推广喷灌、微灌、集雨节灌和水肥一体化技术。在南方地区发展管道输水灌溉,加快水稻节水防污型灌区建设。

地表水过度开发和地下水超采区治理项目。在地表水源有保障、基础条件较好地区积极发展水肥一体化等高效节水灌溉。在地表水和地下水资源过度开发地区,退减灌溉面积,调整种植结

构,减少高耗水作物种植面积,进一步加大节水力度,实施地下水开采井封填、地表水取水口调整处置和用水监测、监控措施。在具备条件的地区,可适度采取地表水替代地下水灌溉。

农业资源监测项目。充分利用现有资源,建设和完善遥感、固定观测和移动监测等一体化的农业资源监测体系,建立耕地质量和土壤墒情、重金属污染、农业面源污染、土壤环境监测网点,建立土壤样品库、信息中心和耕地质量数据平台,健全农业灌溉用水、地表水和地下水监测监管体系,建设农业资源环境大数据中心,推动农业资源数据共建共享。

(二) 农业农村环境治理工程。

畜禽粪污综合治理项目。在污染严重的规模化生猪、奶牛、肉牛养殖场和养殖密集区,按照干湿分离、雨污分流、种养结合的思路,建设一批畜禽粪污原地收集储存转运、固体粪便集中堆肥或资源化利用、污水高效生物处理等设施 and 有机肥加工厂。在畜禽养殖优势省区,以县为单位建设一批规模化畜禽养殖场废弃物处理与资源化利用示范点、养殖密集区畜禽粪污处理和有机肥生产设施。

化肥农药氮磷控源治理项目。在典型流域,推广测土配方施肥技术,增施有机肥,推广高效肥和化肥深施、种肥同播等技术;实施平缓型农田氮磷净化,开展沟渠整理,清挖淤泥,加固边坡,合理配置水生植物群落,配置格栅和透水坝;实施坡耕地氮磷拦截再利用,建设坡耕地生物拦截带和径流集蓄再利用设施。实施农药减

量控害,推进病虫害专业化统防统治和绿色防控,推广高效低毒农药和高效植保机械。

农膜和农药包装物回收利用项目。在农膜覆盖量大、残膜问题突出的地区,加快推广使用加厚地膜和可降解农膜,集成示范推广农田残膜捡拾、回收相关技术,建设废旧地膜回收网点和再利用加工厂,建设一批农田残膜回收与再利用示范县。在农药使用量大的农产品优势区,建设一批农药包装废弃物回收站和无害化处理站,建立农药包装废弃物处置和危害管理平台。

秸秆综合利用项目。实施秸秆机械还田、青黄贮饲料化利用,实施秸秆气化集中供气、供电和秸秆固化成型燃料供热、材料化致密成型等项目。配置秸秆还田深翻、秸秆粉碎、捡拾、打包等机械,建立健全秸秆收储运体系。

农村环境综合整治项目。采取连片整治的推进方式,综合治理农村环境,建立村庄保洁制度,建设生活污水、垃圾、粪便等处理和利用设施设备,保护农村饮用水水源地。实施沼气集中供气,推进农村省柴节煤炉灶炕升级换代,推广清洁炉灶、可再生能源和产品。

(三) 农业生态保护修复工程。

新一轮退耕还林还草项目。在符合条件的25度以上坡耕地、严重沙化耕地和重要水源地15-25度坡耕地,实施新一轮退耕还林还草,在农民自愿的前提下植树种草。按照适地适树的原则,积极发展木本粮油。

草原保护与建设项目。继续实施天然草原退牧还草、京津风沙源草地治理、三江源生态保护与建设等工程,开展草原自然保护区建设和南方草地综合治理,建设草原灾害监测预警、防灾物资保障及指挥体系等基础设施。到 2020 年,改良草原 9 亿亩,人工种草 4.5 亿亩。在农牧交错带开展已垦草原治理,平整弃耕地,建设旱作优质饲草基地,恢复草原植被。开展防沙治沙建设,保护现有植被,合理调配生态用水,固定流动和半流动沙丘。

石漠化治理项目。在西南地区,重点开展封山育林育草、人工造林和草地建设,建设和改造坡耕地,配套相应水利水保设施。在石漠化严重地区,开展农村能源建设和易地扶贫搬迁,控制人为因素产生新的石漠化现象。

湿地保护项目。继续强化湿地保护与管理,建设国际重要湿地、国家重要湿地、湿地自然保护区、湿地公园以及湿地多用途管理区。通过退耕还湿、湿地植被恢复、栖息地修复、生态补水等措施,对已垦湿地以及周边退化湿地进行治理。

