

西安市人民政府文件

市政发〔2022〕3号

西安市人民政府关于印发 “十四五”农业农村现代化规划的通知

各区、县人民政府，市人民政府各工作部门、各直属机构：

现将《西安市“十四五”农业农村现代化规划》印发给你们，请认真贯彻执行。



2022年2月10日

西安市“十四五”农业农村现代化规划

目 录

一、 “十三五”发展回顾	6
(一) 主要成效.....	6
(二) 存在问题.....	9
二、 “十四五”发展机遇与挑战	10
(一) 发展机遇.....	11
(二) 面临挑战.....	12
三、 指导思想、规划原则与发展目标	13
(一) 指导思想.....	13
(二) 规划原则.....	14
(三) 发展目标.....	15
四、 总体布局	17
(一) 总体发展格局.....	17
(二) 产业发展格局.....	22
五、 构建城乡融合产业体系	28
(一) 稳固重要农产品供给保障能力.....	28
(二) 推动农村一二三产业融合发展.....	32
(三) 搭建城乡产业协同发展平台.....	36
(四) 构建现代农业生产体系.....	39
(五) 完善现代农业经营体系.....	44
(六) 推进农业绿色发展.....	47

六、构建城乡融合空间体系	50
(一) 加快城乡规划一体化.....	50
(二) 推进城乡基础设施一体化.....	51
(三) 推进县域城镇与村庄建设一体化.....	53
(四) 推进村庄分类建设.....	54
(五) 实施农村人居环境整治五年提升行动.....	55
七、构建城乡融合人才体系	57
八、构建城乡融合治理体系	59
(一) 加强“三治”协同.....	59
(二) 加强乡村精神文明建设.....	61
(三) 深入推进平安乡村建设.....	62
(四) 推进城乡基本公共服务普惠共享.....	63
九、深化农村改革	65
(一) 深化农村土地制度改革.....	65
(二) 深化农村集体产权制度改革.....	67
(三) 建立健全农村经营管理体系.....	68
(四) 完善乡村金融服务体系.....	69
(五) 促进农民增收.....	70
十、巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接	71
(一) 持续巩固拓展脱贫攻坚成果.....	71
(二) 有序实现体制机制平稳过渡.....	71
(三) 聚力推进脱贫地区乡村振兴.....	72

十一、保障措施	73
(一) 加强组织领导.....	73
(二) 完善政策支持.....	73
(三) 加强试点示范.....	74
(四) 健全规划实施机制.....	74

西安市“十四五”农业农村现代化规划

“十四五”时期是乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，也是西安迈向高质量发展、建设国家中心城市和国际化大都市的关键五年。在这一历史关键时期，西安市农业农村发展将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以实施乡村振兴战略为总抓手，按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，紧扣“五大振兴”，描绘高质量发展蓝图，奋力开创农业农村现代化建设新局面。

一、“十三五”发展回顾

“十三五”时期，我市特色现代农业建设取得明显进展，乡村振兴开局良好，农村改革持续深化，农村社会和谐稳定，农民获得感幸福感不断增强，为应对新冠肺炎疫情挑战、稳定经济社会发展大局、全面建成小康社会做出了应有贡献。

（一）主要成效

重要农产品稳产保供能力稳步提升。落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，严格保护永久基本农田，划定250.64万亩粮食生产功能区，建成高标准农田170万亩，推动良种良田良机良法配套，农业综合生产能力进一步提升。粮食生产实现历史性的“十七连丰”，2020年粮食产量144.58万吨，肉类产量4.56万吨，奶类

产量 14.03 万吨，禽蛋产量 5.22 万吨，蔬菜产量 381.31 万吨，园林水果产量 100.93 万吨，水产品产量 1.32 万吨，“菜篮子”“果盘子”供给充足，较好满足了人民群众日益升级的消费需求。

农业现代化建设迈上新台阶。农业供给侧结构性改革深入推进，现代农业产业体系、生产体系、经营体系加快构建，技术装备支撑能力明显增强，质量、效益和竞争力不断提高。2020 年末，农业科技进步贡献率达到 60%，主要农作物耕种收综合机械化率超过 95%，主要农作物良种实现全覆盖，自主选育品种面积占 95% 以上，“互联网+”“3+X”特色农产品出村进城工程启动实施，数字农业农村建设提速。多种形式适度规模经营实现新发展，全市纳入名录管理家庭农场数量 1600 家、农民合作社 8480 家，高素质农民 18032 人，农村承包地流转面积比例达到 30%。立足“一带一路”建设，积极推动西安爱菊粮油工业集团有限公司与“一带一路”沿线国家和地区农业合作，2020 年贸易额达到 1.17 亿元，多元开放的农业对外合作格局加快推进。

农业绿色发展取得新进展。实施农业绿色发展“五大行动”，加快推进投入品减量化、生产清洁化、废弃物资源化。全市化肥农药使用量连续 3 年实现零增长，2020 年畜禽粪污综合利用率达到 89%，秸秆综合利用率达到 95%、农膜回收率达到 84%，农产品质量安全监测合格率稳定在 99% 以上。农业生态系统养护与修复水平提升，渭河流域自 2018 年以来，每年 4 月 1 日至 6 月 30 日实施禁渔期制度。

农民收入实现翻番目标。2020年农村居民人均可支配收入达到15749元，增速连续10年高于城镇居民收入，实现比2010年翻番目标。乡村产业加快发展，全市农业龙头企业经营收入达到660亿元，建成178个市级以上现代农业园区、1个农业产业强镇、1个优势特色产业集群，区（县）镇（街）村联动发展的产业格局正在形成。

脱贫攻坚成效显著。脱贫攻坚战取得胜利，累计实现68482户242419人脱贫，291个贫困村全部出列，周至县脱贫摘帽，区域性整体贫困问题基本得到解决。贫困群众“两不愁”质量明显提升，“三保障”突出问题总体解决，交通、水利、电力、通信等基础设施显著改善，1858户、6630人贫困人口通过易地扶贫搬迁住进新居，教育、医疗卫生、文化等社会事业取得长足发展。贫困地区特色产业加快发展，75%以上的建档立卡贫困人口得到产业扶贫和就业扶贫扶持。

乡村振兴开局良好。农村人居环境整治三年行动目标任务圆满完成，农村无害化卫生厕所普及率达到76.85%；农村生活垃圾集中收集覆盖率达到99%、无害化处理率达到70%、分类覆盖率达35%，100%的村庄开展了清洁行动。农村基础设施和公共服务水平显著提升，全市实施通村公路“油返砂”整治工程1244.5公里，通村公路“油返砂”整治建设任务全面完成；农村电力实现入户全覆盖、自然村全部通动力电；农村自来水普及率达到99%；建设农村片区化中心社区718个，服务覆盖1357个行政

村约 230 万农村居民。自治法治德治相结合的乡村治理体系基本建立，党组织领导的农村基层组织建设明显加强，乡村治理能力进一步提升。

农村改革持续深化。先后出台农村承包地“三权分置”、承包地确权登记颁证、农村集体产权制度改革等重要文件，农村改革“四梁八柱”基本构建。农村基本经营制度进一步巩固完善，承包地确权登记颁证工作顺利完成，85.5 万农户领到土地承包经营权证书。农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度等改革试点扎实推进。农村集体资产清产核资基本完成，经营性资产股份合作制改革有序推进。全面完成农村集体产权制度改革试点任务，共确认集体成员 469.3 万人，量化股东 469.5 万个，量化集体资产 213.8 亿元，2939 个村集体经济组织获得了市场法人地位。创新完善农村金融保险服务，政策精准性普惠性明显提高。

（二）存在问题

“十三五”期间，全市农业农村工作取得了显著成就，但也存在一些不容忽视的问题和不足，主要表现在以下几方面：

产业“特”而不强。我市农业特色产业突出，周至猕猴桃、户县葡萄、临潼石榴等一批地理标志产品都有了一定规模，特色鲜明。但是，产业标准化、集约化程度不高，产业链较短，品质整体水平偏低，品牌影响力不够广泛，整体效益还有较大提升空间。

收入“增”而不高。2018年至2020年，西安市农村居民人均可支配收入增速虽然在十五个副省级城市中排名较前，但由于基数低，总量排名一直靠后。2020年，西安农村居民人均可支配收入为15749元，成都农村居民人均可支配收入为26432元，武汉农村居民人均可支配收入为24057元，我市农村居民人均可支配收入比成都低10683元，比武汉低8308元。

村庄“净”而不美。近年来，通过农村人居环境整治工程，无害化提升改造户厕41.02万座、公厕1783座、校厕99座，无害化卫生厕所普及率超过省级标准，“村收集、镇街转运、区县处理”的垃圾收运处理体系基本建立。农村生活污水乱排乱流等现象得到管控，全市村庄清洁度大幅度提升。但是，村庄建设规划缺标准、缺特色、缺内涵的问题依然存在，建筑风貌与配绿植绿搭配不够合理，村庄文化与现代文明结合不够，村庄环境尚未达到生态美、设施优、服务好的建设目标。

治理“细”而不优。从群众有感有知的细处着手，健全完善了各项自治法治德治制度，全市乡村治理能力不断提升，先进典型不断涌现，在第一批全国乡村治理示范村创建中，蓝田县小寨镇董岭村等5个村入选。但资源融合不够，规范化、统筹化程度相对较低，乡村治理“碎片化”问题突出，“信息化”建设滞后，懂治理、能治理、善治理的基层干部缺乏等问题仍然存在。

二、“十四五”发展机遇与挑战

“十四五”时期，“三农”工作进入全面推进乡村振兴、加

快农业农村现代化的新阶段，党中央高度重视“三农”工作，支持力度不断加强，区域性多重战略机遇叠加，新一轮科技革命和产业变革交汇融合，为我市农业农村工作提供了难得的发展机遇。同时，也面临着农产品市场竞争加剧、资源约束、农民持续增收、农村人口老龄化等挑战。

（一）发展机遇

宏观政策红利不断释放。党的十九届五中全会提出，优先发展农业农村，全面推进乡村振兴。中共中央、国务院陆续出台系列文件，提出要加快补上农村基础设施和公共服务短板，强化农村补短板保障；提高土地出让收入用于农业农村比例；支持地方政府发行一般债券和专项债券用于现代农业设施建设和乡村建设行动等。随着一系列政策的出台，更多的资源要素向农业农村聚集，城乡融合发展进程进一步加快。全面实施乡村振兴、“一带一路”建设、新时代推进西部大开发形成新格局等一系列国家重大战略，也将为西部农业农村发展注入全新活力、提供更大支持。

城市外溢功能加速释放。随着国家中心城市建设、国际化大都市建设的推进，“十四五”将是西安城市功能重要兑现期。以高陵区、阎良区和西咸新区接合片区国家级城乡融合发展试验区建设试点为抓手，城乡生产要素双向自由流动的制度性通道将全面打通，城乡规划建设一体化、城乡产业协同发展、城乡基本公共服务共享、农民持续增收等体制机制将全面建立，以城带乡、

以工补农将在财政投入、基础设施建设、公共服务投入等诸多方面体现。

消费升级助推提质增效。随着西安城市规模逐渐扩大，城镇化与农民市民化进程逐步加快，城乡消费市场被进一步激发，市场需求向着安全、绿色、健康、多元的方向转变，为我市特色农业、乡村旅游业提供了更大的市场空间，将激发、牵引新产业、新业态加快发展，推动一二三产业融合发展。

科技进步支撑引领发展。新一轮科技革命和产业变革迅速发展，西安“硬科技+”“互联网+”“创新平台+”的科技聚集优势，将引导人工智能、区块链、生物技术等新技术和新业态、新模式加速向农业农村渗透，为农业农村高质量发展赋能，成为推动西安市农业农村现代化的加速器。

（二）面临挑战

农产品市场竞争压力增加。随着农产品市场开放，全球化、全国化统一的农产品交易市场形成，农产品流通更加顺畅，受农产品种类、品质、价格等竞争公开化、透明化，以及农产品市场需求与生产供给等多种因素影响，市场竞争日趋激烈，市场风险不断增加，对农业质量效益和竞争力提出了更高要求。

农民持续增收难度加大。农业生产成本逐年上升，农业比较效益仍偏低，农业产业促进增收力度有限；国家经济增长速度放缓、工业结构转型升级降低对劳动力的需求，农民外出打工的机会减少，来自非农领域的收入空间变小；随着农村改革的全面深

化，财产性收入和转移性收入将呈现持续增长的态势，但难以发挥农民增收主渠道的支撑作用。

农业发展空间受限。随着城镇化进程推进，农业结构不断调整和国土绿化及园地面积、林地数量不同程度增加，西安市耕地面积较 2009 年净减少 157717 公顷。农业发展空间有限，耕地资源稀缺性日益突出，资源约束日益严峻，农业高质量发展要求与资源性约束并存。

乡村专业人才缺乏。农村中青年、优质人才持续外流，人才总量不足、结构失衡、素质偏低、老龄化严重等问题较为突出；乡村人才总体发展水平与乡村振兴要求之间存在较大差距，农村劳动力对自身主体地位的认识不足，新型职业农民队伍建设存在内生动力不足、基础条件薄弱、培训效果不佳等问题；市民下乡、能人回乡、企业兴乡仍存在一些制度性阻碍，“三乡”主体创业创新积极性不高。

三、指导思想、规划原则与发展目标

（一）指导思想

以党的十九大和十九届历次全会精神为指导，深入落实习近平总书记来陕考察系列重要讲话精神，紧抓“一带一路”建设、新时代推进西部大开发形成新格局、推动黄河流域生态保护和高质量发展、推动形成双循环新发展格局等重大国家战略机遇，紧紧围绕西安建设国际化大都市、建设国家中心城市发展定位，坚持新发展理念，坚持农业农村优先发展方针，遵循“绿色兴农、

质量兴农、科技兴农、改革强农、产业富农”原则，以全面推进乡村振兴战略为总抓手，以推动城乡融合发展为主线，以保障粮食安全为底线，深入推进农业供给侧结构性改革，实施乡村建设行动，深化农村改革，完善农村基层治理，实现巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，强基础、补短板、壮龙头，加快推进农业农村现代化，奋力谱写新时代西安农业农村追赶超越新篇章。

（二）规划原则

——坚持绿色兴农。牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念，调整农业投入结构，促进生产生态系统循环衔接，增加绿色优质产品的供给，提升品质、创响品牌，满足市场多元化、个性化的需求，以绿色发展引领乡村振兴。

——坚持质量兴农。牢固树立质量就是效益、质量就是竞争力的理念，强化全产业链开发、优质优价导向，提升农业发展整体效益，推动农业质量变革、效率变革、动力变革。

——坚持科技兴农。牢固树立科技创新在农业农村现代化中的关键地位，把农业科技创新融入“三农”全过程全要素，大力推进农业科技成果转化产业化，为农业农村现代化插上科技的翅膀。

——坚持改革强农。坚持正确改革方向，依法有序持续深化农村改革，尊重农民群众意愿，解放思想、试点先行、稳步推进，激活农业农村发展内生动力。

——坚持产业富农。深度挖掘农业多重功能，激发富民增收新活力，跨界配置资源要素，拉长加粗扣紧产业链条，实现一二

三产业在融合发展中同步升级、同步增值、同步收益。

（三）发展目标

到 2025 年，农业农村现代化取得重要进展，城乡融合发展体制机制逐步完善，城乡发展差距和居民收入差距显著缩小，走出一条西安特色的城乡融合发展新路，成为全省乡村振兴排头兵。农业基础更加稳固，粮食和重要农产品供应保障更加有力，农业生产结构和区域布局明显优化，农业质量效益和竞争力明显提升，现代乡村产业体系基本形成，率先基本实现农业现代化。乡村建设行动取得明显成效，乡村面貌发生显著变化，农村生态环境、人居环境得到明显改善，农村生活设施便利化初步实现，城乡基本公共服务均等化水平明显提高，乡村文明程度得到新提升，农村发展安全保障更加有力，脱贫攻坚成果巩固拓展，农民获得感、幸福感、安全感明显提高，美丽宜居村庄建设走在全省前列。

