

陕西省“十四五”新型农业经营主体和服务主体高质量发展规划

“十四五”是推进农业农村现代化的关键时期，加快构建新型农业经营体系实现小农户和现代农业发展有机衔接是这一时期面对的重要课题。培育新型农业经营主体，发展多种形式适度规模经营，健全农业社会化服务体系，将农户小生产融入现代农业大生产之中，让小农户更好分享三产融合发展的增值收益，正是解答这一课题的有效路径。为加快我省新型农业经营主体和服务主体发展步伐，提升发展水平，根据中央有关促进新型农业经营主体和服务主体高质量发展精神，按照《陕西省“十四五”推进农业农村现代化规划》有关要求，制定本规划。

第一章 规划背景

第一节 重要意义

发展多种形式适度规模经营，培育新型农业经营主体，是建设现代农业的前进方向和必由之路。在坚持农村基本经营制度基础上，大力培育发展新型农业经营主体和服务主体，不断增强其发展实力、经营活力和带动能力，是关系我国农业农村现代化的重大战略，对推进农业供给侧结构性改革、构建农业农村发展新动能、促进小农户和现代农业发展有机衔接、助力乡村全面振兴具有十分重要的意义。

第二节 发展现状

发展数量稳步增长。截至 2020 年底，全省纳入名录管理家庭农场 5.88 万家；农民专业合作社 6.3 万余家；农业产业化龙头企业总数 2031 家，其中国家级 44 家、省级 520 家，认定省级农业产业化示范联合体 90 家；全省农业社会化服务组织 2.62 万家。各类新型农业经营主体和服务主体快速发展，总数超过 15 万家，已经成为推动我省现代农业发展的重要力量。

发展质量不断提升。围绕我省区域优势特色产业，积极推进农业生产“三品一标”，引导新型农业经营主体不断扩大规模，延伸产业链条，提升产品附加值，打造优质产品、创建优良品牌。2020 年底，家庭农场年收入 5 万元以上的达到 41%，拥有注册商标的家庭农场 786 家，通过农产品质量认证的家庭农场达 4580 家；农民专业合作社规范化水平不断提升，基本实现行政村、主导产业全覆盖，入社农户达 202.6 万余户，带动非社员农户将近 390 万户，户均增收 1600 元以上，成员农户家庭人均纯收入较非社员户高出近 30%；农业生产托管服务面积达 4570.2 万亩次，服务对象 222.7 万个（户）。

示范带动作用明显。截至 2020 年底，全省有县级以上示范家庭农场 6167 家，其中省级 2056 家，创建家庭农场省级示范县 5 个，推荐入选家庭农场全国典型案例 3 个；有各

级示范农民专业合作社 5700 多家，其中省级示范社 1142 家，入选 2020 年全国农民专业合作社 500 强的 23 家，建设农民专业合作社高质量发展示范县 31 个；有合阳等 3 个县和 4 个服务组织入选全国农业社会化服务创新试点，示范带动 2.62 万个服务组织开展社会化服务。

第三节 机遇挑战

当前，我省新型农业经营主体和服务主体发展面临难得的机遇。一是重视程度显著增强。党中央、国务院高度重视新型农业经营主体和服务主体发展，习近平总书记指出，要把加快培育新型农业经营主体作为一项重大战略。各市县党委政府陆续将新型农业经营主体和服务主体培育纳入重要议事日程，县乡（镇）党政主要领导亲自安排推动培育发展工作。二是地位作用日益凸显。当前经济形势正在由高速增长转向高质量发展，新型农业经营主体和服务主体规模化、集约化、组织化经营，是未来现代农业经营的重要方式和必然趋势，在推动农业高质量发展中扮演越来越重要的角色、承担越来越重要的任务。三是支持政策逐渐完善。省委农办、省农业农村厅相继印发《关于加快推动农民合作社高质量发展的若干措施》《关于实施家庭农场培育计划的若干措施》《关于加快发展农业社会化服务的实施意见》等文件，出台一系列政策措施，支持新型农业经营主体和服务主体培育发展的政策体系初步建立。

同时，也面临一些困难和挑战：一是发展基础较薄弱。多数新型农业经营主体经营方式较为粗放，规模化、集约化水平较低，运行不够规范、效益普遍较差。二是利益联结不紧密。各类主体之间抱团发展意识不强，相互联结不紧密，抵御风险能力弱，容易受市场波动影响。三是支持合力未形成。指导服务体系不健全、财政支持力度小、具体配套政策不完善，支持新型农业经营主体和服务主体发展合力尚未形成。