水域生态修复项目。在淡水渔业区,推进水产养殖污染减排,升级改造养殖池塘,改扩建工厂化循环水养殖设施,对湖泊水库的规模化网箱养殖配备环保网箱、养殖废水废物收集处理设施。在海洋渔业区,配置海洋渔业资源调查船,建设人工鱼礁、海藻场、海草床等基础设施,发展深水网箱养殖。继续实施渔业转产转业及渔船更新改造项目,加大减船转产力度。在水源涵养区,综合运用截污治污、河湖清淤、生物控制等,整治生态河道和农村沟塘,改造

渠化河道,推进水生态修复。开展水生生物资源环境调查监测和增殖放流。

农业生物资源保护项目。建设一批农业野生植物原生境保护区、国家级畜禽种质资源保护区、水产种质资源保护区、水生生物自然保护区和外来入侵物种综合防控区,建立农业野生生物资源监测预警中心、基因资源鉴定评价中心和外来入侵物种监测网点,强化农业野生生物资源保护。

(四) 试验示范工程。

农业可持续发展试验示范区建设项目。选择不同农业发展基础、资源禀赋、环境承载能力的区域,建设东北黑土地保护、西北旱作区农牧业可持续发展、黄淮海地下水超采综合治理、长江中下游耕地重金属污染综合治理、西南华南石漠化治理、西北农牧交错带草食畜牧业发展、青藏高原草地生态畜牧业发展、水产养殖区渔业资源生态修复、畜禽污染治理、农业废弃物循环利用等 10 个类型的农业可持续发展试验示范区。加强相关农业园区之间的衔接,优先在具备条件的国家现代农业示范区、国家农业科技园区内开展农业可持续发展试验示范工作。通过集成示范农业资源高效利用、环境综合治理、生态有效保护等领域先进适用技术,探索适合不同区域的农业可持续发展管理与运行机制,形成可复制、可推广的农业可持续发展典型模式,打造可持续发展农业的样板。

六、保障措施

(一) 强化法律法规。

完善相关法律法规和标准。研究制修订土壤污染防治法以及耕地质量保护、黑土地保护、农药管理、肥料管理、基本草原保护、农业环境监测、农田废旧地膜综合治理、农产品产地安全管理、农业野生植物保护等法规规章,强化法制保障。完善农业和农村节能减排法规体系,健全农业各产业节能规范、节能减排标准体系。制修订耕地质量、土壤环境质量、农用地膜、饲料添加剂重金属含量等标准,为生态环境保护与建设提供依据。

加大执法与监督力度。健全执法队伍,整合执法力量,改善执法条件。落实农业资源保护、环境治理和生态保护等各类法律法规,加强跨行政区资源环境合作执法和部门联动执法,依法严惩农业资源环境违法行为。开展相关法律法规执行效果的监测与督察,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。

(二)完善扶持政策。

加大投入力度。健全农业可持续发展投入保障体系,推动投资方向由生产领域向生产与生态并重转变,投资重点向保障国家粮食安全和主要农产品供给、推进农业可持续发展倾斜。充分发挥市场配置资源的决定性作用,鼓励引导金融资本、社会资本投向农业资源利用、环境治理和生态保护等领域,构建多元化投入机制。完善财政等激励政策,落实税收政策,推行第三方运行管理、政府购买服务、成立农村环保合作社等方式,引导各方力量投向农村资源环境保护领域。将农业环境问题治理列入利用外资、发行企业债券的重点领域,扩大资金来源渠道。切实提高资金管理和

使用效益,健全完善监督检查、绩效评价和问责机制。

健全完善扶持政策。继续实施并健全完善草原生态保护补助奖励、测土配方施肥、耕地质量保护与提升、农作物病虫害专业化统防统治和绿色防控、农机具购置补贴、动物疫病防控、病死畜禽无害化处理补助、农产品产地初加工补助等政策。研究实施精准补贴等措施,推进农业水价综合改革。建立健全农业资源生态修复保护政策。支持优化粮饲种植结构,开展青贮玉米和苜蓿种植、粮豆粮草轮作;支持秸秆还田、深耕深松、生物炭改良土壤、积造施用有机肥、种植绿肥;支持推广使用高标准农膜,开展农膜和农药包装废弃物回收再利用。继续开展渔业增殖放流,落实好公益林补偿政策,完善森林、湿地、水土保持等生态补偿制度。建立健全江河源头区、重要水源地、重要水生态修复治理区和蓄滞洪区生态补偿机制。完善优质安全农产品认证和农产品质量安全检验制度,推进农产品质量安全信息追溯平台建设。