一是农产品供给量稳质升。现代农业生产体系、经营体系、产业体系基本形成。粮食、蔬菜、瓜果、肉蛋奶等主要农产品量稳质升，周至猕猴桃、临潼石榴、户县葡萄、阎良羊乳等特色农产品市场竞争力和品牌影响力进一步提升。

二是产业融合水平显著提高。基本建成产业链条完整、功能多样、业态丰富、利益联结紧密的农村产业融合发展新格局，农村一二三产业融合发展规模和效益迈上新台阶。

三是农民收入跨越新台阶。农民增收渠道持续拓宽，农村居

民人均可支配收入突破20000元,城乡居民收入差距大幅度缩小,农民生活质量明显提升,农民群众获得感、幸福感、安全感显著增强。

四是美丽乡村建设达到新水平。生态宜居的美丽乡村建设扎实推进,农村人居环境显著改善,农民文化生活不断丰富,乡风文明程度进一步提升,乡村治理体系更加完善,农村基层组织建设明显加强。

五是城乡融合发展格局加快建立。城乡融合发展体制机制基本建立,归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度基本确立,村集体经济规模稳步扩大,农村基础设施和公共服务水平持续改善,城乡发展差距明显缩小。

主要发展指标

一级指标	二级指标	具体指标	单位	2020年	2025年	指标属性
农业现代化	(一)重要农产品保障	1 粮食播种面积	万亩	408.1	275*	约束性
		2 粮食综合生产能力	万吨	144.6	120	约束性
		3 肉类总产量	万吨	4.56	5.5	预期性
		4 禽蛋产量	万吨	5.22	5.5	预期性
		5 奶类产量	万吨	14.03	13	预期性
	(二)优势特色产业	6 水果产量	万吨	100.93	100	预期性
		7 渔业总产量	万吨	1.32	1.2	预期性
		8 蔬菜产量	万吨	381.31	350	预期性
		9 其中:设施蔬菜产量	万吨	128.62	135	预期性
	(三)物质技术装备	10 高标准农田面积	万亩	170	200	预期性
		11 农业科技进步贡献率	%	60	63	预期性
		12 农作物耕种收综合机械化率	%	87.5	88	预期性
	(四)经营管理	13 列入家庭农场名录管理数量	个	1600	2400	预期性
		14 农民专业合作社数量	个	8480	9500	预期性
	(五)产业融合	15 农产品网络零售额占农产品总交易额比重	%	30	45	预期性
		16 都市农业现代化园区(产业园)	个	2	15	预期性
		17 市级以上农业龙头企业	个	156	180	预期性

一级指标	二级指标	具体指标		单位	2020年	2025年	指标属性
农业现代化	(六)质量效益	18	农林牧渔服务业产值占农业总产值比重	%	10.7	11	预期性
		19	农业数字经济占农业增加值比重	%	15	25	预期性
		20	绿色防控覆盖率	%	35	35	预期性
		21	主要农作物化肥(农药)利用率	%	40	40	约束性
		22	主要农产品标准化覆盖率	%	45	70	预期性
		23	规模养殖场粪污处理设施装备率	%	98	100	预期性
		24	农膜回收利用率	%	84	84	约束性
		25	农产品质量安全例行监测合格率	%	99.2	99	预期性
		26	绿色食品、有机农产品和农产品地理标志认证数量年增长率(%)	%		≥6	预期性
		27	农作物秸秆综合利用率	%	95	95	预期性
		28	畜禽粪污综合利用率	%	89	90	预期性
农村现代化	(七)人居环境	29	农村无害化卫生厕所普及率	%	76.85	>89	预期性
		30	对生活垃圾进行处理的村占比	%	80	99	预期性
		31	农村生活污水治理率	%	35	40	预期性
		32	村庄林木覆盖率	%	30	30	预期性
	(八)基础设施	33	通村组道路硬化的村占比	%	98.9	100	预期性
		34	农村自来水普及率	%	99	99.9	预期性
		35	农村集中供水率	%	99	99.9	预期性
		36	供水保证率	%	90	95	预期性
	(九)公共服务	37	农村每千人口乡村医生人数	人/千人	1	1	预期性
	(十)农民发展	38	农村居民人均可支配收入增幅	%	8	7	预期性
		39	各类农村产权累计交易额	亿元	15.7	100	预期性
		40	新型职业农民数量	人	18000	23000	预期性
		41	农村劳动年龄人口平均受教育年限	年	9	12	预期性
		42	农村居民恩格尔系数	%	24	22	预期性
	(十一)乡村治理	43	集体经济强村比重	%	>5	>10	预期性
		44	村综合性文化服务中心覆盖率	%	95	100	预期性
		45	土地出让收益用于农业农村比例	%		>10	预期性
	(十二)脱贫攻坚成果巩固拓展	46	脱贫地区农民收入增速	%	9.8	高于全省平均增速	预期性

注：以上带“*”指标以国土“三调”现状数据为基础制定，待“三调”数据公布后视情调整。

四、总体布局

(一) 总体发展格局

依据西安市自然地形条件、区域资源禀赋、城乡功能定位、

产业发展方向及空间布局现状，充分考虑土地及水资源环境制约因素，结合西安市重要水道、绿道、驿道等生态廊道建设，构建“四区五类”的农业农村发展总体格局。在农业生产上形成基础供给与品质塑造相辅相成的结构布局，在村庄建设上形成适度集聚和有机离散互补的发展模式。

1. 统筹“四区”合理布局

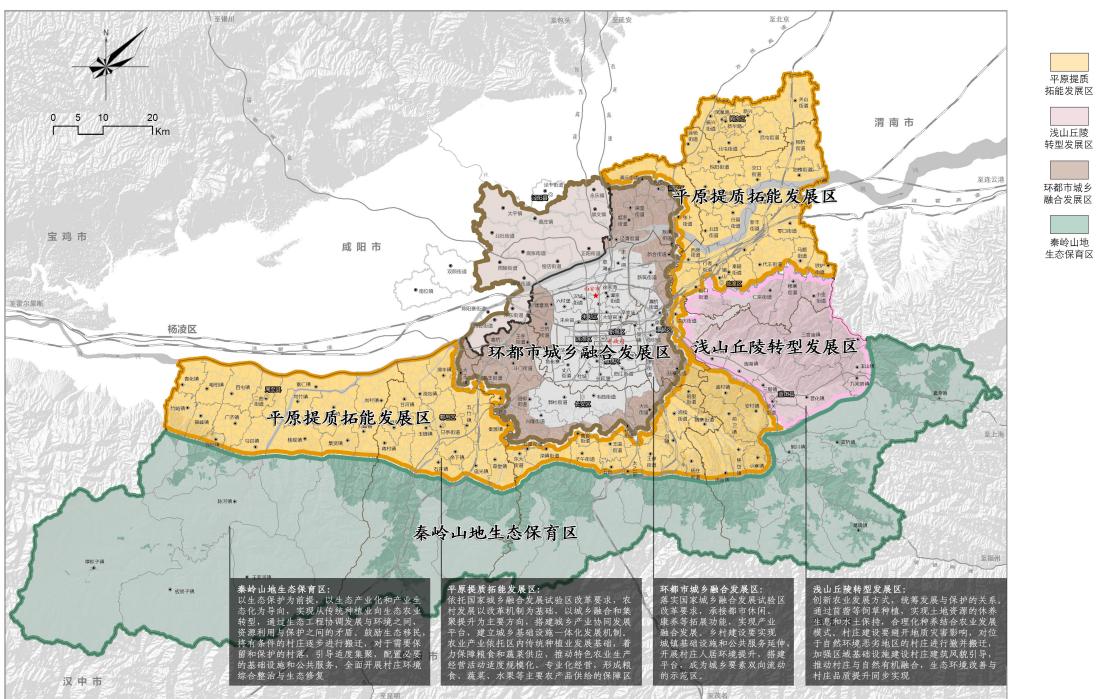


图1 西安市农业农村总体发展布局示意图

(1) 环都市城乡融合发展区：落实国家城乡融合发展试验区改革要求，承接都市休闲、康养等拓展功能，突出产业融合发展。乡村建设实现城镇基础设施和公共服务延伸，开展村庄人居环境提升，搭建城乡产业协同发展平台，建立城乡基础设施一体化发展机制，打造城乡要素双向流动示范区。

布局范围：主要布局在环绕西安市中心城区衔接城镇开发边界涉及的乡村，涉及高陵、灞桥、未央、长安、鄠邑五个区。

（2）平原提质拓能发展区：以现代都市农业为导向，依托传统种植业发展基础，着力保障粮食和蔬菜生产供应，推动粮食、蔬菜、水果等农业生产经营活动适度集聚，形成规模化、专业化的农产品主要生产基地，保障都市供应。农村发展以建立农民自愿有偿退出农村权益及集体经营性建设用地入市改革机制为基础，以城乡融合和集聚提升为主要方向，结合现代都市农业加强建筑风貌设计引导，开展村庄品质提升，打造山水田园风光，建设都市现代农业示范区。

布局范围：主要布局在渭河冲积平原，涉及阎良、高陵、临潼、灞桥、蓝田、长安、鄠邑、周至八个区县。

（3）浅山丘陵转型发展区：结合资源环境紧约束特点，调整优化种植结构，促进畜牧业转型升级，增加优质饲草供应，强化重大动物疫情防控，推进适度规模经营，统筹农业农村发展与生态保护的关系。加强村庄建设，避开地质灾害等自然灾害和不利因素的影响，对位于自然环境恶劣地区的村庄进行撤并搬迁，因势利导，向中心村集聚，加强区域基础设施建设和村庄建筑风貌引导，实现生态环境改善与村庄品质同步提升。

布局范围：主要布局在骊山片区和洪庆山一带，涉及临潼南部地区、灞桥东部地区和蓝田西北部地区。

（4）秦岭山地生态保育区：以秦岭生态环境不受损害为前

提，严格按照陕西省、西安市秦岭生态环境保护条例的有关规定开展农业生产和村庄建设，将人类活动对生态环境的负面影响降至最低。将位于生态保护红线核心区范围内的种植用地和农村建设用地逐步退出为生态用地，保持位于生态保护红线一般控制区范围内的种植用地和村庄现状。严格落实秦岭保护区产业准入清单制度，以生态产业化和产业生态化为导向，实现从传统种植业向生态农业转型，通过生态工程协调发展与环境之间、资源利用与保护之间的矛盾。鼓励生态移民，将有条件的村庄逐步进行搬迁，对于需要保留和保护的村落，引导适度集聚，配置必要的基础设施和公共服务，全面开展村庄环境综合整治与生态修复。

布局范围：主要布局在秦岭坡底线以南区域，涉及灞桥、临潼、长安、鄠邑、蓝田、周至六个区县。其中生态保护红线保护面积 3516.64 平方公里，含秦岭核心保护区、重点保护区，占秦岭山地生态保育区的 71.63%。

2. 引导“五类”村庄合理建设

（1）全面推进集聚提升类村庄建设：通过用地结构优化、村庄建设用地内部腾挪和适量新增，实现配套基础设施、产业用地保障，预留弹性发展空间，提升土地利用效率，加强建设管控引导。强化农业发展升级，加大乡村建设力度，全面建设美丽乡村，缩小城乡差距。

布局范围：主要围绕城镇核心区布局，在规划期内推动村庄集聚，承载 55% 左右的乡村人口。

（2）综合统筹城郊融合类村庄建设：加速推动城乡融合发展，通过建设用地内部结构优化，提高产业用地比例，主动承接城市拓展功能，积极发展服务城镇富裕农村的近郊型产业，加快推动与城镇基础设施和公共服务设施的互联互通，促进城乡要素双向流动、融合发展，形成城市和乡村互动的过渡单元。

布局范围：主要布局在渭北平原、市区东部、蓝田中部和鄠邑副中心建成区周边，在规划期内加速推动城乡融合发展，承载20%左右的乡村人口。

（3）差异化开展特色保护类村庄建设：统筹保护、利用与发展的关系，以特色文化保护功能为主导，延续村庄的完整性和真实性，保持建设用地总规模不变。通过内部结构优化，增加公共服务和基础配套设施用地占比；在保持原生态环境和村庄传统格局的基础上，差异化地进行保护性开发建设，适度发展乡村旅游和特色产业，延续乡村历史文化脉络，促进乡村文化繁荣。

布局范围：主要布局在秦岭北麓沿线和东部台塬地区，在规划期内强化特色保护，承载15%左右的乡村人口。

（4）有序实施搬迁撤并类村庄退出：实施有序搬迁撤并、建设用地腾退复垦，引入增减挂钩政策，作为乡村建设用地腾挪主要空间，为支撑集聚类村庄建设、乡村基础配套设施建设、产业用地提供发展空间。撤并搬迁后的村民就近在城镇或其他村庄安置或进行集中安置。

布局范围：主要集中布局在秦岭范围内的核心保护区和重点

保护区。

(5) 引导其他类村庄有序发展：规划期内，对于其他类村庄不再安排新增建设用地。短期内居住、产业等用地需求原则上通过村庄范围内建设用地内部腾挪解决，待逐步明确村庄发展类型后再落实发展策略和用地安排。

布局范围：主要布局在周至渭北平原地区和蓝田北部台塬地区，承载 10% 左右的乡村人口。

(二) 产业发展格局

按照示范区引领、园区支撑、生产基地保障、产业集群融合发展的思路，着力打造优势突出、特色鲜明、效益显著的“三区一带三基地 13+6 集群”农业高质量发展格局。

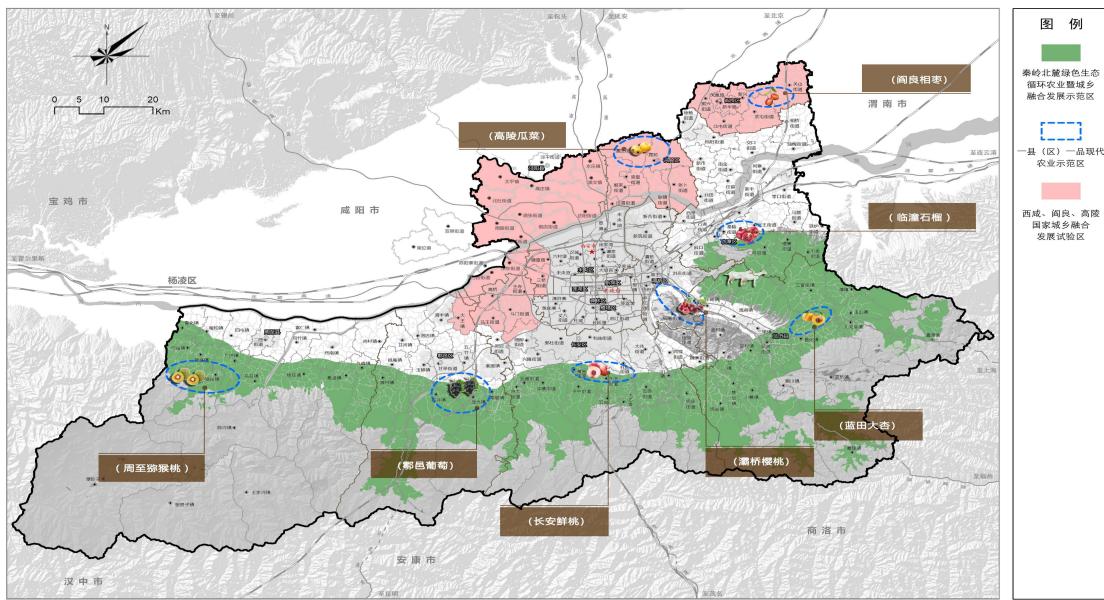


图 2 西安市农业产业发展布局示意图

1. 高质量建设发展示范区（三区）

(1) 秦岭北麓绿色生态循环农业暨城乡融合发发展示范区：加大病虫害及动物疫病防治，加强动植物种质资源收集、保存、鉴定及优良品种选育、繁育和保种，加强农业面源污染防治，加强农业生态保护修复，打造绿色低碳农业产业链，推动形成节约适度，绿色低碳的生产生活方式，凭借近郊优势，实现与城市的互联互通和一体化建设，吸引都市服务功能产业转移，以绿色链条拉动生态经济可持续发展，让乡村产业发展与都市建设有机融合。

