

农业部文件

农牧发〔 〕号

农业部关于印发《全国苜蓿产业发展规划 (年)》的通知

各省、自治区、直辖市畜牧(农牧、农业)厅(局、委、办) ,新疆生产建设兵团畜牧兽医局 ,黑龙江农垦总局畜牧兽医局 :

苜蓿是奶牛等草食动物的重要优质饲草。为适应农业供给侧结构性改革的新要求 ,推动种植业结构调整 ,推进种养结合农牧循环 ,提升草产品和畜产品市场竞争力 ,促进苜蓿产业持续健康发展 ,我部编制了《全国苜蓿产业发展规划(年)》。现印发你们 ,请结合当地实际 ,认真贯彻落实。

农业部

年 月 日

全国苜蓿产业发展规划(2025—2035年)

苜蓿是奶牛等草食动物的重要优质饲草 ,被誉为“ 牧草之王 ”。发展苜蓿产业 ,对于调整种植业结构 ,推进农牧结合 ,提升草产品和畜产品市场竞争力具有重要意义。为促进苜蓿产业持续健康发展 ,根据《全国草食畜牧业发展规划(2025—2035年)》和《全国奶业发展规划(2025—2035年)》,编制本规划。

一、发展现状

改革开放以来 ,我国苜蓿产业经历了缓慢发展阶段(1978—1990年)、快速发展阶段(1991—2010年)、调整转折阶段(2011—2020年)和振兴发展阶段(2021年至今) ,优质苜蓿¹产量和质量大幅提升 ,为草食畜牧业提质增效提供了重要支撑。近年来 ,国家实施振兴奶业苜蓿发展行动 ,投入专项资金 ,建设高产优质苜蓿示范片(区) ,带动优质苜蓿种植面积不断扩大 ,质量快速提升 ,有力促进了苜蓿产业和奶业的发展。

(一)优质苜蓿生产初具规模。经过多年的不懈努力 ,优质苜蓿生产得到有效发展 ,生产基地实现通水、通电、通路“ 三通 ” ,生产过程推行良种化、机械化、标准化“ 三化 ”生产 ,做到良种、良法、

¹ 优质苜蓿 ,指达到《苜蓿干草捆质量标准》(GB/T 20520—2006)二级及以上苜蓿干草及其草产品。

良机“三良”配套,初步解决了苜蓿单产低、质量差、商品率不高的问题。据行业统计,2023年,全国苜蓿年末保留面积 7476 万亩,产量 747.6 万吨,其中,商品苜蓿种植面积 2330 万亩,比 2022 年增加 747 万亩。优质苜蓿种植面积 747 万亩,比 2022 年增加 747 万亩;优质苜蓿产量 747 万吨,比 2022 年增长 747 倍。据抽测,优质苜蓿干草平均单产 747 公斤/亩,粗蛋白平均含量 747%,达到国家二级苜蓿标准。

(二)苜蓿区域化生产取得新进展。2023年,甘肃、内蒙古、新疆、宁夏、黑龙江、河北等 10 个省(区)的优质苜蓿种植面积占全国的 74.7%,形成了甘肃河西走廊、内蒙古科尔沁草地、宁夏河套灌区等一批十万亩以上集中连片的优质苜蓿种植基地。苜蓿种植面积超过 1 万亩的县有 747 个,其中,排名前 10 位的优质苜蓿生产大县产量占到全国的 74.7%。一批苜蓿草业企业快速发展,在一些区域形成了种加销一体化的发展模式。

(三)苜蓿产业为奶业转型升级提供了有力支撑。通过实施振兴奶业苜蓿发展行动,增加了奶牛用优质苜蓿供给量,促进了奶牛单产和生鲜乳质量的提升,推进了奶业转型升级。目前,国产优质苜蓿能满足 747 万头泌乳牛的需求。747 个奶牛养殖场对比试验数据显示,奶牛饲喂优质苜蓿后平均单产提高 747 公斤,生鲜乳乳脂率提高 74.7 个百分点,乳蛋白率提高 74.7 个百分点,奶牛代谢类疾病发病率降低 74.7%,一头泌乳牛年可增收 747 元。