第二章 总体要求

第一节 指导思想

以习近平新时代“三农”工作重要论述为指导，落实高质量发展要求，以农业供给侧结构性改革为主线，巩固和完善农村基本经营制度，立足乡村产业振兴，围绕现代农业全产业链建设，以“链长制”为抓手，紧扣“粮食安全”，发展农民专业合作和股份合作，培育新型农业经营主体。充分发挥家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体及社会化服务组织在农业产前、产中、产后等领域不同优势作用，不断提升新型农业经营主体和服务主体集约化、专业化、组织化、社会化水平，促进各类经营主体和服务主体融合发展，逐步构建起以家庭经营为基础、新型农业经营主体为依托、社会化服务为支撑的现代农业经营体系，促进小农户和现代

农业发展有机衔接，为实现乡村全面振兴和农业农村现代化发展提供新动能。

第二节 基本原则

坚持市场导向原则。发挥市场在资源配置中的决定性作用，在经营规模、运行模式等方面充分尊重市场规律，尊重各类主体和农民群众的意愿，把建设的主舞台留给广大经营主体和农民群众。更好发挥政府作用，着重做好对新型农业经营主体和服务主体的公共服务、教育培训、扶持激励和监管规范，在撬动资本、激活要素等方面发挥四两拨千斤的作用。

坚持质效优先原则。把提升新型农业经营主体和服务主体发展质量和效益放在首位。不以规模和数量论英雄，追求质量效益并重发展，注重提升经营者素质，在提高质量和确保效益的前提下加快发展，防止新型农业经营主体和服务主体一哄而上，形成重数量轻质量式粗放发展局面。

坚持有效衔接原则。立足大国小农和小农户长期存在的基本国情农情，坚持增强新型农业经营主体和服务主体对小农户的引领、带动和服务能力，正确处理扶持小农户发展和促进各类新型农业经营主体和服务主体发展的关系，实现新型农业经营主体和服务主体高质量发展与小农户能力持续提升相协调。

坚持因地制宜原则。围绕解决全局性、普遍性的短板和问题，统筹设计和推进相关扶持政策，充分认识各地经济发展水平、资源禀赋和生产经营传统方面的差异，因地制宜，不搞一刀切，不搞强迫命令。

第三节 发展目标

到 2025 年，家庭农场、农民合作社、龙头企业、农业社会化服务组织等各类新型农业经营主体和服务主体蓬勃发展，现代农业经营体系初步构建，各类主体质量、效益进一步提升，竞争能力进一步增强。

家庭农场。家庭农场管理制度全面建立，支持家庭农场发展的政策体系进一步完善，培育数量逐年稳步增加，纳入家庭农场名录管理突破 8 万家，省市县三级示范家庭农场突破 1 万家，其中省级示范家庭农场达 3000 家，创建 20 个左右省级示范县，家庭农场生产经营能力和带动能力稳步提升。

农民合作社。农民合作社质量提升整县推进行动基本实现主要涉农县（市、区）全覆盖，运行管理制度更加健全，民主管理水平进一步提高，成员权利得到切实保障，培育支持政策体系建立健全，示范社创建取得重要进展，辅导员队伍基本建成，农民合作社规范运行水平大幅提升，经营实力、发展活力、带动能力显著增强。全省农民合作社稳定在 7 万家左右，其中各级示范社达到 8000 家。基本形成农民合作

社自我规范、部门指导规范、社会监督规范的良性发展新格局。

龙头企业。着力打造出一批优质的、市场认可度较高的农业产业化龙头企业品牌，提升产业整体竞争力。创响 300 个市场竞争力强的企业品牌；认定省级以上农业产业化龙头企业总数达到 750 家，其中国家级 70 家，省级 680 家；围绕粮油、畜牧、果蔬、茶叶等优势产业生产、加工、销售，培育年产值 100 亿元龙头企业 2 家，30 亿元以上的龙头企业 8 家，10 亿元以上的特色产业加工型龙头企业 20 家，新上市龙头企业 2-5 家，引领产业发展。

农业社会化服务组织。培育社会化服务组织达到 4 万家以上，农业生产托管服务面积 1 亿亩次以上，服务带动小农户 30% 以上。全省农业社会化服务规模不断壮大，主体实力持续增强，服务水平显著提升，形成组织结构合理、专业水平较高、服务能力较强、服务行为规范、全产业链覆盖的农业社会化服务体系。农业服务业发展成为要素集聚、主体多元、机制高效、体系完整、具有一定规模和竞争力的现代农业大产业，农业社会化服务对现代农业的支撑功能和联农带农作用明显增强。