布局范围：生态保护红线以外，以秦岭北麓坡底线（秦岭保护规划建设控制地带南界）到环山路以北5公里范围内的区域，涉及沿山六区县，具体包括周至、鄠邑、长安的中部地区，灞桥洪庆山区、蓝田川道地区以及临潼渭河以南的浅山和平原地区。

(2) 一县（区）一业都市农业现代化园区（产业园）：选择具有较强竞争优势、产业集中度高、上下游连接紧密、产业间关联度强等特点的产业，按照“首位主导、龙头牵引、园区承载、整体推进”的思路，加快建成产业链、供应链、品牌链、价值链“四链共融”的都市农业现代化园区（产业园），为实现农业农村现代化奠定坚实基础。

布局范围：以周至猕猴桃、户县葡萄、临潼石榴、灞桥樱桃、阎良瓜菜等产业布局为依托，在全市创建产业特色鲜明、设施装备先进、生产方式绿色、质量全程控制、产业深度融合、经济效益显著、辐射带动有力的都市农业现代化园区（产业园）。

(3) 西咸、阎良、高陵国家城乡融合发展试验区：在高陵、阎良、西咸新区大力建设大力发展特色生态农业、设施农业、智慧农业、休闲农业、民宿经济等绿色低碳产业，以积极融入城市产业或对接城市延伸产业为主导，通过开展农村集体经营性建设用地入市等方面的试验，建立进城落户农民依法自愿有偿转让、退出农村权益制度，形成一批可复制可推广的工作经验和体制机制改革措施；通过机制创新促进城乡要素双向自由流动和公共资源合理配置，突出以工促农、以城带乡，发挥“大西安”都市区对近郊乡村的带动作用。

布局范围：高陵区、阎良区、西咸新区。

2. 打造沿渭设施蔬菜产业带

在渭北高陵、阎良、临潼设施瓜菜种植区域，发展早春秋延越冬瓜菜，依托阎良区和高陵区省级现代农业产业园建设，强化果蔬产业（含甜瓜）主导地位；在周至—鄠邑沿渭蔬菜种植区域，引导蔬菜种植向设施化、集约化方向转变，加大投资力度，在基地建设、产品加工、质量安全、信息服务、休闲观光及品牌创建等方面实施提质增效工程，通过实用技术推广、规模化生产、产业化经营，发展一批扎根基地的企业、园区、合作社，打造具有影响力的品牌；在西咸新区蔬菜种植区域，积极引入社会资本投资，探索建立城乡融合瓜菜产销一体化模式，推动蔬菜产业向标准化、集约化、智能化、精细化、品牌化发展。

布局范围：在高陵、阎良北部、临潼渭河以北区域，鄠邑—

周至接壤的沿渭区域，高新、沣东—沣西沿渭区域布局生产设施蔬菜的生产基地，凭借都市近郊发达的交通物流体系，布局以交易物流中心为核心的市场销售配送体系。

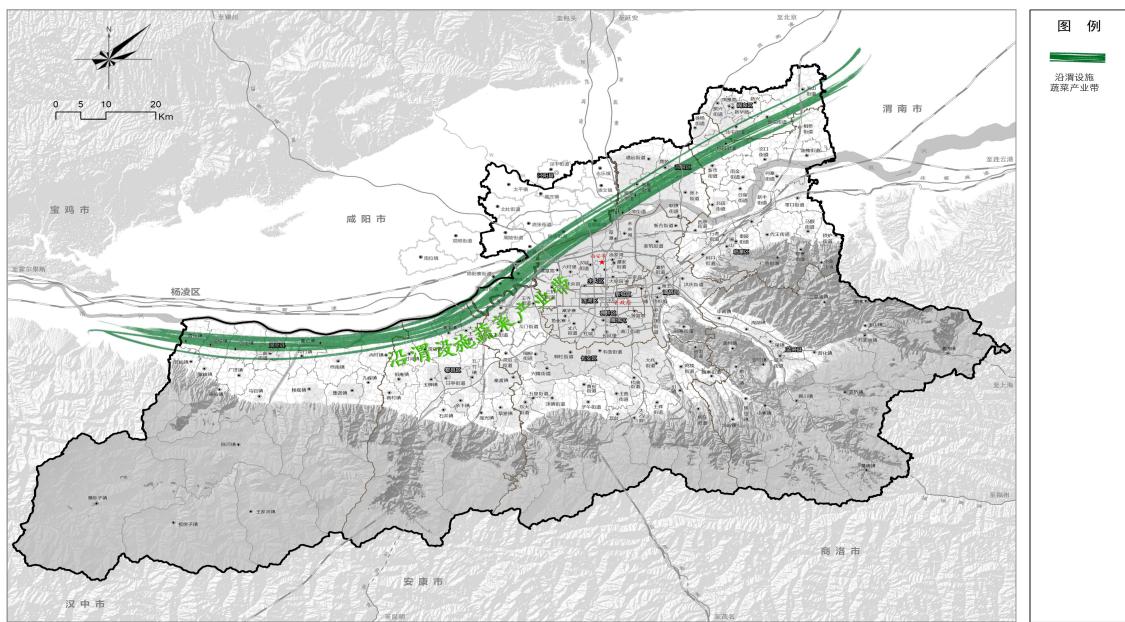


图3 西安市沿渭设施蔬菜产业带建设示意图

3. 高标准建设主要农产品生产保供基地(都市现代化农场)

(1) 优质粮食生产基地：深入实施“两藏”战略，加强粮食生产功能区和高标准农田建设，打造百万亩“吨粮田”。在稳定 275 万亩粮食播种面积的基础上，致力于品种结构优化，通过增加强、中筋优质小麦种植面积，规划期内将粮食优质率稳定在 90% 以上，实现良种全覆盖。合理安排适当规模的薯类作物种植，丰富粮食作物种类。积极有序引导土地流转经营，鼓励发展种粮大户和农业产业化龙头企业等经营主体，支持土地托管、技术托管等多种服务模式，推进粮食种植规模化、生产机械化，形成优

质粮食生产基地，保障粮食安全。

布局范围：在渭河以北区域（临潼、高陵、阎良），临潼—蓝田丘陵地区，蓝田—长安白鹿原、少陵塬、八里塬、神禾原等台塬集聚地区，长安—鄠邑一周至平原地区推动建设优质粮食生产基地。

（2）重要农产品保供基地：新建、改造日光温室和大棚，建设蔬菜标准化生产基地，发展种植多品种蔬菜，应对都市越冬蔬菜季节性紧张问题；提升乳制品产业链，加强良种繁育推广，建设优质奶源基地，配套建设优质饲草料基地，建成西部乳制品加工基地和世界级羊奶制品加工基地，做大乳品消费市场；全力推进生猪稳产保供，合理承载生猪养殖量，促进粪污综合利用，推动养猪业绿色发展。

布局范围：在沿渭区域布局设施蔬菜种植基地，在临潼、阎良、蓝田布局奶牛、奶山羊养殖基地和乳制品加工基地，在鄠邑关中环线沿线布局生猪养殖基地。

（3）花卉生产基地：依托花卉种植和销售优势，重点培育花卉优势产业集聚区，建立产销一体基地，积极推进花卉企业创业孵化示范基地、西北农林科技大学研究生花卉双创基地、花卉生产示范点和花卉农业园区建设，通过产业集聚为休闲农业提供支撑条件；进一步加强黄良花卉小镇的引领作用，推进高档花卉产业发展，提升花卉产业的整体水平，打造“研发—生产—加工—旅游”一体的长安花卉全产业链，提升经营管理水平，构建现

代经营体系，大力开展电商物流体系，实现产销融合。

布局范围：围绕花卉销售市场，在长安区灵沼、兴隆、五星、黄良、子午（北部）布局花卉种植基地。

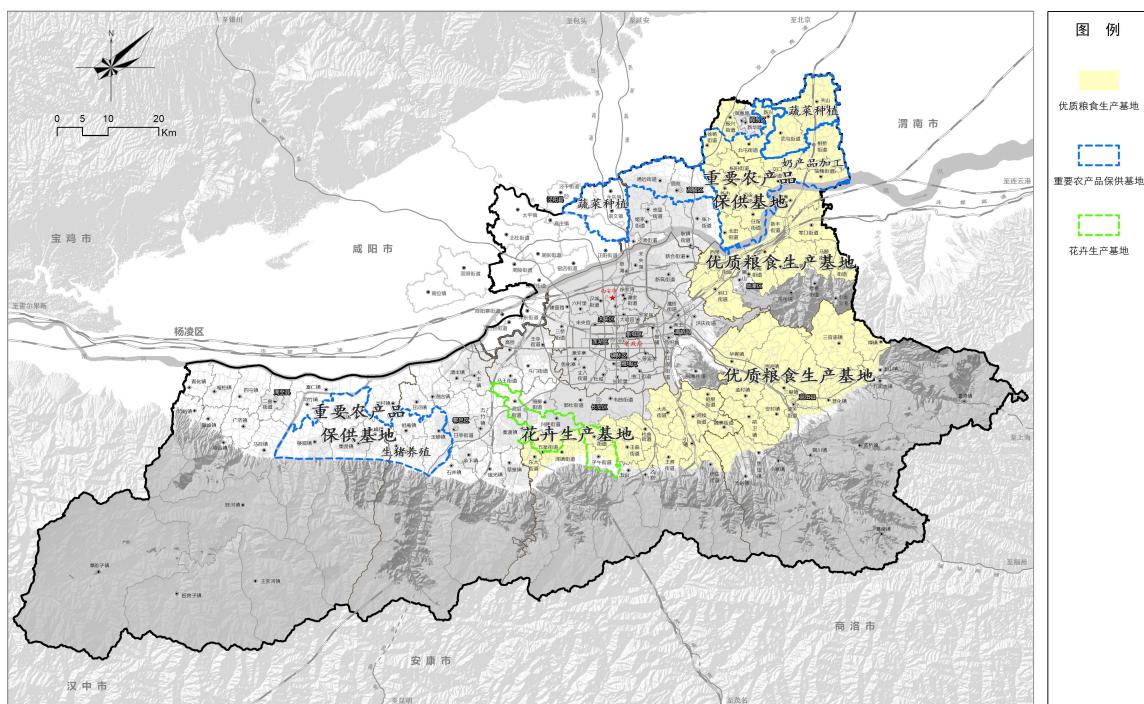


图 4 西安市主要农产品生产保供基地布局示意图

4. 打造优势农业“13+6”集群

按照全产业链开发、全价值链提升的思路，立足优势特色品种，走农业产业集群发展道路，引领乡村产业高质量发展。

（1）打造地理标志农产品“13 集群”

以我市 13 个地理标志农产品为依托，重点支持地理标志农产品品牌保护提升、宣传推介和设施建设。支持老园品种更新、水肥一体化种植、标准化生产、有机肥替代化肥和果枝综合利用示范点建设，开展新品种种植标准制定、新技术推广，高质高效

示范园、观光果园、标准果园建设等。

（2）打造种业（质）资源“6集群”

以鄠邑粮食种业、临潼番茄种业、鄠邑李杏种质资源、高新区猕猴桃种质资源、葡萄种质资源及关中奶山羊种质资源为依托，按照中央、我省关于现代种业发展的有关要求，重点支持新品种培育繁育基地建设和种质资源收集保护及利用等。依托我市临潼番茄育种在全国的优势地位，市区共建临潼番茄种业集群，支持番茄育繁推中心建设和粉提小番茄智慧谷建设，实施基础设施主题化改造和生产设施现代化提升。

五、构建城乡融合产业体系

（一）稳固重要农产品供给保障能力

切实扛起粮食安全政治责任，组织实施粮食绿色高质高效创建行动和蔬菜生产基地产业带建设工程，强化粮食蔬菜稳产保供。在稳定粮食生产的基础上，深入实施“3+X”工程，促进瓜菜水果提质增效，推动东部以奶山羊及奶牛产业为核心的奶业产业集群和西部以猕猴桃、葡萄为核心的果业产业集群发展，推进“一村一品、多村一品、一县一业”，做精特色产业，丰富农产品供给，推进都市型现代农业发展再上新台阶。

稳定粮食生产。稳定粮食种植面积，扩大粮食高质高效创建面积，在高陵、临潼、鄠邑、长安、周至等粮食主产区县开展“吨粮田”建设，以蓝田县为核心，辐射带动长安、鄠邑、周至等区域，建立小麦旱作节水补灌高质高效示范基地，积极探索旱作节

水补灌高产技术，打造全国一流的旱作节水补灌高产示范样板，提高粮食单产，每年建立部、省、市级小麦、玉米高质高效创建万亩示范区 5 个以上，总面积 10 万亩以上，确保粮食总产量基本稳定。到 2025 年，粮食播种面积稳定在 275 万亩以上，保障 120 万吨以上粮食产能。

保障蔬菜供应。稳定蔬菜播种面积和产量，做强高效设施农业，大力推广新品种、新材料、新手段、新技术、新模式，立足阎良区、高陵区高效设施农业发展优势，每年规划新建蔬菜基地 5000 亩，其中新增设施蔬菜 2000 亩，五年建设 3 条产业带，形成西阎蔬菜产业带、沿渭蔬菜产业带、沿山蔬菜产业带。扶持发展一批集一产二产三产为一体的农业产业化企业、园区、合作社，探索蔬菜生产、加工销售一体化的新模式。到 2025 年，全市蔬菜播种面积稳定在 100 万亩，蔬菜总产量稳定在 350 万吨。

促进特色果业提质增效。按照“优布局、稳面积、调结构、提品质、增效益”总体思路，着力发挥果业“生产、生活、生态”功能，以推进西安果业高质量发展为主题，做强做优猕猴桃、石榴、葡萄、樱桃等传统特色优势产业，打造果业全产业链体系。坚持“优势产业集中布局、农业园区集群发展、社会资源集约利用、三生功能协调构建”的要求，全面加强周至猕猴桃、户县葡萄、临潼石榴、灞桥樱桃、长安鲜桃等产业集群建设。加强设施果业建设，以发展促成栽培、避雨栽培为重点，深入推进设施果业建设，积极推广水肥一体化、棚架提升改造、果园投入品控制

等技术，加快果业产业提质增效。支持市区县各类技术推广单位与院校、科研单位、专业机构开展技术交流与合作，围绕果业产业发展积极引进、示范和推广新技术、新品种、新装备，开展技术交流和培训，加强技术推广体系建设，推进果业品牌建设。到2025年，全市园林水果面积控制在75万亩左右，产量稳定在100万吨左右，果业年产值超过100亿元。

推动特色畜牧业转型。全力做好生猪稳产保供，立足临潼、周至、鄠邑、高陵、蓝田等县区产业基础，合理承载生猪养殖量，大力推进标准化规模养殖，培育一批生猪龙头企业，提升现代化发展水平，稳定猪肉自给率，推行经济高效的生猪粪污处理利用模式，促进粪污综合利用，推动养猪业绿色发展。综合考虑全市饲草料资源、产业基础、地理优势、屠宰加工和区位优势等条件，重点在临潼、高陵、阎良、蓝田、周至、鄠邑、西咸新区扩大肉牛肉羊养殖规模，积极推广标准化规模养殖，提升标准化、集约化、机械化水平。充分考虑各区域土地承载能力和饲草料供给能力，发挥临潼、阎良等奶畜大县带动作用，发展一批奶畜潜力区；促进种养业在布局上相协调、在规模上相匹配，建设优质高端“双奶源”基地。

做精区域特色产业。发展中蜂养殖，以秦岭北麓为主建立优质蜜粉源基地，生产优质高端中蜂蜂蜜，完善中蜂养殖技术服务体系，鼓励民间成立蜂业协会组织，全力打造中蜂产品特色品牌。积极整合肉鸡产业链资源，加快养殖设施现代化改造，围绕全产