苜蓿产业发展也存在一些突出问题：**一是产不足需。**2014年，仅奶牛用优质苜蓿的缺口就有 1500 多万吨。随着奶业的发展，优质苜蓿供需缺口将进一步扩大。**二是质量水平不高。**受收获加工、储存运输、质量检测等设施设备不完善的影响，与发达国家相比，国产苜蓿的粗蛋白含量较低、相对饲喂价值不高、产品质量不稳定。**三是产业化程度较低。**龙头企业较少，全国年产量 1 万吨以上苜蓿草业企业只有 100 家，大多数生产规模小，机械化装备水平低，管理水平不高。2014 年全国商品苜蓿种植面积仅占总面积的 20%。此外，在苜蓿生产技术研究推广方面，存在着研发集成不够、推广力度小等问题。

随着奶牛等草食动物养殖的发展，对优质苜蓿的需求将持续增加。“十三五”期间，种植业结构调整、草食畜牧业发展、奶业发展等对苜蓿产业提出了新要求，振兴奶业苜蓿发展行动、粮改饲试点、草牧业试验示范等政策措施，为苜蓿生产发展提供了机会。这些有利的内外部环境 and 政策条件，为苜蓿产业发展创造了广阔空间。

二、优质苜蓿市场分析

2014 年，我国优质苜蓿总供给量为 1400 万吨，其中国产 1300 万吨，进口 100 万吨。受需求拉动，我国苜蓿进口量从 2008 年的 80 万吨增加到 2014 年的 100 万吨。

(一) 2020年需求量

根据“十三五”草食畜牧业发展规划,2020年全国奶类产量目标为1.5亿吨,即泌乳牛(荷斯坦为主)应保持在1.2亿头的水平。按照2020年奶牛规模化率达到70%,规模牧场需要饲喂优质苜蓿的泌乳牛将达到1.2亿头。按每头泌乳牛一年饲喂1.5吨苜蓿,优质苜蓿需求量为1.8亿吨。此外,预计肉牛、羊、兔等对优质苜蓿的需求量为0.2亿吨。预计2020年全国优质苜蓿总需求量为2.0亿吨。

表一 2020年优质苜蓿需求量测算表

年份	奶类产量 (万吨)	规模化率 (%)	需饲喂苜蓿的 泌乳牛头数 (万头)	奶牛优质苜蓿 需求量 (万吨)	肉牛等其他 草食动物需求量 (万吨)	优质苜蓿 总需求量 (万吨)
2015	1.2	50	0.6	0.9	0.1	1.0
2020	1.5	70	1.2	1.8	0.2	2.0

(二) 2020年生产量

预计2020年我国新增优质苜蓿种植面积1.2亿亩,优质苜蓿产量可以达到1.2亿吨,按照届时苜蓿进口量0.2亿吨,预计2020年我国优质苜蓿总供给量为1.0亿吨,缺口1.0亿吨。

三、总体思路、基本原则和发展目标

(一) 总体思路

按照加快发展草牧业、振兴奶业和种植业结构调整的总体要

求,坚持优质苜蓿供给“国内为主、适当进口”的基本方针,以市场为导向,以科技创新为动力,以龙头企业为依托,加大政策扶持和引导,优化种养殖区域布局,加强苜蓿草种繁育基地建设,大力发展高产优质苜蓿种植加工,推行种养结合发展模式,提高苜蓿生产标准化、规模化、市场化、产业化水平,促进苜蓿产业持续健康发展。

(二)基本原则

■种养结合,协调发展。按照草食畜牧业发展目标,结合粮改饲工作推进,因地制宜,以养定种、以种促养、种养结合,促进苜蓿种植与草食动物养殖配套衔接,就地就近转化苜蓿,实现草畜协调发展。

■优化结构,突出重点。统筹考虑资源、环境、市场等因素,优化“粮经饲”三元种植结构,科学规划优质苜蓿区域布局和发展重点,以生产加工苜蓿干草为主,兼顾苜蓿青贮、草粉草颗粒等草产品生产。

■龙头带动,提质增效。发挥龙头企业带动作用,集中资金、技术、销售等优势,通过订单生产、参股入股、收购托管等多种形式合作,促进种加养融合发展,提升综合效益。

■科技创新,强化支撑。提升苜蓿生产科技水平,加强技术人才培养,加大育种、种植、加工以及全程机械化作业等关键技术的研发力度,完善苜蓿生产科技研究推广体系,强化苜蓿产业科技

支撑。

(三)发展目标

到 2025 年,新增优质苜蓿种植面积 100 万亩,改造提升优质苜蓿种植面积 100 万亩,苜蓿干草单产达到 2.5 吨/公顷,增加优质苜蓿产量 100 万吨,优质苜蓿自给率达到 80% 左右;二级及以上标准的苜蓿干草比例达到 80% 以上;新增或改造提升苜蓿种子田面积 100 万亩,苜蓿种子单产达到 1.5 吨/公顷;发展壮大 100 家万吨级苜蓿草业龙头企业,建设 100 个高产优质苜蓿生产基地(奶牛(或其他草食动物)的种养结合示范场),建设 100 个优质苜蓿重点县。