(三)强化科技和人才支撑。

加强科技体制机制创新。加强农业可持续发展的科技工作,在种业创新、耕地地力提升、化学肥料农药减施、高效节水、农田生态、农业废弃物资源化利用、环境治理、气候变化、草原生态保护、渔业水域生态环境修复等方面推动协同攻关,组织实施好相关重大科技项目和重大工程。创新农业科研组织方式,建立全国农业科技协同创新联盟,依托国家农业科技园区及其联盟,进一步整合科研院所、高校、企业的资源和力量。健全农业科技创新的绩效评

价和激励机制。充分利用市场机制,吸引社会资本、资源参与农业可持续发展科技创新。

促进成果转化。建立科技成果转化交易平台,按照利益共享、风险共担的原则,积极探索“项目+基地+企业”、“科研院所+高校+生产单位+龙头企业”等现代农业技术集成与示范转化模式。进一步加大基层农技推广体系改革与建设力度。创新科技成果评价机制,按照规定对于在农业可持续发展领域有突出贡献的技术人才给予奖励。

强化人才培养。依托农业科研、推广项目和人才培训工程,加强资源环境保护领域农业科技人才队伍建设。充分利用农业高等教育、农民职业教育等培训渠道,培养农村环境监测、生态修复等方面的技能型人才。在新型职业农民培育及农村实用人才带头人示范培训中,强化农业可持续发展的理念和实用技术培训,为农业可持续发展提供坚实的人才保障。

加强国际技术交流与合作。借助多双边和区域合作机制,加强国内农业资源环境与生态等方面的农业科技交流合作,加大国外先进环境治理技术的引进、消化、吸收和再创新力度。

(四)深化改革创新。

推进农业适度规模经营。坚持和完善农村基本经营制度,坚持农民家庭经营主体地位,引导土地经营权规范有序流转,支持种养大户、家庭农场、农民合作社、产业化龙头企业等新型经营主体发展,推进多种形式适度规模经营。现阶段,对土地经营规模相当

于当地户均承包地面积 10-15 倍,务农收入相当于当地二、三产业务工收入的给予重点支持。积极稳妥地推进农村土地制度改革,允许农民以土地经营权入股发展农业产业化经营。

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

树立节能减排理念。引导全社会树立勤俭节约、保护生态环境的观念,改变不合理的消费和生活方式。发展低碳经济,践行科学发展。加大宣传力度,倡导科学健康的膳食结构,减少食物浪费。鼓励企业和农户增强节能减排意识,按照减量化和资源化的要求,降低能源消耗,减少污染排放,充分利用农业废弃物,自觉履行绿色发展、建设节约型社会的责任。

建立社会监督机制。发挥新闻媒体的宣传和监督作用,保障对农业生态环境的知情权、参与权和监督权,广泛动员公众、非政府组织参与保护与监督。逐步推行农业生态环境公告制度,健全农业环境污染举报制度,广泛接受社会公众的监督。

(五)用好国际市场和资源。

合理利用国际市场。依据国内资源环境承载力、生产潜能和农产品需求,确定合理的自给率目标和农产品进口优先序,合理安

排进口品种和数量,把握好进口节奏,保持国内市场稳定,缓解国内资源环境压力。加强进口农产品检验检疫和质量监督管理,完善农业产业损害风险评估机制,积极参与国际与区域农业政策以及农业国际标准制定。