业链模式，做强肉鸡产业。以蓝田秦岭北麓区域为核心，打造西安食用菌产业聚集区、技术示范引领区、农产品电商先导区，打造精致高效食用菌产业。以沿渭优质商品鱼生产区和沿秦岭休闲渔业示范区为主，重点发展大宗淡水鱼高效养殖和特色休闲渔业，加强渔业新技术、新装备、新模式和新特优品种的引进、集成、示范、推广，鼓励稻渔综合种养与休闲乡村游、稻渔文化和传统渔文化展示、科普教育、渔事体验、休闲垂钓等业态充分融合发展。以西咸新区茯茶加工为核心，以茯茶小镇为载体，依托茯茶文化、关中民俗文化，通过产业聚集，做大做强茯茶产业规模。

专栏 1 农业稳产保供能力建设

粮食绿色高质高效创建工程。实施小麦、玉米高质高效创建项目，在长安、临潼、鄠邑、蓝田、阎良实施部省级小麦、玉米高质高效创建示范活动，建立小麦万亩示范区 5 个，玉米万亩示范区 4 个。在高陵、长安、临潼、周至、鄠邑、蓝田、阎良等 7 个区县开展市级小麦、玉米高质高效创建示范活动，建立小麦、玉米粮食主产区绿色示范区 25 个，百亩示范园 25 个。在高陵、临潼、鄠邑、长安、周至等粮食主产区县开展“吨粮田”建设。实施小宗粮油作物高产创建项目，在高陵、临潼、周至、蓝田、鄠邑、长安、灞桥等 7 个区县实施，包括新品种的引进与试验研究和小宗粮油作物高产技术推广。实施小麦旱作节水补灌高质高效模式示范项目，以蓝田县为核心，辐射带动长安、鄠邑、周至等区域，建立小麦旱作节水补灌高质高效示范基地 2000 亩，积极探索旱作节水补灌高产技术，打造全国一流的旱作节水补灌高产示范样板。实施现代种业培育壮大项目，到 2025 年，选育、引进一批优良品种，建设标准化、规模化、集约化、机械化优质小麦种子生产基地 10 万亩；培育育种能力强、生产加工技术先进、市场营销网络健全、技术服务到位的“育繁推一体化”种子企业 5—6 个；做到辖区良种全覆盖，促进西安种业快速发展。扶持以鄠邑区玉米制种、阎良小麦制种为代表的现代制种企业做大做强。

蔬菜生产基地产业带建设工程。实施蔬菜基地建设项目，西阎蔬菜产业带建设蔬菜基地 15 个，发展早春秋延及越冬蔬菜；沿渭蔬菜产业带建设蔬菜基地 10 个，发展早春秋延蔬菜；沿山蔬菜产业带建设蔬菜基地 10 个，发展越夏和晚夏蔬菜。实施蔬菜标准园创建项目，以企业、园区、合作社为龙头，以基地为支撑，以规模化种植、标准化生产、商品化处理、品牌化销售和产业化经营为目标，创建 50 个蔬菜标准园，配套建设集约化育苗点、产地批发市场，示范带动

蔬菜基地全面发展。实施科技示范点建设项目，建立科技示范点 10 个，其中早春秋延蔬菜示范点 3 个，越夏蔬菜示范点 1 个，晚夏蔬菜示范点 1 个，越冬蔬菜示范点 1 个，绿叶蔬菜示范点 1 个，食用菌示范点 3 个。引进新品种，开展新技术示范、新材料应用，重点推广高效茬口、多膜覆盖、培育壮苗、栽培管理、土壤处理、水肥一体、绿色防控等关键技术，创建一批优质高产高效示范田。实施蔬菜优良品种推广项目，加强新品种、新技术综合展示基地建设，建设标准化、规模化、集约化、机械化蔬菜种子生产基地 2 万亩，集成创新展示新技术、新品种、新模式，全面提高蔬菜生产效益；加强蔬菜优良品种推广，鼓励发挥蔬菜种子企业推广优良品种的积极性，加快优良品种的推广应用。扶持临潼区番茄制种做大做强。

特色果业提质增效工程。实施阎良区相枣产业提质增效项目，依托千年相枣林资源优势，以相枣合作社为重要载体，采取“采摘体验+文化宣扬”的发展模式，提升配套设施。实施长安区标准化果园建设项目，在相关街办新建桃、葡萄标准化果园。实施鄠邑区标准化果园建设项目，引进新优品种，实施水肥一体化，推进农药化肥减量使用、绿色防控等。实施周至县猕猴桃老园提质增效项目，实施 10000 亩猕猴桃老园区改造项目，开展架型改造，改“T”型架为大棚架；提升土壤有机质，增施有机肥、生物菌肥；推广更新瑞玉等新品种，提高果品品质及产量，促进周至猕猴桃产业提质增效。实施蓝田县标准化果园建设项目，建设两个千亩大杏标准化示范园，两个千亩樱桃标准化示范园。实施蓝田县酒庄葡萄基地建设项目，重点扶持玉山酒庄葡萄基地发展，建成 4 个千亩酒庄葡萄基地。实施高新区特色果园提质增效项目，改造提升标准化果园 2000 亩，搭建避雨设施、开展架型改造、更换新品种、改良土壤及水肥一体化等。实施临潼石榴产业集群建设项目，完成 8 个石榴标准示范园提质增效，开展石榴主题宣传推介系列活动，进行石榴营销指导宣传、石榴新品种技术推广、临潼石榴种质资源圃及新品种选育、石榴种植系统农业文化遗产保护宣传等工作。

生态养殖优化发展工程。实施阎良区奶山羊产业集群项目，充分发挥龙头企业和产业化联合体作用，通过多种形式的利益联结促进一二三产融合发展，培育奶山羊全产业链，创响“陕西羊乳”公共品牌，夯实“陕西羊乳世界级产业”地位，为陕西乡村振兴提供产业支撑。实施临潼区养殖场奶业提质增效项目，改扩建 23 个养殖场，新建兽医室 80 m²，防疫室 20 m²，改造职工餐厅宿舍 800 m²，新建化验室 1 个，完善消毒室 20 m²，配套生产设备。实施鄠邑区畜禽标准化养殖示范场项目，引进优良畜禽，新建、改造和扩建圈舍，购置现代化设施设备，开展养殖新技术培训等。实施蓝田县生猪标准化示范场建设项目，扶持发展大中型标准化养猪场 20 个，重点支持生猪生产、环境控制、动物防疫、粪污资源化利用等环节标准化改造和设备更新，提升养殖场标准化水平。实施高新区生猪标准化示范场建设项目，以标准化示范场为重点，引进优良种猪，新建、改造圈舍，购置现代化饲养设备，污粪无害化处理设施，养殖新技术培训等。实施都市现代渔业特色园区（基地）建设项目，以企业、专业合作社、家庭渔场等为主体，完善水产品物流体系，建成国家和省级现代渔业园区各 1 个，辐射带动各地发展各级各类现代渔业园区 30 个。

（二）推动农村一二三产业融合发展

依托特色产业，延长产业链、提升价值链、完善利益链，发

展新产业新业态，发展壮大乡村产业。

发展农产品加工业。鼓励发展农产品初加工、精深加工和综合利用加工，推进农产品多元化开发、多层次利用、多环节增值。拓展农产品初加工，鼓励和支持农民合作社、家庭农场和中小微企业，围绕果蔬、奶类、畜禽及水产品等鲜活农产品，发展预冷、保鲜、冷冻、清洗、分级、分割、包装等仓储设施和商品化处理；围绕粮食等耐储农产品，发展烘干、储藏、脱壳、去杂、磨制等初加工，实现保值增值。提升农产品精深加工能力，推进农产品加工向产地下沉，与销区对接，向优势区域聚集，丰富加工产品。推进综合利用加工，鼓励大型农业企业和农产品加工园区推进加工副产物循环利用、全值利用、梯次利用，实现变废为宝、化害为利。

加快乳制品产业链提升。推动乳业高质量发展，坚持建基地打基础、强加工育龙头、创品牌拓市场、全程控保安全，做大做强“链主”企业——西安银桥乳业集团、西安百跃羊乳集团，加快奶畜养殖基地升级改造、市域外奶源基地建设和企业重点项目建设，做大乳品消费市场，推进乳制品产业链“补链、强链、延链、增链、稳链”，构建以加工业为中心、上中下游融合发展的现代乳制品产业体系。力争到2025年，全市乳制品全产业链产值达到200亿元，打造临潼区全产业链产值过百亿区；生鲜乳抽检合格率达到99%以上，乳制品加工企业优质生鲜乳需求供给率达到100%；培育年产值20亿元以上企业1家、年产值10亿元

以上企业 4 家，乳制品抽检合格率达到 99% 以上，建成国际化乳业创新基地；培育形成 2 个覆盖全国市场的优势品牌和 10 家专业营销队伍，打造 2 家知名电商销售平台和 2 个国内知名、国际驰名的西安乳品品牌。

引导休闲农业高质量发展。推动农旅融合，构建“126”乡村旅游发展空间格局，规范发展秦岭北麓乡村旅游，引导“周鄂高”板块乡村旅游创新发展，推动“长灞蓝”板块乡村旅游转型升级，推进“阎高临”板块乡村旅游产业融合，强化西咸新区乡村旅游特色发展，以“文化+旅游”为核心构建产业融合发展体系，培育乡村旅游发展新动能，持续推进乡村旅游产品升级和产业转型。创新乡村旅游管理体制机制，叫响“西安村落·东方之乡”乡村旅游品牌，全面提升乡村旅游发展质量和综合效益。到 2025 年，建设 20 条乡村旅游线路，休闲农业质量效益进一步提升。乡村旅游突破发展，树立典范、转型升级，形成示范带动效应，高质量发展格局初步形成，乡村旅游成为西安市旅游发展的重要组成部分，也是乡村振兴的重要支撑。

健全完善农产品物流体系。充分利用快递物流、邮政、供销合作社、益农信息社、电商服务站点等现有条件，完善区（县）、镇（街）、村三级物流体系，提高农村物流网络连通率和覆盖率，拓宽农产品销售渠道。完善低温分拣加工、冷藏运输、冷库等设施设备，做好销地与产地冷链衔接，构建覆盖农产品生产、加工、运输、储存、销售等环节的全程冷链物流体系。在优势果蔬主产

区建设产地市场和智能立体仓储物流中心，重点支持新建果蔬适度规模预冷库和保鲜库，改扩建现有小散冷库群，引导发展千吨气调库。2025年，全市贮藏库达到3000座，贮藏能力达到40万吨。围绕建设内陆开放高地和国际门户枢纽城市，建设西安市农产品物流城（丝路农贸港），形成向西开放的商贸物流重镇，发挥丝路经济带重要通道和节点作用。

专栏2 乡村产业体系建设

农产品加工业提升工程。实施乳制品产业链提升项目，打造临潼、阎良等奶山羊重点养殖基地区县，建设西安银桥乳业渭北工业园，建设万只奶山羊智慧牧场，打造年产2.2万吨乳制品生产线。实施鄠邑区果品加工项目，建设产品深加工车间、分拣包装车间、冷藏库、休闲观光体验区、农产品展示区等。实施鄠邑区蔬菜加工项目，建设果蔬包装、分拣加工车间，冷库仓储、农产品展销区（主要包括产品展示中心、销售中心、客户服务中心等），原材料储存及配送场等。实施蓝田县乳品加工项目，建设年产2200吨乳品生产线。实施蓝田县雨润肉鸡屠宰加工改造提升项目，整合改造雨润肉鸡屠宰线，拓宽市场，推行公司+基地+农户的经营模式，实现产销一体化。实施100万吨植物蛋白加工产业升级改造项目，进一步提升大豆油产量和加工技术水平，将加工、储备及销售紧密结合，促进大豆油供需平衡，推动企业扩大产能和技术升级，增强企业市场竞争力。

乡村旅游提档升级工程。实施观光果园提升项目，对灞桥区、长安区果园进行提升改造。实施临潼石榴一二三产业融合发展先导区创建项目，包括石榴基地建设，新品种选育及苗木基地建设，石榴果园改造提升，科技创新支撑、产业链延伸，石榴文化提升及“果游融合”示范，古树名木保护利用，石榴农业文化遗产申报及保护建设，品牌及市场体系建设。实施长安唐村中国农业公园建设项目，以柳青农创精神弘扬、盛唐农耕文化传承为主线，大力发展绿色生态和现代农业，推进丝路艺创小镇、柳青创业教育实践基地、西安农博园、堡寨古村落、唐诗田园等板块建设，形成“一河两园四板块”的功能布局。实施高陵源田梦工场田园综合体项目，建设共享经营性家庭农庄、创客孵化基地、观光农业旅游接待中心、康养公寓、家庭农场聚集区、绿化、道路等辅助配套设施。实施鄠邑区金龙峡农旅融合示范项目，以葡萄园、桃园、杏园、玫瑰园、中草药园为主导产业，建设西安最大的玫瑰园、中草药园基地和特色葡萄、智慧农业示范园，建成集休闲旅游度假体验区、现代农业田园社区为一体的农旅融合示范项目。实施鄠邑区中国秦岭新西兰现代农业观光博览园项目，主要建设综合服务区、新西兰农牧展示区、新西兰农业研发展示区、新西兰花卉展示区、酒庄及葡萄种植区、户外拓展区。实施鄠邑区精品乡村旅游线路开发项目，推出精品乡村旅游线路5条，建设自行车道、旅游步道、景观小品等，配备观光车。实施鄠邑荣华田园综合体项目，包括葡萄庄园、高标准葡萄种植基地、露地

标准化生产示范基地、稻田艺术公园、荷塘景观公园、奇迹农庄、农业创客基地、美丽乡村关中民居改造建设试点、三条主题风景带打造（秦岭田园风景带、终南文化风景带、都市农业风景带）等十多个子版块建设。实施西咸新区秦汉御花塬创意农业产业园项目，建设以花木生产、交易、研发、展示为一体的园艺中心，打造集农业生产、销售、体验游憩为一体的花卉市场，以花木销售、休闲娱乐、体验游憩为主要功能的花木市场。

农产品冷链物流体系建设工程。实施阎良农副产品集散交易中心建设项目，建设大型和小型农副产品交易中心、交易大棚、冷库，完善理货区、物流配送区，农资交易区、电子交易中心、检验检测中心和信息中心等建设。实施西安市农产品物流城建设项目，主要建设蔬菜水果交易区，禽肉交易区、水产类交易区、粮油交易区等销售区，农产品贮藏区，农产品销售电子商务中心，包装品等配套用品交易区，生活保障区等。实施鄠邑区农产品流通基础设施建设项目，建设骨干冷链物流基地，设置净菜加工、果蔬冷藏、批发销售、商贸物流等功能区，建成集贸易、储存、配送、检测于一体的大型综合性农产品物流中心。实施周至县农产品冷链物流体系建设项目，支持新型农业经营主体新建、改扩建一批农产品仓储保鲜冷链设施，推动完善一批田头市场，实现仓储保鲜冷链信息化与品牌化水平进一步提档升级，有效提升农特产品仓储保鲜冷链能力，降低产后损失率，提升商品化处理能力，增加产品附加值。

（三）搭建城乡产业协同发展平台

把农业园区作为重要平台，优化提升各类农业园区，促进工商企业下乡，推动城乡要素合理配置和产业有机融合。

大力推动现代农业园区建设。创建都市现代化农业园区（产业园）和农业产业强镇，围绕设施瓜菜、猕猴桃、葡萄、奶山羊等特色优势产业，加强产业园区建设规划和项目策划，创新园区建设管理体制，积极争取国家、省级政策支持，着力推动园区集聚要素，做强特色产业全产业链开发，力争“十四五”期间，实现国家级产业园区“零”突破、省级产业园不少于5个，市级都市现代化农业园区（产业园）不少于15个，都市现代化农业园区（产业园）规划区域内良种良法覆盖率达到100%，形成农产品全产业链开发格局，农产品初加工率超过80%，二三产业同步实现较快发展。规范发展休闲农业，打造农业观光园、农业特