表二 豫优质苜蓿发展的主要基础数据和 2025 年目标

年份	苜蓿干草单产 (公斤/公顷)	苜蓿种子单产 (公斤/公顷)	二级及以上标准 苜蓿干草比例 (%)	优质苜蓿 自给率 (%)	万吨级草业 龙头企业 (家)
2023	2.0	1.0	70	70	100
2025	2.5	1.5	80	80	100

四、区域布局与发展重点

根据苜蓿自然适宜性、区域生产条件及现状,结合全国奶业发展规划,将苜蓿产业分为东北及内蒙古、西北、华北和南方四个发展区域。

（一）东北及内蒙古区

包括辽宁、吉林、黑龙江、内蒙古 源省(区),适宜苜蓿种植的土地面积大,土壤肥沃,牛羊养殖量较大,是我国畜牧业的重点产区。2015年,区域内商品苜蓿种植面积 1.5 亿亩,占全国的 70% ;苜蓿产业化发展较快,有万吨级草业企业 15 家;奶牛、肉牛、羊存栏分别占全国的 15%、10%、10%。该区域积温不高,苜蓿年刈割 1 次,冷害频发。

发展重点:主要发展苜蓿干草,适度发展苜蓿青贮,建立一批标准化优质苜蓿生产加工基地。推行草田轮作,改造和利用中低产田、瘠薄地、轻度碱地种植苜蓿。促进种养结合,苜蓿就地就近饲喂奶牛和优质肉牛。重点解决苜蓿冷害问题,提高出苗率、成活率和越冬率。

发展目标:到 2020 年,新增或改造提升优质苜蓿种植面积 1.5 亿亩,建成优质苜蓿种植面积 1 亿亩以上的重点县 15 个(见附录),苜蓿干草平均单产达到 1.5 吨/公顷,二级及以上标准的苜蓿干草比例达到 70% 以上,万吨级草业龙头企业 15 个以上。

（二）西北区

包括陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆 缘省(区),苜蓿种植历史悠久,种植面积大,是我国主要苜蓿种植区和种子生产基地,也是我国草食畜牧业主产区。2015年,区域内商品苜蓿种植面积 1.5 亿亩,占全国的 70% ;苜蓿种子田面积 1 亿亩,占全国的 70% ;有万吨级草业企业 15 家;奶牛、肉牛、羊存栏分别占全国的

豫、豫、豫。该区域气候干燥、降水偏少,苜蓿种植用水主要依靠灌溉。奶牛养殖规模化率低,苜蓿外销运输距离远、运费高。

发展重点:主要发展苜蓿干草,建设一批规模化、标准化优质苜蓿生产基地。加快推进苜蓿产业化,提高加工水平和商品化率。加快苜蓿新品种培育,建设一批良种繁育基地,完善苜蓿种子繁育、收获、加工和检测体系。大力发展草食畜牧业,促进苜蓿就地就近利用转化。推行地下滴灌等节水灌溉措施,解决苜蓿种植缺水问题。

发展目标:到2025年,新增或改造提升优质苜蓿种植面积1000万亩、种子田100万亩,建成优质苜蓿种植面积1000万亩以上的重点县100个(见附录),苜蓿干草平均单产旱作达到1.5吨/公顷、水浇地达到2.0吨/公顷,二级及以上标准的苜蓿干草比例达到20%以上,万吨级草业龙头企业100个以上。

(三)华北区

包括天津、河北、山西、山东、河南等省(市),气候、水土等自然条件较好,苜蓿年刈割3-4茬,单产较高,奶牛、肉牛、羊以及肉兔等饲养量大,是我国畜牧业的主产区。2023年,区域内商品苜蓿种植面积1000万亩,占全国的20%;有万吨级草业企业100家;奶牛、肉牛、羊存栏分别占全国的15%、20%、25%。该区域为传统农区,粮食作物种植面积大,优质苜蓿种植优势不明显,草业企业发展滞后。

发展重点 稳定发展苜蓿干草,适度发展半干青贮和青饲。充分利用粮改饲政策,加快建设优质苜蓿生产基地,培育苜蓿草业龙头企业。适度改造利用盐碱地、滩涂地、黄河滩地、中低产田,扩大优质苜蓿种植面积。提高苜蓿收获、加工技术水平,重点解决收获期“雨季霉烂”的问题。