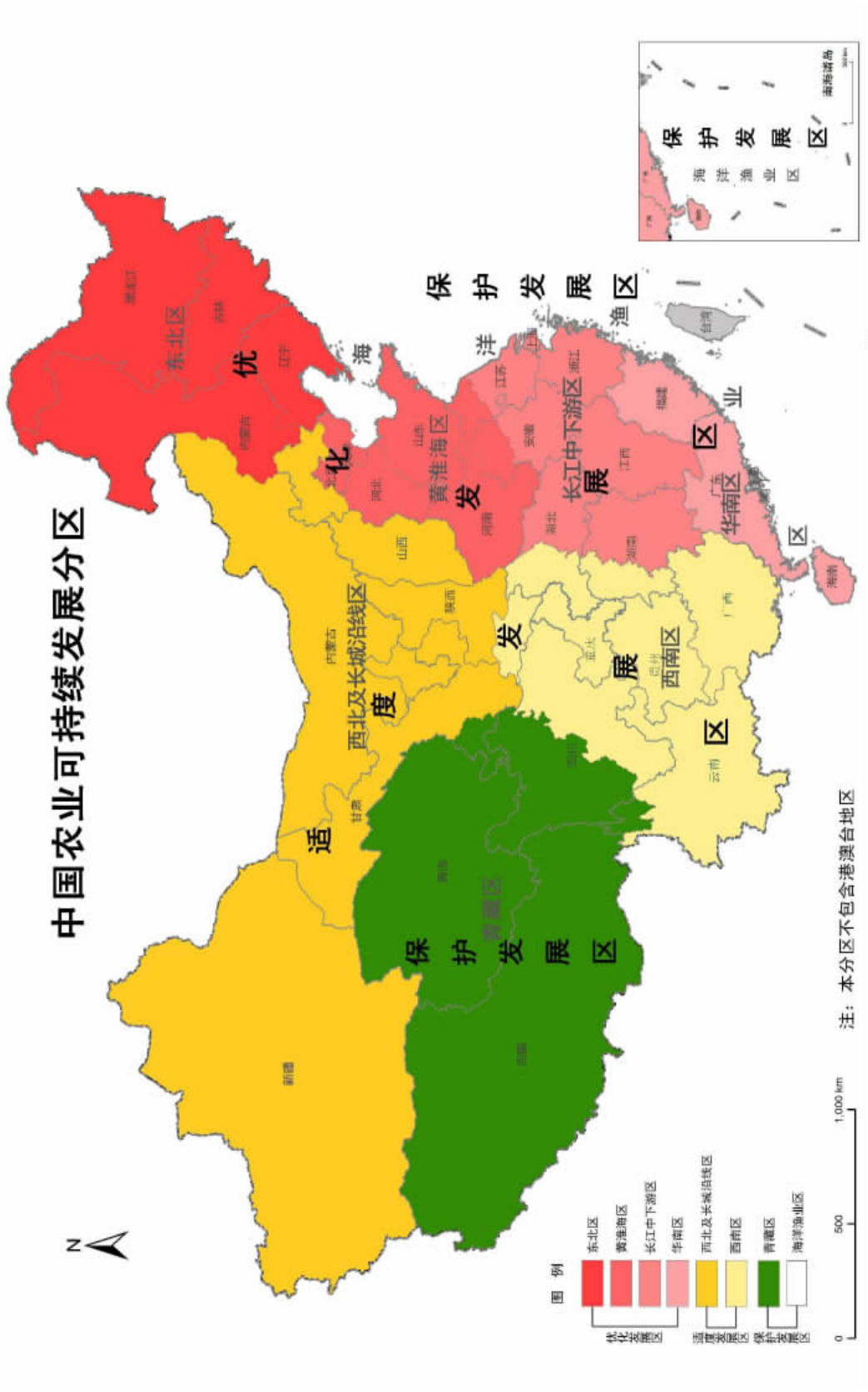
提升对外开放质量。引导企业投资境外农业,提高国际影响力。培育具有国际竞争力的粮棉油等大型企业,支持到境外特别是与周边国家开展互利共赢的农业生产和贸易合作,完善相关政策支持体系。

(六)加强组织领导。

建立部门协调机制。建立由有关部门参加的农业可持续发展部门协调机制,加强组织领导和沟通协调,明确工作职责和任务分工,形成部门合力。省级人民政府要围绕规划目标任务,统筹谋划,强化配合,抓紧制定地方农业可持续发展规划,积极推动重大政策和重点工程项目的实施,确保规划落到实处。

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

附图



农业可持续发展分区情况表

分 区		区域范围
优化发展区	东北区	黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古东部
	黄淮海区	北京、天津、河北中南部、河南、山东、安徽、江苏北部
	长江中下游区	江西、浙江、上海、江苏、安徽中南部、湖北、湖南大部
	华南区	福建、广东、海南
适度发展区	西北及长城沿线区	新疆、宁夏、甘肃大部、山西、陕西中北部、内蒙古中西部、河北北部
	西南区	广西、贵州、重庆、陕西南部、四川东部、云南大部、湖北、湖南西部
保护发展区	青藏区	西藏、青海、甘肃藏区、四川西部、云南西北部
	海洋渔业区	我国管辖海域

抄送：国务院办公厅，各省、自治区、直辖市、计划单列市、新疆生产建设兵团农业（农牧）厅（委、局）。

农业部办公厅

2015年5月20日印发