色产业小镇、农业公园、中国美丽休闲乡村等。

专栏 3 产业融合载体创建

都市农业现代化园区（产业园）创建工程。实施石川河沿线产业园区扩能提升项目，在石川河生态治理的基础上，依托千年相枣林，围绕石川河产业带，新建提升科农甜瓜园区、东丁古相枣园区、永红樱桃园区、和牧葡萄园区等农业园区 8 个。实施阎良区现代农业产业园项目，包括设施果蔬标准化生态化种植工程，果蔬休闲观光工程，果蔬加工工程、品牌创建、质量安全管理体系及技术服务工程，信息化服务体系建设工程。实施鄠邑区秦林绿色农业科技示范园区建设项目，种植彩色小麦、中药材（连翘）、文冠果等，应用高新技术农业生产控制技术和现代化农业生产设施，发展无土栽培、生物育苗、智能自控施肥等，引入计算机自动调控水肥的滴灌系统，开展高新科技种植示范。实施高新区省级现代农业园项目，推进东大千亩水稻观光园、灵沼慧东火龙果示范园、秦渡莆田枝下葡萄园区、草堂西安市葡萄研究所科技园、九峰佰瑞猕猴桃融创园、九峰蓝莓标准创新园等园区提质增效，带动全区现代农业园区发展。实施西安国际港务区社区农业示范区项目，完善农业设施建设，扩展温室大棚、打谷场等农业生产设施，扩展农业体验与生产功能区。利用社区农业示范区的自然生态文化禀赋，发展旅游康养产业。实施西咸新区秦汉苗木花卉产业园项目，新建花卉产业基地，建设一万平米大型智能温室一座。

农业产业强镇建设工程。实施阎良区农业产业强镇项目，开展国家级农业产业强镇建设项目，做大做强设施农业，借助区域优势，积极整合相关资源，打造关山、武屯、新兴农业产业区，大力发展优势特色农业，推进国家级产业强镇建设。实施长安区农业产业强镇项目，建设引镇 1000 亩葡萄小镇、王莽 2000 亩桃园小镇。实施鄠邑区农业产业强镇项目，建设瓜菜核心科技示范园 1000 亩，开展高品质种植示范，创建蒋村镇绿色生态蔬菜品牌；培育发展蔬菜加工企业 10 家，引进脱水蔬菜生产线；新建农产品网络销售中心，建立完善的基地+农产品平台，探索“互联网+农业”新业态和新模式，建成 3 个大、中型蔬菜批发市场。实施蓝田县农业产业强镇项目，建设华胥大杏小镇，建设农业遗产展览馆，拓展杏花谷旅途观光功能。

创建农业现代化示范区。以区县为单位开展农业现代化示范区创建，结合“3+X”特色产业布局，围绕果业提质增效、设施农业转型升级、畜牧业高质量发展、区域特色产业做精做优，每区县确定 1—2 个首位产业，推动品种培优、品质提升、品牌打造，推进标准化生产，深化三产融合。推动现代农业产业园、优势特色产业集群、产业强镇等项目向示范区集中，发挥农业现代化示范区引领作用，示范引领农业设施化、园区化、融合化、绿

色化、数字化发展，形成递次推进农业现代化的格局。

专栏 4 农业现代化示范区建设

农业现代化示范区创建项目。在西安市各区县打造农业现代化示范区，把农业现代化示范区建设作为推进农业现代化的重要抓手，围绕提升农业产业体系、生产体系和经营体系现代化水平，加强资源整合，补短板、强弱项，梯次推进。

引导工商资本下乡。鼓励引导工商资本以新型农业经营主体的方式进入农业，投资农业产业化经营，通过农工结合、农旅结合、农商结合等多种方式，将农业产前、产中、产后各环节有效联结起来，将分散的农户小生产联结成为社会化的大生产，拓展农业产业链价值链，为乡村发展注入新动能。支持农民以土地资源入股，资源变资产，资金变股金，农民变股东，鼓励村集体的资源型资产以及农民的产权、资产、资金、技术等入股涉农工商资本并获得合理收益。探索合伙人制，使农民更多地分享产业增值效益，加快农业产业体系转型升级。

扩大农业对外开放。统筹利用国际国内两个市场和区位优势，融入发展陕西省枢纽经济、门户经济、流动经济战略，建设“一带一路”农业国际合作引领区，面向“一带一路”沿线国家，打造3—5个深耕西部、辐射全国、服务“一带一路”的农产品集散中心、价格形成中心、物流加工配送中心和农业技术服务中心，成为引领“一带一路”农业全方位合作的重要引擎，发挥农业合作核心作用，推动农业“引进来”与“走出去”，支持爱菊粮油、银桥乳业、众天蜂蜜、百跃羊乳、聚仙猕猴桃等企业面向“一带一路”开展国际合作。

（四）构建现代农业生产体系

夯实农业生产基础，加强耕地保护及现代种业发展，加快推进高标准农田、农田水利、农业机械化等现代农业基础设施建设，提升农业科技创新水平并加快推广使用。

加强耕地保护。执行最严格的耕地保护制度，严守耕地红线。坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，督导推进“非粮化”耕地平稳、有序、逐步退出。严禁违规占用耕地和违背自然规律绿化造林、挖湖造景，严格控制非农建设占用耕地，深入推进农村乱占耕地建房专项整治行动，完善耕地保护长效机制，及时发现和查处违法违规占用耕地行为。大力推进粮食生产功能区建设，按照统筹规划、因地制宜、集中连片、旱涝保收、稳产高产、生态友好的要求，实现“田成方、渠相连、路相通、涝能排、旱能灌”目标。落实粮食生产功能区管护责任，加强监测监管体系建设。加强耕地土壤分类管理，依据耕地土壤环境质量类别划分结果，持续推进轻中度受污染耕地安全利用和重度污染耕地严格管控。实施耕地质量保护与提升行动，采取推广秸秆还田、恢复绿肥种植、增施有机肥等措施提升土壤肥力。到2025年耕地土壤有机质提高0.5个百分点，土壤酸化和重金属污染得到有效遏制。

支持现代种业发展。提高农业良种化水平，加强农业种质资源保护，扶持发展“繁育推一体化”现代种业企业，建设以优质专用小麦、玉米种子为主的标准化、规模化生产基地3万亩以上。

提升番茄制种能力，在临潼及周边区域建设具有全国影响力的番茄制种基地，打造“中国番茄制种之乡”。到2025年，全市年产各种番茄种子3万公斤以上。加快猕猴桃、葡萄苗木繁育，重点支持猕猴桃、葡萄等5个省级果树试验站建设，以市农业技术推广部门为主体，加强与专业科研院所及果业强市的合作交流，大力提倡以经营单位为主体引进试验示范新品种，向极早熟和极晚熟方向高中低差异化发展。加快水产苗种繁育，建设以西安市鱼苗繁育场为核心的名优及大宗水产苗种繁育基地，为西安都市现代渔业产业提供苗种支撑。

加快推进高标准农田建设。以永久基本农田保护区、粮食生产功能区和重要农产品生产保护区为重点，集中建设高标准农田。针对农业发展主要制约因素，以改善土壤有机质含量、提升农田道路通达率，完善灌区干支渠建设及田间斗农渠、灌溉机井等设施建设，加快农田沟渠排水和农田低洼地排水能力建设等为主攻方向，围绕稳固提升小麦、玉米、蔬菜、油菜等粮食和重要农产品产能，开展高标准农田建设。到2025年，建成高标准农田200万亩。

加快提升农业机械化水平。全面落实农机购置补贴，重点推进粮油等主要农作物生产全程机械化，大力发展果、畜、菜等优势特色产业机械化。加强绿色高效新机具新技术示范推广，支持保护性耕作、秸秆粉碎还田、精量播种、精准施药、高效施肥、水肥一体化等绿色高效机械装备应用，大力推广玉米全程机械化

籽粒收获技术、小麦宽幅沟播节本增效技术、粮食烘干、果蔬冷藏保鲜等机械化技术。加快推进农机化信息化融合，以计算机、网络及其他现代信息化技术为主要手段，健全“一平台、两系统”，建设农机信息化平台，建设引进农机化线上培训系统，完善农机远程服务系统，形成覆盖全市的农机信息化服务体系，促进农机化和信息化有效融合。完善农机社会化服务体系，提升农机社会化服务能力。切实加强农机安全监理，进一步健全和完善基层农业机械化服务体系，发展壮大农机专业合作社等新型农机化经营主体，加快西安农业机械化全程全面优质高效发展步伐。到 2025 年农作物耕种收综合机械化率达到 88% 以上。

加快农业科技创新应用。加快形成产学研紧密结合的农业科技创新体系，积极推进市校合作，推进重大科研攻关。充分发挥西安科技资源集聚优势，支持经营主体围绕重大动物疫病防控、生物种业、绿色投入品、农业机械、农产品加工等领域关键核心技术，与高等院校、科研院所等联合创新，积极研发猕猴桃、葡萄、奶山羊等特色优势领域的生物育种高新技术。加强农业科技创新平台建设，建设一批省级农业科技园区、星创天地、农业科技创新园，布局农业科技创新创业服务平台。建设示范带动效果明显、长期稳定的农业科技示范基地，加大资源整合和资金投入力度，支持市级农业科技创新园、乡村振兴科技示范村建设，创建省级科技示范镇，充分发挥农业科技创新平台的示范引领作用。推进农业科技服务体系项目建设，完善科技创新投入机制，深化

农业科技体制改革，深入开展乡村振兴科技支撑行动，通过进村入户、入企业、入合作社、入家庭农场、入高素质农民带动示范户、贫困户的培训方式，全方位开展多种形式的农业科技大培训，不断提高广大农民群众的科技文化素质和实操能力，加快新技术普及应用。大力培养领军人才、青年人才、创新团队及涉农人才，突出植根产业、服务农村，深入实施农业科研杰出人才培养计划，拓宽科技特派员选派渠道，完善农业科技特派员激励机制，推动科技成果下沉到县乡村，为乡村振兴提供强劲科技支撑。

专栏 5 现代农业生产体系建设

现代农业育种工程。实施临潼番茄制种产业园建设项目，以西优番茄研究所为龙头，成立西安临潼蔬菜种子生产联盟，对 6 家制种企业基础设施进行改造和提升，配备检验检测、实验及种子加工设备，引进番茄育种、制种技术；制订并实施统一技术规程，统一产品标准，统一价格体系，统一管理模式；推动临潼区番茄制种产业一二三产融合，确保全区 3000 亩番茄制种面积稳中逐增。实施鄠邑小麦、玉米新品种试验示范项目，建设玉米新品种科研繁育示范园 100 亩，购置完善种子加工二次包装机和仓储叉车设备，扩建海南（冬季）科研繁育制种基地 15 亩，征集引进农作物新品种 20-30 个，展示示范品种 30-50 个，举办新品种观摩和技术培训 3-5 次，接待参观培训人员 2000 人次，印发信息资料 20 万份。

农业科技支撑提升工程。实施鄠邑区葡萄科技创新园区建设项目，建设葡萄科技创新园区，建设标准化种植示范区、设施种植实验区、露地葡萄种植区、农业成果转化中心、科技人员创业平台等，把园区建设成为葡萄产业科技成果培育与转移转化的创新高地。实施西咸新区现代农业产业科技创新中心项目，建设农业高新技术创新区，打造集农业科研、国际交流、产业孵化、科普培训、博会展览、综合服务等功能区于一体的世界一流现代农业科技创新中心，支撑西咸新区引领中国西部农业农村现代化和农业高质量发展。实施阎良区数字农业发展建设项目，采用物联网测控技术、精准耕整地技术、基于 GIS 的在线智慧管理技术、数据仓库技术，建设一个中心、五个平台、三个体验中心、十五个应用系统、四个示范基地，实现农情自动监测。实施鄠邑区果园农田智慧农作管理示范基地建设项目，建立基于作物模型的果树作物和大田作物智慧农作管理平台应用示范基地，制定科学的作物生产管理方案，提高农业生产指导的有效性和及时性，改变过去基于感性经验的农业生产管理方式，实现作物生产精准管理和高产高效，建成引领现代农业生产的示范样板，开展农业生产托管服务。实施数字循环农业物联网信息化建设项目，通过实施特色农产品供应链各环节关键溯源信息的录入、监测和溯源，实现特色农产品在生产基地全面实施环境保护、农业投入品、种植、产品包装、储运保鲜等技术标

准，让农特产品在生产、加工、流通、储存和批发销售等环节做到来源可追溯。

农田基础设施建设工程。实施高标准农田建设项目，在各区县实施高标准农田建设。实施鄠邑区产业路基础设施建设项目，对 11 个镇街农村未硬化产业道路进行硬化，硬化道路 283.62 公里，通过产业路硬化项目，提升农村经济发展硬件条件。实施鄠邑农田机井灌溉项目，分别在渭丰、涝店、蒋村、玉蝉、五竹、甘河、余下、甘亭等 8 个镇街，新打农田灌溉机井，提升农业抗旱条件。实施高新区农田灌溉及维修养护项目，实施 8 处农田灌溉（抗旱）项目。

农业疫病防控体系建设工程。实施长安区重大病虫疫情区域应急防控设施及物资储备库项目，完善病虫疫情监测设备和植保机械，建设物资储备库，提升病虫疫情预警和防控能力，保障农作物和粮食安全。实施重大动物疫病防控能力建设项目，对市、区县两级疫控中心和基层兽医站开展标准化创建，提高各级疫病检测能力。实施辋峪口水生野生动物保护站建设项目，新建保护站管理用房、水生动物救护暂养池，配置水生野生动物救护、监测、宣传、巡查设施设备。实施临潼区乡镇畜牧兽医站建设项目，新建畜牧兽医站，扩建修缮业务用房，购置相关物资设备。实施水生动物敏感区域监测站点项目，预防渔业水域污染事故和重大生态灾害的发生，以秦岭北麓水生生物自然保护区、水产种质资源保护区及黄河最大的支流渭河为主，兼顾“八水绕长安工程”涉及的其他河流，新建水域生态环境监测点 15-20 个，预警和防控区域性重大水生动物疫情发生，改扩建 1 个市级水生动物防疫检疫室，新建 6 个县级水生动物防疫检疫站。

绿色生态循环农业建设工程。实施鄠邑区秸秆综合利用项目，建设 2.5 万亩秸秆综合示范田，开展秸秆肥料化利用和秸秆收储示范。对玉米秸秆等进行机械化还田作业、秸秆腐熟剂及腐熟剂抛撒作业；建设秸秆收储运体系，开展秸秆收购、储存、运输、再利用等全链条服务。实施鄠邑区农药废弃包装物回收和集中处置中心建设项目，建设归集整理中心，安装专门的气体收集处理装置，购置铲车等机械化设备，全面开展农药废弃包装物回收处置。实施蓝田县病死畜禽无害化收集处理场建设项目，日处理病死畜禽 20 吨。实施鄠邑区粪污资源化利用综合处理中心建设项目，建设年处理污泥、畜禽粪便、废弃秸秆等有机废弃物 8 万吨的粪污资源化利用综合处理中心，包括管理中心 1 座、有机肥生产车间 1 座、沼气池 1 个，购置 8 辆专用运输车。

品牌培育创建工程。实施鄠邑区农产品质量安全追溯管理平台升级扩容项目，对区级农产品质量安全追溯管理平台进行升级扩容，新纳入视频追溯管理生产基地 50 家，为全区果蔬种植专业合作社配备快检设备 150 套，认证绿色和有机食品 20 个。实施阎良区设施蔬菜品牌化发展项目，建设质量安全追溯体系，扫码可视蔬菜种植园区、生长过程等，实现设施蔬菜品牌化、多元化、有机化发展，打造市域蔬菜品牌。实施蓝田县强农产品品牌培育项目，打造“蓝田羊乳”“华胥大杏”“洩湖樱桃”“九间房秋紫豆”“公王九眼莲”“三官庙大葱”等区域公用品牌和“小羊倌”“野香椿”“玉山红酒”“歪嘴岩柿子醋”等企业品牌。实施鄠邑区农业品牌体系建设项目，创建“中国特色农产品优势区”，新发展 3 个区域公用品牌、7 个企业品牌、8 个大宗农产品品牌、10 个特色农产品品牌，有机、绿色等相关认证 10 个。实施鄠邑区葡萄宣传营销项目，利用新媒体等手段，大力宣传推介，在主销城市开展各种推介活动。实施高新区农产品公用形象品牌培育项目，对高新区特色农产品进行整合，形成统一的对外形象品牌，按