第三章 高质量发展新型农业经营主体和服务主体

第一节 加快培育家庭农场

完善名录管理制度。建立家庭农场“一码通”管理服务机制，依托全国家庭农场名录系统实行家庭农场名录管理，开展家庭农场统一赋码工作，实现家庭农场管理服务数字化。建立以县（市、区）为单位家庭农场名录管理制度体系，确定纳入名录的条件和程序，把符合条件的种养大户和专业大户、已在市场监管部门登记的农林牧渔等各类家庭农场纳入名录管理。建立数据信息共享机制，规范数据管理，实现随时填报、动态更新和精准服务。

加大示范创建力度。按照“发展一批、规范一批、提升一批、推介一批”思路，采取“先建后验、先建后定、先建后补”方式，加大省、市、县示范家庭农场“三级联创”力度，开展家庭农场示范县创建，宣传推介一批家庭农场典型案例，树立一批可学习、能复制、易推广的发展典型样板，提升家庭农场发展整体水平。

提升经营管理水平。引导家庭农场开展品种培育、品质提升、品牌创建和标准化生产，提高产品和服务质量。对获得绿色食品、有机食品认证的家庭农场给予一次性奖补。引导家庭农场规范建立财务管理制度，推广使用家庭农场财务收支记录簿。把家庭农场主作为高素质农民培育重点对象，加大家庭农场主培训力度，提升经营管理水平。

推进合作经营模式。积极推行“户变场、场入社、社联合”发展模式。引导家庭农场领办或者加入农民专业合作社，开展统一生产经营。支持家庭农场独立或者与龙头企业、农民专业合作社、社会化服务组织合作和联合开展社会化生产服务，

探索订单带动、保底分红、利润返还、股份合作等利益联结机制。引导各地带动能力突出、示范效应明显的家庭农场组建家庭农场协会或联盟，整合涉农项目资金，集中土地资源，共享市场信息，推动家庭农场抱团发展。

专栏1 家庭农场培育发展工程
<p>1. 培育示范家庭农场 开展示范家庭农场“三级联创”，鼓励支持扩大规模，改善基础设施，提升经营水平。</p> <p>2. 农场主能力提升培训 每年组织省级示范家庭农场经营者培训，指导各市、县有针对性的组织各层级示范家庭农场经营者培训，争取利用3年时间，将示范家庭农场经营者轮训一遍。</p>

第二节 规范发展农民专业合作社

规范运行机制，健全内部管理。宣传和贯彻落实《中华人民共和国农民专业合作社法》和《陕西省实施〈中华人民共和国农民专业合作社法〉办法》等法规政策。落实落细省委农办等11部门《关于加快推动农民合作社高质量发展的若干措施》，不断完善政策措施，加大支持力度。指导农民合作社参照示范章程制定符合自身特点的章程并根据章程规定加强内部管理和从事生产经营活动，引导农民合作社与其成员建立紧密的利益联结关系，规范财务管理，推动农民合作社高质量发展。

推进示范创建，健全退出机制。建立省市县三级示范社评定监测机制，培育壮大一批省级示范社和省级百强示范社，扩大经营规模，提高经济效益，发展一批联合社，形成一批带动能力强的典型示范合作社。指导各级农业农村部门建立健全源头治理的规范运行机制，畅通便利的市场退出机制。

建立服务机制，促进联合发展。建立健全农民合作社辅导员制度和辅导孵化体系，通过项目支持、购买服务等方式，指导重点地区建立农民合作社服务中心，鼓励有条件的合作社服务中心在镇村设置服务站点，搭建线上服务平台。通过政策引导、项目支持、交流培训、数字平台建设等措施，强化农民合作社的服务能力，重点推动农村资源要素合作、标准化生产合作、专业化服务合作，促进农民合作社跨区域联合发展。

专栏2 农民合作社能力提升工程

实施农民合作社质量提升整县推进行动

全面推进合作社在设立登记、建章立制、利益联结等方面的规范化建设，引导农民加强联合与合作，发展粮食规模经营合作社、农产品加工销售合作社、农机服务合作社、品牌果蔬合作社、农民合作社联合社等多种形式的新型农民合作社，引导农民合作社拓宽服务领域，推动农民合作社向跨区域、多主体联合发展。加强对合作社带头人的培训，开展合作社辅导员业务培训，五年内轮训一遍。到“十四五”末，全省农民合作社稳定在 7 万家左右，其中各等级示范社达到 8000 家，农民合作社质量提升整县推进行动基本实现主要涉农县（市、区）全覆盖。