照强品牌、扩宣传、促销售、增效益的理念，向外界宣传高新区农产品公共品牌形象，打造“高新区农产品公共形象品牌”。实施临潼石榴品牌培育提升项目，加强石榴品牌建设，推动石榴产业转型升级，大力发展休闲观光农业，推动临潼石榴产业从传统种植业向“现代农业+观光旅游业”转变，加快建设农村一二三产业融合发展先导区，全力推进“一产融、二产强、三产优”的产业态势，打造“秦风唐韵御温泉、生态宜居美田园”品牌。

（五）完善现代农业经营体系

以开展家庭农场示范创建、规范提升农民合作社、培育壮大龙头企业为抓手，以建立健全指导服务机制为支撑，完善现代农业经营体系。

积极培育新型农业经营主体。加大家庭农场示范创建力度，实施家庭农场培育计划，对标省市示范家庭农场创建标准，积极培育示范家庭农场，打造一批示范典型，引领全市家庭农场不断提质增效；完善家庭农场名录管理制度，加大家庭农场示范创建力度，加大政策和资金支持力度，推动家庭农场规模化、标准化、品牌化发展，力争到“十四五”末，市级示范家庭农场达到150家。促进农民合作社规范提升，持续开展国家、省、市、县级示范社四级联创。深入推进鄠邑区、高陵区农民合作社质量提升整区推进试点。引导农民合作社与农户和各类经营主体多元融合发展，构建利益共同体，不断增强合作社服务带动能力和市场竞争力。促进农民合作社联合与合作，鼓励同业或产业密切关联的农民合作社在自愿前提下，通过兼并、合并等方式进行组织重构和资源整合。积极培育农民专业合作社，提升农民合作社规范化水平，增强农民合作社服务带动能力，2025年，全市农民专业合作社达到9500家。

加快提升小农户生产经营能力。提高小农户组织化程度，支持小农户通过联户经营、联耕联种、组建合伙农场等方式联合开展生产。支持小农户在发展休闲农业、开展产品营销等过程中共享市场资源，实现互补互利。支持农村集体经济组织和合作经济组织利用土地资源、整合涉农项目资金、提供社会化服务等，引领带动小农户发展现代农业。鼓励小农户利用实物、土地经营权等作价出资办社入社，盘活农户资源要素。发挥新型农业经营主体对小农户带动作用，鼓励龙头企业通过“公司+农户”“公司+农民合作社+农户”等方式，延长产业链、保障供应链、完善利益链，将小农户纳入现代农业产业体系。鼓励小农户以土地经营权等入股龙头企业并对其采取特殊保护，探索实行农民负盈不负亏的分配机制。支持小农户发挥精耕细作优势，发展劳动密集化程度高、技术集约化程度高、生产设施化程度高的设施农业、果蔬种植、奶山羊养殖等产业。

培育壮大龙头企业。按照做强一批具有国际影响力的头部龙头企业，做优一批引领行业发展的“链主”龙头企业，做强一批具有自主创新能力的科技领军型龙头企业，做大一批联农带农紧密的区域型龙头企业的要求，大力培育猕猴桃、羊乳产品、蔬菜、粮食加工等龙头企业。鼓励龙头企业采取入股、合作等方式，建设规模化、标准化种养基地，加快智能化、自动化、机械化高效新装备新技术应用，积极参加农产品展示展销、品牌文化节庆、国内外农产品博览会等推介活动，大力提升企业品牌知名度和美誉度。鼓励龙头企业依托“一带一路”桥头堡的优势，积极开展

国内外交流与合作。到 2025 年，市级以上龙头企业达到 180 家。

加快培育农业社会化服务组织。支持农村集体经济组织通过发展农业生产性服务，鼓励农民合作社向成员提供各类生产经营服务，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，支持各类专业服务公司发展。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。加快推进农业生产托管服务，支持专业服务公司、供销合作社专业化服务组织、服务型农民合作社、农村集体经济组织等服务主体，重点面向从事粮油等大宗农产品生产的小农户以及新型农业经营主体开展托管服务。到 2025 年底，农业生产托管服务面积达到 40 万亩以上。推动社会化服务规范发展，加快推进服务标准建设，加强服务组织动态监测，建立服务主体信用评价机制和托管服务主体名录管理制度，坚持服务价格由市场确定原则，引导服务组织合理确定各作业服务环节价格。加快制定标准格式合同，规范服务行为，确保服务质量，保障农户利益。

专栏 6 现代农业经营体系建设

现代农业经营体系建设工程。实施家庭农场能力提升项目，培育 20 个省级家庭示范农场。实施培育农民专业合作社服务能力提升项目，提升 100 个农民专业合作社。实施区域性农业生产性服务示范中心项目，建设区域性农业生产性服务示范中心 10 个。实施农业生产托管服务主体项目，培育扶持农业生产托管服务主体 100 个。实施农村实用人才及网络应用技能培训项目，充分利用农村实用培训等现有培训资源，构建“一主多元”培训体系，建设好“固定课堂、空中课堂、流动课堂、田间课堂”，落实“四位一体”教育制度，围绕标准化生产、加工、贮藏、销售、电子商务等领域培养实用人才。

（六）推进农业绿色发展

牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念，以“生态西安”建设为抓手，全面加强秦岭生态保护，推进建化肥农药减量增效、有机肥替代化肥、农业废弃物处理和资源化利用等农业面源污染防治工作，加大农业生态环境治理力度，强化农业资源保护与节约利用，打造农业绿色发展“西安样板”。

深入推进建化肥农药减量增效。推进测土配方施肥，继续做好粮食作物测土配方施肥，不断扩大在设施蔬菜、果树等经济作物上的应用，改进施肥方式。推广高效新型肥料，示范推广滴灌施肥、喷灌施肥等水肥一体化技术，积极推广机械深施肥技术，推广有机肥替代化肥，减少氨氮排放。加强病虫害预测预警，推进统防统治，大力推进主要农作物病虫害专业化统防统治，不断提高统防统治覆盖面积和防治效率；推广应用生物、物理防控等绿色防控技术，开展农药减量控害及绿色防控融合示范；优化施药方式，推广高效植保机械和高效低毒低残留农药，提高农药利用率，推进农药包装废弃物回收处理。

加强农业废弃物资源化利用。加强农作物秸秆综合利用，推进农作物秸秆机械化粉碎还田、秸秆饲料化和肥料化利用，鼓励开展秸秆原料化和能源化利用。推进果树枝条综合利用，推进农膜废弃物资源化利用，加强源头控制监管，引导农民使用0.01mm以上标准厚度地膜，抓好农膜回收试点示范，加强鄠邑区农膜回收利用试点项目建设，构建回收利用网络，形成技术可推广、运

营可持续的回收利用模式和工作机制。推广畜禽粪污资源化利用模式，围绕就近就地还田利用，重点推广畜禽粪便有机肥加工、固体粪便堆肥利用等模式，全面推进畜禽养殖废弃物资源化利用工作。到 2025 年，主要农作物化肥农药利用率达到 40% 以上，秸秆综合利用率稳定在 95% 以上，农膜回收率达到 84% 以上，畜禽粪污综合利用率达到 90% 以上，受污染耕地安全利用率达到 92% 以上，畜禽规模养殖场实现病死畜禽无害化处理全覆盖。

加快推进渔业绿色发展。加快构建渔业绿色发展空间格局、产业结构和生产方式，落实《西安市养殖水域滩涂规划》，保护水域滩涂生态环境。严格按照国家相关要求，建设尾水排放净化设施，严禁直接排放养殖尾水，直接抛弃病鱼死鱼行为。加快绿色养殖技术集成和应用，推广渔业绿色生态技术模式。强化渔业资源养护修复，大力开展水生生物增殖放流工作。组织开展对全市水库、湖泊、淤地坝的资源评估，根据其生态环境状况、渔业资源禀赋、水域承载力、产业发展基础和市场需求等情况，科学布局、分类施策，坚持“一水一策”合理选择大水面生态渔业发展方式。

加强外来入侵物种防控。开展外来入侵物种普查和监测预警，在粮食主产区、自然保护地等重点区域，布设监测站（点），组织开展常态化监测。强化外来物种引入管理，依法严格外来物种引入审批，强化引入后使用管控。加强农业外来入侵物种治理，加强农田、渔业水域等区域外来入侵物种治理，落实阻截防控措

施，坚决守住粮食安全底线。到 2025 年，外来入侵物种状况基本摸清，联防联控、群防群治的工作格局基本形成，重大危害入侵物种扩散趋势和入侵风险得到有效遏制。

提升农产品质量安全保障。健全农产品质量安全监管体系，落实网格化监管。加强追溯体系建设，完善种养殖生产者监管名录数据库，推行食用农产品合格证制度，全面提升规模化经营主体追溯覆盖率。做好农产品质量安全风险评估，消除农产品质量安全风险隐患。强化监管执法，推进信用体系建设。持续推进农产品质量安全县创建活动，创建全国农产品全程质量控制体系试点市。加强绿色农产品认证，年均认证绿色食品、有机农产品 15 个以上，做好绿色食品、有机农产品、地理标志农产品基地及企业证后监管工作；年均制（修）订农业生产标准 10 个以上，检测合格率高于省考要求。

培育品牌引领新动能。持续推进品牌建设，不断提升品牌创新能力、扩大品牌国内外影响力，全面提升特色农产品知名度和市场竞争力。持续做优“周至猕猴桃”、“户县葡萄”、“临潼石榴”、“阎良甜瓜”、“蓝田大杏”、“灞桥樱桃”、“西安菜园子”等区域公用品牌；做强爱菊粮油、银桥乳业、众天蜂蜜、百跃羊乳、聚仙猕猴桃等企业品牌。推动秦岭蜂蜜、厚畛子山茱萸、周至核桃、华胥大银杏等申报国家地理标志保护产品。加强老字号、老品种和传统工艺的保护与传承，培育具有深厚文化底蕴的乡村特色品牌。依托中国国际农交会、中国绿色食品博览会、

中国国际茶业博览会等国家重点展会，积极开展农产品专场宣传推介活动，不断提高我市农产品品牌知名度、美誉度和影响力。

六、构建城乡融合空间体系

实施城乡融合发展分区定策，城六区行政村执行城市规划，加快推进城市化进程。郊五区以区为单元，统筹配置城乡要素资源，实施城乡产业、建设、治理一体规划、一体推进，推动城乡空间融合、产业融合、制度融合、人才融合和社会治理融合，建设大都市功能外溢的主承接区。远郊两县以县为单元，强化县城综合承载能力，突出镇（街道）的城乡节点功能，注重乡村特质，统筹推进县城、镇、村建设。

（一）加快城乡规划一体化

推进城乡空间规划、发展布局、基础设施、公共服务等一体化规划，按照“多规合一”要求编制市县国土空间规划，建立“三级三类”国土空间规划体系，完成三条控制线划定工作，合理配置土地资源，构建国土空间开发保护“一张图”，推动形成科学有序的国土空间保护开发格局。因地制宜实施村庄规划，按照“集聚提升类等建设需求量大的村庄、特色保护类村庄加快编制，城郊融合类的村庄可纳入城镇控制性详细规划统筹编制，搬迁撤并类的村庄原则上不单独编制”的原则，继续开展实用性村庄规划编制试点工作。2021年，完成18个“多规合一”实用性村庄规划编制试点。到2023年末，对有条件的集聚提升类和特色保护类村庄实现规划应编尽编。2025年，实现全市“多规合

一”的实用性村庄规划全覆盖。

（二）推进城乡基础设施一体化

加快推进乡村基础设施提挡升级，实现城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护。

提升农村供水保障水平。落实农村饮水安全管理区县政府（开发区管委会）、镇政府（街办）的主体责任、水行政主管等行业部门的监管责任和供水单位的运行管理责任等“三个责任”。按照“建大、并中、减小”的原则，因地制宜建设水源工程，积极推进城乡供水一体化、农村供水规模化发展及小型供水工程标准化改造。加强水源水、出厂水和末梢水水质检测监测，着力提升农村供水水质。落实建设及维修养护资金，健全运行管理长效机制，创新管理模式，以区县为单元，推进农村供水工程企业化运行、专业化管理，整体提升工程运行管理和技术服务水平。到2025年，农村自来水普及率达到99.9%，农村供水保证率达到95%。

推进城乡路网交通一体化。以实现生产、生活、生态融合发展为目标，加大投入力度，统筹推动“四好农村路”示范创建提质扩面。继续深化农村公路管理养护体制改革试点工作，大力推行“路长制”，提升农村公路管理效能和服务水平。推动城市公共交通线路向郊区县延伸，鼓励发展镇村公交、通村客运，推进周边区县镇（街）客运服务站和建制村客运招呼站建设及综合利用工作。有序推进城市建成区、县城至重点镇（街）城乡客运线

路公共文化改造，有条件的县推进全域公交发展；在出行需求较小且分散的偏远地区，探索农村客运片区经营模式。力争到2025年，平原区的县与镇（街）之间通二级路，镇（街）之间通三、四级路，行政村之间通水泥路，20户以上较大自然村通沥青（水泥）路。

加快农村电力能源气象建设。加快推进新一轮农村电网改造，提高电网装备水平和设计水平，满足农产品加工、乡村旅游等农村新产业新业态和农民消费升级用电需求，到2025年，实现农村地区稳定可靠供电服务全覆盖，农村电网供电可靠率达到99.8%，综合电压合格率达到99.9%，配电自动化覆盖率达到100%。实施乡村清洁能源建设行动，因地制宜建设农村分布式清洁能源网络，推进燃气下乡，支持建设安全可靠的乡村储气罐站和微管网供气系统。完善农业气象综合监测网络，建设高标准农田气象试验站和特色农业气象服务示范站。支持建设一体化农业气象业务平台，推进农业气象基础信息融合共享和直通式农业气象服务，提升农业气象灾害防范能力。

加快推进数字农业农村建设。加快推进农业农村生产经营、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，用数字化引领驱动农业农村现代化。实施数字乡村建设行动，鼓励有条件的乡村开展5G建设试点和创新应用，推动千兆光纤网络、物联网向农村延伸。推动农业生产智能化、经营信息化、管理数据化、服务在线化发展。

推动发展云农场等网络经营模式，建设标杆示范应用场景，培育“5G+智慧农业”“5G+旅游”等新业态。

建立健全基础设施管护机制。涉农区县政府为责任主体，在市级相关部门指导下，合理确定城乡基础设施统一管护运行模式，形成政府主导、多方参与、市场运作的管护体制机制。将城乡道路等公益性基础设施，管护和运行投入纳入一般公共财政预算，按照权属关系由地方政府以购买服务为主的方式进行管护，鼓励经济实力较强的村集体对村属基础设施实行统一管护，由村委会出资设立公益管护岗，负责村属公共基础设施的日常管护工作。对有一定收益的基础设施，由运营企业、地方政府或村集体负责管护，村集体和地方政府根据实际情况对运营企业予以一定资金补偿。以经营性为主的基础设施由运营企业或委托第三方专业机构进行管护，地方政府适当给予政策支持。

（三）推进县域城镇与村庄建设一体化

以县为单元，强化县城综合承载能力，突出镇（街道）的城乡节点功能，注重乡村特质，统筹抓好县城、镇、村建设。

加快推动小城镇建设。积极推进扩权强镇，巩固提升重点示范镇、文化旅游名镇和特色小镇建设，培育建设乡村振兴示范镇，引领全市小城镇建设发展，优化小城镇与乡村的功能布局和规模结构，通过挖掘小城镇资源禀赋优势，提升小城镇综合承载能力；发挥乡村振兴示范镇引领作用，加快建设 10 个乡村振兴示范镇；夯实跟踪指导培育镇后备力量，梯次推动建设 5 个以上跟踪指导

培育镇建设成为高质量发展的小镇，形成乡村振兴示范镇后备力量；提升环境整治提升镇人居水平，每年建设不少于5个环境整治提升镇。

（四）推进村庄分类建设

根据村庄发展规律和演变趋势、发展现状、区位条件、资源禀赋等，按照集聚提升、融入城镇、特色保护、撤并搬迁的思路，分类推进乡村建设。

集聚提升类村庄科学确定发展方向，有序推进人口与产业集聚提升，进一步激活产业、优化环境、增添活力，保护乡村风貌，改善提升村庄基础设施和公共环境，建设宜居宜业美丽村庄。城郊融合类村庄纳入城镇建设统筹安排，承接城镇人口疏解和功能外溢，加快推动与城镇水、电、路、信息等基础设施互联互通，促进村庄与城镇资金、技术、人才、管理等要素双向流动。特色保护类村庄坚持保护优先，统筹保护、利用与发展的关系，保护村庄的传统选址、格局、风貌以及自然和田园景观等整体空间形态与环境，全面保护文物古迹、历史建筑、传统民居等传统建筑，尊重原住居民生活形态和传统习惯，加快改善村庄基础设施和公共环境，合理利用村庄特色资源，发展乡村旅游和特色产业。搬迁撤并类村庄要严格限制新建、扩建活动，通过生态移民搬迁、易地集聚安置搬迁等方式，逐步有序实施村庄搬迁撤并，统筹解决村民生计、生态保护等问题。

建设美丽宜居村庄。开展美丽宜居村庄和美丽庭院示范创建

活动，实施美丽村庄片区提升改造，2021年，创建60个美丽村庄，启动10个美丽村庄片区建设，建设改造一批宜居示范农房，形成镇村互动融通的城乡发展格局。到2025年，全市美丽村庄数量累计超过700个，村庄林木覆盖率稳定在30%以上，村容村貌和基础设施建设水平全面改善。

（五）实施农村人居环境整治五年提升行动

因地制宜推进农村改厕、生活垃圾处理和污水治理，着力补齐短板，加快建设宜居的美丽乡村。

深化“厕所革命”。巩固现有整治成果，继续做好农村卫生厕所提升改造工作，积极探索户厕常态化管护及粪污资源化利用机制。全面推进农村公共厕所服务大提升，实施农村学校、卫生院、社区服务中心等重点场所卫生厕所改建，人口规模较大的村庄、乡村旅游景区配套建设卫生公厕。统筹推进厕所粪污与生活污水、畜禽养殖废弃物治理有效衔接，支持联户、联村、村镇一体化处理和资源化利用。2021年，农村无害化卫生厕所普及率达到78%以上；到2023年末，普及率达到83%以上；到2025年，普及率达到89%以上，厕所粪污基本得到无害化处理。

加强农村生活垃圾污水处理。以区县为单元，推进农村生活污水治理“规划、建设、运行、监管”一体统筹模式，推动城镇污水管网向周边村庄延伸覆盖。因地制宜建设集中式、分散式污水处理设施，推动已建成设施专业化、标准化运维。统筹考虑生

生活垃圾和农业生产废弃物处理，结合实际推行户分类、村收集、镇（街）转运的垃圾处置体系和以县域、镇（街）为主的资源回收利用体系，建立健全村庄保洁体系，健全农村生活垃圾收运处置体系，推动有条件的地方开展农村生活垃圾源头分类减量和处理利用，建设一批有机废弃物综合处理设施。以河塘沟渠为重点实施清淤疏浚，采取综合措施恢复水生态。2021年，全市生活垃圾实现有效治理的自然村达到85%以上；到2023年末，达到90%以上；2025年达到99%。

健全农村人居环境整治长效机制。鼓励专业化、市场化建设和运行管护，探索建立垃圾污水处理农户付费制度，完善财政补贴和农户付费合理分担机制。支持村级组织和农村工匠带头人等承接村内环境整治、村内道路、植树造林等小型涉农工程项目。将农村人居环境整治要求纳入村规民约，组织开展专业化培训，把村民培养成村内环境卫生治理和公益性基础设施运行维护的重要力量。

加大乡村生态保护与修复力度。加强乡村自然生态空间保护，实施流域环境综合治理，积极开展乡村河湖湿地生态系统保护和修复，推进水土流失综合治理，加强生态清洁小流域建设。立足环境容量和产业基础，探索适应现代农业发展的田园生态系统保护与修复模式。统筹建立健全乡村重要生态系统监测网络和耕地质量、水质、气象等重要农业资源环境监测网络。

专栏 7 乡村建设行动

农村人居环境提升工程。实施农村户厕规范化信息化管理项目，巩固农村户厕无害化改造提升成果，以信息化管理、智能管护、无害化处理为核心，组织实施信息化管理、整体化提升、智能化运行和资源化利用“四化”工程，实现维修管护、收集清运、无害化处理全链条衔接、无缝隙管理，有效解决厕改工作“最后一公里”问题。项目在灞桥区、阎良区先行试点，在试点成功的基础上推进全域覆盖。实施人居环境整治提升项目，在各区县开展农村生活垃圾治理、污水治理、村容村貌提升和环境综合整治。实施高新区秦岭北麓 8 个美丽乡村建设项目，进行美丽乡村规划设计与建设工作，推动高新区乡村建设高质量发展。

农村基础设施与公共服务设施建设工程。实施“四好农村路”建设项目，在灞桥区、临潼区、高新区实施农村公路整治提升，对农村公路、桥梁进行病害整治和绿化、美化、亮化，完善村级路网，支撑农村产业发展。实施长安区村庄综合性公共服务中心建设项目，建设 20 个行政村的公共服务中心，含内部道路建设。实施西咸新区村级公共服务中心建设项目，提升改造空港新城建设区外 23 个行政村公共服务中心。建成集办公、生活、文体、交流、政务服务等功能为一体的综合性公共服务中心。实施西安沣河流域高新段农村生态保护污水治理项目(一期)，实施农村生活污水治理工程，计划新建污水处理站 9 座，有效改善排水现状，达到有效治理标准。实施高新区农村饮水巩固提升项目，实施 8 处农村饮水巩固提升项目。

七、构建城乡融合人才体系

全面加强农村各类人才的培养，积极推动城市人才要素向农业农村流动，完善农村人才保障机制，振兴农业农村人才队伍。

培养一支过硬的新型职业农民队伍。依托市属高校、职业院校，开设与职业农民成长相适应的实用专业，逐步建立新型职业农民教育体系，通过财政保障对新型职业农民进行免费培训。支持农民专业合作社、专业技术协会、龙头企业等主体承担新型职业农民培训。深入开展新型职业农民制度试点，开展职业农民技术职称评定，鼓励符合条件的新型职业农民参加城镇职工养老、医疗等社会保障制度，探索建立教育培训、标准条件、生产经营、风险防控、社会福利、退养保障等政策体系。加强农村“土专家”“田秀才”的培养，造就一批职业农民领军人才。到 2025 年，

每年培训 2000 名懂技术、会管理、善经营的新型职业农民。

培育一支过硬的农村创业队伍。实施农村青年“万人创业扶持工程”，落实创业辅导、技能培训、财政扶持、金融服务、用地用电等方面的综合优惠政策。完善创业就业人员的社保、住房、教育、医疗等公共服务，鼓励农村青年和高校毕业生、退伍军人、在城务工农民等下乡返乡创业，鼓励大学生村官、科研人员和农技推广人员到合作社任职和创业，造就一批善经营、会管理的农村创业队伍。

建设一支过硬的基层专业人才队伍。拓宽农村基层事业单位招聘渠道，创新引才聚才机制，建立规范有序、便捷务实、公开公平的招聘体制机制。通过面向社会公开招聘、县及县以下医学类本科毕业生定向招聘、免费师范生招聘、特岗教师招聘等多种途径，加强对农村基层事业单位人员的补充，对艰苦偏远地区岗位在招聘条件上予以适当放宽，在招聘程序上进一步优化，确保农村基层事业单位人员招得来、留得住。建立城市教育、医疗和科研院所等事业单位专业技术人员到乡村挂职、兼职和交流轮岗的机制，出台鼓励政策推动城市医生、教师、科技、文化人才参与乡村振兴。

构建一支过硬的助力队伍。以乡情乡愁为纽带，实施“记住乡愁”计划，定期举办乡贤省亲、拜访联谊等活动，广泛探访、感召在外企业家、退休党政干部、专家学者、医生教师、技能人才等回乡、下乡担任志愿者、投资兴业、行医办学、捐资捐物，

推动项目回归、信息回馈、人才回乡、技术回援、文化反哺，报效桑梓。制定出台扶持政策，引导和支持退休干部、知识分子和工商界人士等返乡任职。发挥工会、共青团、妇联、科协等群团组织的优势和力量，发挥各民主党派、工商联、无党派人士等积极作用，以各种形式，参与和支持农村产业发展、生态环境保护、乡风文明建设、农村弱势群体关爱等。调动社会各界力量，形成一支振兴乡村的重要支援力量。

八、构建城乡融合治理体系

围绕城中村、近郊村、远郊村基层治理工作重点，推进城中村集体经济股份化、公司化，基层治理社区化、城市化，建设现代企业治理体系，提升社区治理能力，加快农业转移人口市民化，促进城中村融入大都市建设；推动城市社区治理服务向近郊村延伸，提高近郊村治理水平；结合远郊村特质，积极探索和规范基层治理的有效实现方式，努力提高农村社区综合服务设施覆盖率，形成特色鲜明的城乡融合发展治理体系。

（一）加强“三治”协同

积极推进自治、法治、德治融合的乡村治理实践探索，通过强基础、促融合、拓深化，推动多元共治、协同互促，以“三治协同”推动城乡治理融合。

全面加强党的农村基层组织建设。选优配强镇（街道）领导班子、村“两委”班子特别是村党组织书记。巩固现有“一肩挑”成果，提高“一肩挑”质量。持续整顿软弱涣散村党组织，推进

村党组织标准化规范化建设。积极推进村委会规范化建设，提升村民自我管理、自我教育、自我服务能力。规范村级组织工作事务，整合各类达标评比和考核检查，减少台账和材料填报，切实减轻村级组织负担。落实村级重大事项决策“四议两公开”和村级“小微权力”清单制度。加大在优秀农村青年中发展党员力度，加强对农村基层干部的激励关怀，提高补助待遇，改善工作生活条件。

促进乡村自治法治德治有机结合。激发自治活力，加强农村群众性自治组织建设，健全和创新村党组织领导的充满活力的村民自治机制。持续抓好村规民约修订完善工作，建立依靠村“两委”“农村四会”（村民议事会、道德评议会、红白理事会、禁毒禁赌协会）的村规民约执行机制，实现村民规范自我行为与村民自治的良性互动。培育服务性、公益性、互助性乡村社会组织，积极发展乡村社会工作和志愿服务。坚持依法治村，开展“民主法治示范村”创建和“法律进乡村”活动，实施“法律明白人”培养工程，积极探索培育农村学法用法示范户，提高农民法治素养，引导广大农民增强尊法学法守法用法意识。把基层各项工作纳入法治化轨道，增强基层干部法治观念、法治为民意识。以德治为先，强化道德教化作用，引导农民向上向善、孝老爱亲、重义守信、勤俭持家。建立道德激励约束机制，引导农民自我管理、自我教育、自我服务、自我提高，深入宣传道德模范、身边好人的典型事迹，弘扬真善美，传播正能量。开展乡村治理体系建设

试点示范。

（二）加强乡村精神文明建设

弘扬和践行社会主义核心价值观，深入开展习近平新时代中国特色社会主义思想学习教育，发展传承优秀传统文化，推动形成文明乡风、良好家风、淳朴民风。

培育文明新乡风。加强农民思想道德建设，努力提高农民文明素质，培养爱祖国、爱集体、勤劳节俭、诚实守信、团结友善的新时代农民。聚焦“美丽人家”建设工程，广泛开展“十星级文明户”“文明家庭”“文明村镇”等群众性精神文明创建活动。开展三秦楷模、道德模范、身边好人等推荐评选、学习宣传活动。深化农村移风易俗，发挥“一约四会”作用，抵制高价彩礼、人情攀比、厚葬薄养、铺张浪费、封建迷信等陈规陋习，推动形成文明乡风、良好家风、淳朴民风。深化拓展新时代文明实践中心建设，推动与县级融媒体中心融合发展。大力倡导农村文明和谐殡葬新风，加大乱埋乱葬治理力度，积极推进农村公益性安葬（放）设施建设，到2025年，全市涉农区县、开发区建设农村公益性安葬（放）设施的村不低于行政村数量的30%。

传承乡村优秀传统文化。实施乡村文化保护和传承行动，加强非物质文化遗产和优秀农耕文化保护工作。开展乡村文化资源普查工作，将具有历史、文学、艺术、科学价值的古村落、古民居、古建筑和民族特色村镇等遗产点申请列入各级文物保护单位、历史文化名村（名镇）、传统村落保护名录进行保护，编制

保护管理规划。加强对村落“非遗”项目的抢救保护工作，支持各级“非遗”传承人因地制宜开展传承、传习活动，培育一批乡土文化能人、民族民间文化传承人。培育特色乡村文化，积极申报“中国重要农业文化遗产”保护项目，对关中典型农业区的作物种子、农耕技艺、灌溉遗址、农事习俗等进行整理、保护和利用。挖掘乡村特色文化符号，因地制宜建设民俗生态博物馆、乡村博物馆、历史文化展室、民俗旅游特色村。支持有条件的区(县)创建“中国民间文化艺术之乡”，精心培育发展精品文化项目，复兴具有关中特色的历史文化、红色文化。

(三) 深入推进平安乡村建设

构建乡村矛盾纠纷调解新格局，坚持和发展新时代“枫桥经验”，加强乡村人民调解工作，努力做到小事不出村、大事不出镇(街道)。加快乡村地区公共区域视频监控系统建设，持续开展乡村安全隐患治理，完善农村“人防、技防、物防”建设，持续推进扫黑除恶常态化，严厉打击乡村黑恶势力、黄赌毒盗拐骗等违法犯罪行为。依法依规治理农村非法宗教活动，继续治理农村乱建庙宇、滥塑大型露天宗教造像的现象。加强乡村法律援助工作，维护农村群众合法权益。强化治保巡防工作，推进群防群治，加强农村乡村警务室建设。加强农村乡村消防、交通、危险物品、大型群众性活动安全监管。到2025年，平安乡村建设达标率、群众安全感达到100%。推进农村“雪亮工程”建设，推动社会治安防控力量下沉，全市技防村建成率达98%。

（四）推进城乡基本公共服务普惠共享

建立城乡资源均衡配置机制，优先发展农村教育事业，健全乡村医疗卫生服务体系，统筹城乡公共文化的设施布局和服务，充分发挥社保对保障人民生活和调节社会收入分配的重要作用。加强农村社区服务体系建设，加快推进农村生活服务便利化。

优先发展乡村教育。优先发展农村教育事业，建立以城带乡、整体推进、城乡一体、均衡发展的义务教育发展机制。建立统筹规划、统一选拔的乡村教师补充机制，落实乡村教师生活补助、交流轮岗教师交通生活补助标准，实行差别化补助政策，鼓励教师在乡村长期从教，推动教师资源向乡村倾斜。完善教育信息化发展机制和学校信息化基础环境建设，支撑网络“同步课堂”“名师公益优课”“云教研”等网络资源在乡村学校常态化使用。积极应用网络信息资源和平台，利用专递课堂、名师课堂、名师网络工作室、校际帮扶，实现信息技术能力培训全面覆盖涉农区县基层教师。持续实施农村义务教育学生营养改善计划，完善留守儿童教育关爱服务体系，实施“新优质学校成长计划”、义务教育质量提升工程，推动城乡义务教育均衡发展。多渠道增加乡村普惠性学前教育资源，推行城乡义务教育学校标准化建设，加强寄宿制学校建设。