第三节 做大做强龙头企业

增强龙头企业发展实力。坚持“扶优、扶大”原则，建立多渠道、多层次、多元化的投入体系，对大型龙头企业，在政策、资金、技术、物资等方面给予倾斜扶持。以大企业带动小企业，引导中型龙头企业采取兼并重组、股份合作、资产转让等形式提档升级，形成国家、省、市、县级龙头企业梯队，打造乡村产业发展“新雁阵”，增强全省龙头企业整体实力。

拓宽龙头企业发展方向。引导大型龙头企业聚焦特色农产品，加快生物、工程、环保、信息等技术集成应用，推进新型非热加工、新型杀菌、自动分选等技术升级，重视原料、

配方和设备的专用化，开发类别多样、营养健康、方便快捷的系列化产品；创新超临界萃取、超微粉碎等技术，加大果品、蔬菜、茶叶、菌类、中药材、畜产品等营养因子、功能成分和活性物质提取开发力度和深度，加快开发营养均衡、养生保健、食药同源的系列化加工制品，提升农产品精深加工水平。

培育农业产业化联合体。扶持一批龙头企业牵手农民合作社、家庭农场等新型农业经营主体，推行“龙头企业+农民合作社+家庭农场（小农户）”等多元合作模式组建联合体。引导农业产业化联合体明确权利责任、建立治理机制，发挥规模经营优势，形成分工合理、优势互补、高效联合的利益共同体，实现经济效益、社会效益和生态效益的协调统一。

专栏3 龙头企业主体雁阵培育工程	
1. 扶优产业龙头企业	到2025年，认定省级以上农业产业化龙头企业总数达到750家，其中国家级70家，省级680家。
2. 加强龙头企业品牌建设	到2025年，着力打造出一批优质的、市场认可度较高的农业产业化龙头企业品牌，提升产业整体竞争力。创响300个市场竞争力强的企业品牌。
3. 培育农产品加工主体。	到2025年，围绕粮油、畜牧、果蔬、茶叶等优势产业生产、加工、销售，培育年产值100亿元龙头企业2家，30亿元以上的龙头企业8家，10亿元以上的特色产业加工型龙头企业20家，新上市龙头企业2至5家，引领产业发展。

第四节 提升农业社会化服务水平

加快培育农业社会化服务组织。按照主体多元、形式多样、服务专业、竞争充分原则，积极支持各类主体进入农业服务领域。支持专业公司和农民合作社作为骨干力量，通过

基地建设、订单生产、整区域托管发展专业化、规模化服务，引领“小农户”对接“大市场”。鼓励农村集体经济组织作为重要力量，充分发挥居间服务和“统”的优势。引导服务专业户作为补充力量，贴近小农户，服务小农户，弥补其他服务主体的不足。发挥供销、农垦、邮政的系统优势，完善服务机制，提升服务能力。

大力发展农业生产托管服务。把农业生产托管作为推进农业社会化服务、发展服务带动型规模经营的重要方式，因地制宜开展单环节、关键薄弱综合环节和全环节托管，创新“订单农业+生产托管+金融保险”全产业链服务，有效满足多样化的服务需求。围绕全国农业社会化服务创新试点县和试点组织建设，积极探索创新服务的机制模式和方法路径，树立县域样板和行业标杆。

积极探索服务资源融合发展。支持各类服务主体以资金、技术、服务等要素为纽带，建立服务联盟、联合体、协会等组织，打造覆盖全产业链的服务组织体系。推动服务主体与银行、保险、邮政、担保等机构深度合作，实现优势互补、互利共赢。着力盘活存量资源，打造集农资供应、技术集成、农机作业、仓储物流、农产品初加工和营销等服务于一体的地方农业综合服务中心。加快推进中国农业社会化服务平台全面应用，共享服务资源和服务数据，推动服务资源整合和服务信息有效对接。

持续加强行业管理服务指导。推广使用国家农业生产托管服务标准指引、陕西省粮油等作物农业生产托管服务运行

规范和技术规程，鼓励以县为基础制定符合当地实际的服务标准和服务规范，强化价格监测、合同监管、过程指导和效果评估，不断规范服务行为，确保服务质量，保障农户权益。探索建立农业社会化服务纠纷调解机制，提升农户对服务质量的满意度。建立省、市、县三级服务组织名录库，实行动态监测管理和信用评价机制，发展区域性的农业社会化服务行业协会、行业联盟，发挥其联系政府、服务会员、促进行业自律的功能。