全力推进健康乡村建设。加快改善农村医疗卫生服务机构基础设施，加快推进村卫生室公有化建设进程。落实县域医疗机构公共卫生责任，加强疾控机构建设，持续提升应对重大疫情及突

发公共卫生事件能力。建立和完善相关政策制度，增加基层医务人员岗位吸引力，加强乡村医疗卫生人才队伍建设。健全网络化服务运行机制，探索推进紧密型县域医共体试点工作，做好“县镇一体、镇村一体”机制建设，鼓励城市大医院与县医院建立对口帮扶、巡回医疗和远程医疗机制。充实村医力量，鼓励乡村医生向执业助理医师转变，加大远程心电、影像、会诊等建设力度，落实健康中国行动。到2025年，居民主要健康指标明显提升，健康家庭、健康村庄、健康学校建设率均达到60%。

统筹推进农村社会保障体系建设。落实城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制。完善统一的城乡居民基本医疗保险制度，合理提高政府补助标准和个人缴费标准，健全重大疾病医疗保险和救助制度。改革完善农村社会救助制度，加快构建分层分类农村社会救助制度体系。加强对农村留守儿童和妇女、老年人以及困难儿童的关爱服务。对现有农村养老服务设施进行合理布局和功能拓展，着力构建区县、镇街、村三级养老服务体系建设，实施农村敬老院提升改造。支持社会力量参与农村互助幸福院的建设和运营管理。

加强农村防灾减灾救灾能力建设。推进基层气象防灾减灾服务规范化，加强农村自然灾害监测预报预警，提高突发事件预警信息发布能力，加强气象灾害预警信息接收和传播设施建设，畅通预警发布绿色通道，确保预警信息进村（社区）入户，解决农村预警信息发布最后一公里问题。加强防雹增雨、雷电防御、防

汛抗旱、防震减灾等防灾减灾工程建设。加强农村建筑物抗震设防，推进实施自然灾害高风险区重点对象危房改造，逐步将农居建设纳入强制性监管。在农村广泛开展防灾减灾宣传教育，完善应对灾害的政策支持体系和灾后重建工作机制。

健全城乡公共文化服务体系。全面落实乡村振兴战略，推进城乡公共文化服务体系一体化建设，按照有标准、有网络、有内容、有人才的要求，健全乡村公共文化服务体系。充分发挥区县、镇（街）、乡村公共文化设施、资源、组织体系等方面的优势，推进图书馆文化馆总分馆制建设，提升县级公共图书馆、文化馆统筹协调、组织指导、服务援助能力，在镇（街）文化站、村基层文化服务中心设立分馆或基层服务点，把优质公共文化资源延伸到农村、基层。加强村基层综合性文化服务中心建设，因地制宜建设文化广场、乡村戏台、非遗传习场所等主题功能空间。积极开展文化下乡服务，实施文化惠民工程。

九、深化农村改革

（一）深化农村土地制度改革

巩固完善农村土地承包管理制度，协助推进农村集体经营性建设用地入市，稳慎推进农村宅基地制度改革。

巩固完善农村土地承包经营制度。落实保持土地承包关系稳定并长久不变的政策，推进农村承包地“三权分置”。推进阎良区第二轮土地承包到期后再延长30年试点，积极探索土地延包的有效路径，形成可推广、可复制的经验和做法。抓好农村土地

承包经营权确权登记颁证后续管理工作，建立完善初始登记、变更登记、矛盾纠纷调处机制。推动承包地确权登记颁证成果应用，在依法保护集体土地所有权和农户承包权前提下，积极稳妥推动土地经营权有序流转，健全完善农村承包地日常管理机制，提高承包经营纠纷调处仲裁能力，矛盾调处率达90%以上。

探索实施农村集体经营性建设用地入市制度。建立土地征收公共利益认定机制，定期更新区片综合地价。完善盘活农村存量建设用地政策，实行负面清单管理，优先保障乡村产业发展、乡村建设用地，开展完善乡村产业用地保障机制改革试验。规范开展城乡建设用地增减挂钩试点工作，完善审批实施程序、节余指标调剂及收益分配机制。落实农村集体经营性建设用地与国有建设用地同权同价同责政策，按照严控增量、盘活存量、优化结构、提升效率的原则，鼓励实施农村土地综合整治，激活农村土地要素，促进乡村振兴和城乡融合发展。

加强农村宅基地改革和管理。严守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线，进一步完善宅基地管理制度，规范镇（街道）审批管理程序，促进宅基地管理制度化、规范化。积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作，稳步推进高陵区农村宅基地制度改革试点工作，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权，探索“三权分置”有效实现形式。引导进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权

依法自愿有偿转让。严格执行“一户一宅”政策，禁止未批先建、超面积占用宅基地。严格落实土地用途管制，合理安排宅基地，节约集约利用宅基地。

（二）深化农村集体产权制度改革

建立健全集体资产各项管理制度，加快推进农村集体经营性资产股份合作制改革，完善农村集体产权权能，健全农村产权流转交易市场，推动农村各类产权流转交易公开规范运行。

持续推进农村集体产权制度改革。巩固农村集体产权制度改革试点成果，加快完善农村集体经济组织规范运行相关制度和配套办法。落实好政府拨款、减免税费等形成的资产归农村集体经济组织所有的政策，加快推进农村集体经济组织运行各类规章制度完善提升。进一步规范农村集体经济组织选举、管理、决策、监督等运行机制，探索赋予集体资产股权继承、退出、抵押、担保等权能的实现机制，推动重大改革任务系统集成。到2025年，归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度基本确立。

加强农村各级产权流转交易中心建设与管理。坚持“流转顺畅、保护严格、规范提升”原则，对农村产权流转交易体系和制度建设进行完善提升，推动产权流转交易规范运行。充实完善产权交易平台的内容和功能，实现信息互联共享。加大宣传培训力度，引导群众通过产权流转交易公共场合理合规公平交易。

发展壮大村级集体经济。巩固拓展农村集体产权制度改革整

市试点成果，创新村级集体经济发展新模式，构建适应新时代要求的村级集体经济组织形式、发展模式、推进方式，建立产权关系明晰、组织机构健全、经营管理规范的新型村级集体经济体系。研究村干部补贴待遇与村集体经济收益挂钩办法，实施新型农村集体经济壮大示范行动，积极推动省、市示范村创建工作。鼓励村集体盘活闲置的荒地、荒林、荒坡、荒园等集体资产，以及公用房、老校舍、水库等村有闲置资产，采取依法出租、承包、股份合作等形式，促进闲置资产利用，实现集体存量资产增值。鼓励企业参与旧村改造、合作开发，盘活存量资产。建设农村集体资产管理平台，健全交易、监管、收益分配制度，加强集体资产监管。推进经营性资产折股量化，赋予农民对集体资产股份所有、收益、有偿退出及抵押、担保和继承权，实现资源变资产、资金变股金、农民变股东。

（三）建立健全农村经营管理体系

加快构建现代农业经营管理体系，加强农经队伍建设，健全镇（街）农村经营管理工作机构，实现乡镇农村经营管理工作有健全的服务组织、有固定的服务场所、有规范的服务制度、有明确的服务对象、有良好的服务手段，保持工作的稳定性和持续性。明确农村经营管理事业单位职责，建立健全工作职责目录清单，全面负责巩固完善农村基本经营制度、农村承包地管理与改革、农村集体产权制度改革、农村宅基地改革和管理、农村集体经济组织建设和资产财务管理、新型农业经营主体培育等职能工作。

加大对农村经营管理干部培训力度,提升农经干部的履职能力和业务水平。优化基层农经队伍结构,提高基层农经人员待遇,将素质高、业务水平强的大学生村官更多的充实到农经队伍中来,维护农经队伍稳定。

（四）完善乡村金融服务体系

引导金融机构加大县域、农村网点布局,回归农村金融市场,增强乡村振兴的金融供给。鼓励小贷公司、融资担保公司等新型金融机构深入农村、扎根农业,创新社会资本服务现代农业的形式和内涵。

发展农村普惠金融。引导市域金融机构将吸收的存款主要用于当地,重点支持乡村产业发展和基础设施投入。探索建立以“统贷联放”为特色的乡村振兴金融服务模式,推动农业产业链上核心企业的信用延伸,提高获得贷款的覆盖面和授信额度,充分发挥再贷款、再贴现、财政奖补、税收优惠、各类政府投资基金和农业政策性金融等政策合力,持续引导社会资本支持乡村振兴。规范发展小贷公司等非存款类放贷组织,积极发挥其服务乡村振兴的有益补充作用。深入推进“农户小额普惠贷款”授信工作,推动普惠金融不断向纵深发展。

推进农村用益物权抵押贷款。活化土地权能,推进土地经营权抵押贷款扩面提质,加大对农业适度规模经营主体的信贷支持。推动集体资产股权、宅基地(农房)、温室大棚、养殖圈舍、大型农机具、林权、土地经营权等依法合规抵押融资。

完善农业保险担保机制。创新“农业保险+”制度，促进政策性农业保险扩面增品提标，形成涵盖财政补贴基本险、商业险和附加险等的农业保险产品体系。积极发挥农业信贷担保体系功能，发展农村小额信用贷款，拓展业务规模、降低担保费率。

（五）促进农民增收

构建增加农民收入长效政策机制，拓宽农民增收途径，促进农民增收。“十四五”期间，力争农村居民人均可支配收入增速高于城镇居民收入增速一个百分点以上，确保农村居民收入增量位居全省第一，每年增速保持在8%左右。充分挖掘农业增收潜力，推动农业规模化经营、品牌化营销，不断提质增效，增加经营性收入。鼓励发展休闲农业、乡村民宿等第三产业，增强农民增收新动能。

促进农村劳动力就业增收。积极探索“龙头企业+免费培训+定向输出+就业安置”的培训模式，强化农村劳动力技能提升。完善基层公共就业创业服务平台，健全覆盖城乡、统一规范的公共就业创业服务体系，为农村劳动力提供便捷高效的就业创业服务。充分利用农业产业化龙头企业、现代化农业园区、农村电商、乡村旅游等行业务工需求，承接农村富余劳动力转移就业。因地制宜发展食品加工业、饲料加工业和家庭手工业，加快发展运销、包装、储藏等产业，就地消化部分剩余劳动力。盘活农村闲置资产，有序开展农村经营性资产股份合作制改革，赋予农民对集体资产股份的占有、收益等多种权能，增加农民财产性收入。严格

落实好各项强农惠农政策，确保农民转移性收入足额到位。

十、巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接

（一）持续巩固拓展脱贫攻坚成果

健全防止返贫动态监测和帮扶机制，做到早发现、早干预、早帮扶；加强部门之间数据比对和信息共享，健全多部门联动的风险预警、研判和处置机制；坚持预防性措施和事后帮扶相结合，快速响应、精准施策，确保不出现规模性返贫。落实行业主管部门工作责任，千方百计促进群众增收，推动民生保障普惠性政策落实落细，并根据脱贫人口和低收入人口实际困难给予适度倾斜，不断巩固“两不愁三保障”和安全饮水成果。加强易地扶贫搬迁后续扶持，围绕安置点发展配套特色产业，完善配套基础设施、基本公共服务设施，提升社区治理能力和公共服务水平。健全完善以基本生活救助、专项社会救助、急难社会救助为主体，社会力量参与为补充，与其他保障制度相衔接的分层分类社会救助体系。加强过渡期各级财政衔接推进乡村振兴补助资金管理，稳妥有序做好扶贫项目资产确权登记、资产移交、运营管护，建立多元化管护模式，确保资金安全规范使用。

（二）有序实现体制机制平稳过渡

严格落实“四个不摘”要求，逐步建立常态化帮扶的政策体系。出台我市实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的实施意见。推动脱贫攻坚工作体系向乡村振兴平稳转型，有序做好各级扶贫工作机构职能的调整优化，保持队伍总体稳定。过渡

期内保持财政支持政策总体稳定，安排一定规模的财政衔接推进乡村振兴补助资金，在资金使用上给予区县更多自主权；过渡期前3年，周至县继续实行涉农资金统筹整合试点政策；对纳入整合范围的财政资金，继续实行切块下达。提升金融服务水平，鼓励和引导金融资本和社会资本更多投向巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴重点项目。加大土地政策支持，逐步提高土地出让收入用于农业农村的比例，集中支持巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴重点任务。坚持和完善驻村工作制度，实施“万企兴万村”，持续深化苏陕协作，鼓励引导社会各界使用脱贫地区和乡村振兴重点地区优质产品和服务。

（三）聚力推进脱贫地区乡村振兴

把扶贫产业全面融入区域特色主导产业，因地制宜发展乡村特色产业，持续发展壮大村级集体经济，继续大力实施消费帮扶。实施脱贫人口稳岗就业行动，坚持就业实名制台账管理，加大劳务输出，加强职业技能培训，积极培育劳务品牌，逐步调整优化公益岗位政策。大力实施乡村建设行动，继续加大对脱贫地区基础设施建设的支持力度，不断提升教育、医疗、住房、饮水等基本公共服务水平。到2025年，实现具备条件的20户以上自然村通沥青（水泥）路，自来水普及率达99%，偏远农村地区稳定可靠供电全覆盖，快递物流配送网点行政村全覆盖，农村卫生厕所基本普及，99%自然村生活垃圾得到有效处理，污水收集处理水平显著增强，人居环境显著改善。将周至县、蓝田县分别确定为

省级和市级乡村振兴重点帮扶县，在全市脱贫村中按照 10% 的比例确定乡村振兴重点帮扶村和乡村振兴示范引领村，从财政、金融、土地、人才、技术、基础设施建设、公共服务等方面给予支持，增强其发展能力。

十一、保障措施

（一）加强组织领导

坚持党对“三农”工作的领导，贯彻农业农村优先发展方针，落实五级书记抓乡村振兴的工作要求，建立健全党委领导、政府负责、部门协作、上下联动的工作机制。充分发挥各级党委农村工作领导小组作用，强化决策参谋、统筹协调、政策指导、推动落实、督导检查等职能，确保“三农”工作方向正确。统筹部门力量，加强政策衔接、资金整合与工作协调，形成合力推进乡村振兴的工作局面。

（二）完善政策支持

全面贯彻落实国家、省、市各项强农惠农政策。建立健全农业财政投入稳定增长机制，把农业农村作为一般公共预算优先保障重点领域，加大财政倾斜力度，落实中央关于土地出让收入用于农业农村的资金比例政策，确保“十四五”末土地出让收益用于农业农村比例达到 50% 以上。落实返乡下乡创业扶持政策，推广“政府+银行+保险”或“政府+银行”等多种融资模式支持返乡下乡创业企业。新编县乡级国土空间规划应安排不少于 10% 的建设用地指标，重点保障乡村产业发展用地。允许村庄规划中

预留不超过 5% 的建设用地机动指标，用于支持零星分散的乡村文旅设施及农村新产业用地。鼓励有序开展县域乡村闲置集体建设用地等土地综合整治，通过村庄整治、土地整理等方式结余的农村集体建设用地，优先发展乡村产业项目。

（三）加强试点示范

实施乡村振兴示范县、示范镇、示范村创建活动，稳步推进省级农村改革试验区建设，探索推进农业农村现代化的模式、路径，打造乡村振兴西安样板。加强典型宣传，培育和选树乡村振兴战略实践中的先进典型，及时总结、宣传成功经验，发挥标杆模范示范带动作用，营造争先创优的工作局面。

（四）健全规划实施机制

建立健全责任明确、分类指导、高效协调的规划实施机制，制定规划分解落实方案和实施计划，明确重点任务责任主体、阶段目标，推动规划逐步落实。加强规划执行情况监测评估，实行年度监测、中期评估和终期评估制度，跟踪分析规划实施情况。健全规划执行情况考核机制，把实施乡村振兴推进农业农村现代化纳入年度目标责任考核，确保规划目标任务落到实处。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，西安警备区。

市监委，市法院，市检察院，各人民团体。

西安市人民政府办公厅

2022 年 2 月 15 日印发