专栏4 农业社会化服务组织创新提升工程
<p>推进农业社会化服务小农户全覆盖</p> <p>建立完善产业链联农带农机制，引导新型农业经营主体与小农户建立“合作社+农户”“公司+合作社+农户”“服务主体+集体经济组织+农户”等服务模式。针对不同行业、不同领域、不同环节，制定服务标准和操作规范，积极推行“约定有合同、内容有标准、质量有保证、过程有监管、人员有培训”的专项服务模式，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。统筹和整合基层农业服务资源，搭建统一高效、互联互通的信息服务平台。引导小农户广泛接受农业社会化服务，打造一批生产托管全覆盖示范县。</p>

第四章 政策支持

第一节 加大财政投入

将新型农业经营主体和服务主体纳入财政优先支持范畴，加大投入力度，确保力度不减、总量增加。综合采取政府购买服务、以奖代补、先建后补等方式，推动由新型农业经营主体和服务主体作为各级财政支持的各类小型项目建设管护主体。鼓励有条件的新型农业经营主体和服务主体参与实施高标准农田建设、农技推广、现代农业产业园等涉农项目。农机购置补贴等政策加大对新型农业经营主体和服务主体的支持力度。

第二节 完善金融保险服务

加强与各类金融机构沟通合作，搭建“政银”合作平台，建立金融支农新机制，积极创新农业金融产品和服务，引导激励金融资本与龙头企业、农民合作社、家庭农场开展信用互助合作，推行“托管贷”等金融服务产品，探索农村土地承包经营权和房产抵押担保贷款等信贷产品，有效解决新型经营主体“融资难、融资贵”问题。推动建立健全农业保险体系，探索开展产量保险、气象指数保险、农产品价格和收入保险等保险责任广、保障水平高的农业保险品种，满足新型农业经营主体和服务主体多层次、多样化风险保障需求。

第三节 强化人才支撑

鼓励支持乡村本土能人、返乡创业能人、优秀农村生源大中专毕业生、退伍军人以及科研技术人员等创办家庭农场、领办农民合作社及农业社会化服务组织。把新型农业经营主体和服务主体负责人作为高素质农民、农村实用人才带头人、农业经理人培育的重点对象；支持涉农院校和科研院所、农业科技和产业园区等单位，开展形式多样实用有效的培训，提升新型农业经营主体和服务主体负责人总体文化素质、技能水平和经营能力。

第四节 提升数字技术应用水平

推动实施数字乡村战略和数字农业农村发展规划，以数字技术与农业农村经济深度融合为主攻方向，加快农业农村生产经营、管理服务数字化改造，全面提升农业农村生产智能化、经营网络化、管理高效化、服务便捷化水平，用数字化驱动新型农业经营主体和服务主体高质量发展。鼓励各地利用新型农业经营主体信息直报系统，推进相关涉农信息数据整合和共享，运用互联网和大数据信息技术，为新型农业经营主体和服务主体有效对接信贷、保险等提供服务。

第五章 保障措施

第一节 加强组织领导

加强组织领导，健全工作机制，落实工作责任，将新型农业经营主体和社会化服务主体高质量发展工作纳入各地农业农村现代化发展重点工作和考核内容。强化基层担当，加强服务指导，乡镇要切实细化工作举措，深入实际研究，加强形势分析，组织引导社会力量支持新型农业经营主体和服务主体发展，及时解决各类主体发展面临的困难和问题。

第二节 夯实部门责任

各级农业农村部门要站在农业农村发展全局的高度，强化责任担当，加强部门配合，统筹指导、协调、推动新型农

业经营主体和服务主体的培育和发展。各相关部门要加强调查研究，落实扶持政策，实实在在解决新型农业经营主体和服务主体发展中存在的困难和问题。各级要成立工作协调机构，加强部门统筹，落实分工协作。

第三节 强化工作力量

鼓励各地采取安排专兼职人员、通过向社会购买服务、劳务派遣、建立辅导员制度等多种途径，充实基层农村经营管理工作力量，保障必要工作条件，加强培训和继续教育，努力打造一支学习型、创新型、服务型干部队伍。鼓励各地成立新型农业经营主体综合服务中心，提供信息咨询、项目策划、品牌孵化、财务管理、金融保险等专业服务。加强乡镇农村经营管理工作指导、督促和检查，明确目标任务，提高工作效能，确保支持新型农业经营主体和服务主体发展的各项工作落实落地。