发展目标 到 2025 年,新增或改造提升优质苜蓿种植面积 1000 万亩,建成优质苜蓿种植面积 100 万亩以上的重点县 100 个(见附录),苜蓿干草平均单产旱作达到 1.5 吨/公顷、水浇地达到 1.8 吨/公顷,二级及以上标准的苜蓿干草比例达到 30% 以上,万吨级草业龙头企业 100 个以上。

(四)南方区

包括安徽、湖北、湖南、四川、贵州、云南等南方省份,水热条件好,雨热同期,苜蓿产量高,奶牛饲养量较少。2020 年,区域内商品苜蓿种植面积 100 万亩,占全国的 10%;有万吨级草业企业 10 家;奶牛、肉牛、羊存栏分别占全国的 10%、10%、10%。该区域气温高、降水多、土壤酸性,丘陵山区地势不平,不适合苜蓿干草生产,奶牛用优质苜蓿干草主要依靠外调。

发展重点 主要发展苜蓿青饲和半干青贮,在云南高原部分地区推行苜蓿干草加工。在丘陵山区推广小型苜蓿种植加工设备,提高苜蓿生产水平。推广耐湿热的非秋眠级苜蓿品种,应用酸性土壤改良、田间排水等措施,解决南方区高温高湿的问题。

发展目标 到 2025 年,新增或改造提升优质苜蓿种植面积 100

万亩,建成优质苜蓿种植面积 1 亿亩以上的重点县 1 万个(见附录),苜蓿半干青贮单产稳定在 1.5 吨/亩,二级及以上标准的苜蓿干草比例达到 50% 以上,万吨级草业龙头企业 1 万个以上。

五、主要任务

(一)提升苜蓿良种生产能力

以西北地区为主,繁育推广苜蓿新品种。加强苜蓿育种技术研究,加大苜蓿新品种选育和推广力度,提高苜蓿良种化水平。“十三五”期间,建设 1 万个年种植面积 1 万亩以上的原种繁育基地、5 万个年种植面积 1000 亩以上的良种繁育基地。加强苜蓿良种繁育基础设施建设,完善种子基地的田间工程,配套种子收获、清选、加工、包装、检验检测等设施设备。

(二)加强优质苜蓿基地建设

在全国新增或改造优质苜蓿种植基地 1 亿亩。加强种植基地土地整理、灌溉及排水等田间设施建设,配置或扩容储草棚库、堆储场、农机库、加工车间等,配备检验检测设备。在西北地区推行节水灌溉生产,在东北和黄淮海等地区的盐碱地推广雨养苜蓿生产。加强苜蓿播种、田间管理、收获加工等重点环节生产技术服务,提高苜蓿标准化生产水平。推广“企业+农户”“企业+基地”“企业+合作社”等多种经营模式,完善优质苜蓿生产经营体系。

(三)推进苜蓿生产机械化

实施苜蓿生产机械化提升示范行动,改造提升 1 万个苜蓿种植企业(合作社)机械化生产水平。在苜蓿种子生产环节,完善育

种、扩繁、收获和包衣拌种等设施设备 ;在种植环节 ,加强土地耕整、播种和田间管理的机械配套 ;在收获加工环节 ,推广机械化刈割压扁、搂草摊晒、打捆集垛、二次加压、青贮、烘干、草粉草颗粒加工等高效低损生产设备。

(四)促进种养结合发展

建设 ~~缘~~ ~~个~~ 个高产优质苜蓿生产基地 ~~奶牛~~ (或其他草食动物) 的种养结合示范场。每个示范场奶牛存栏 ~~獭~~ ~~兔~~ 头以上 ,每头奶牛配套 ~~源~~ ~~亩~~ 亩饲草料地(圆亩苜蓿、圆亩青贮饲料轮作)。加强示范场种植、养殖设施建设 ,推广应用饲草料高效调制饲喂技术 ,完善粪污收集、处理、利用等设施。大力推广示范场典型经验 ,示范带动种养结合发展。

六、保障措施

(一)加强组织领导

把优质苜蓿产业作为促进草牧业发展的战略产业 ,加强规划和指导。优质苜蓿重点发展区域 ,要制定本区域产业发展规划 ,确定发展思路 ,制定发展目标和工作重点 ,完善配套政策措施。畜牧兽医部门要与财政等部门加强沟通协调 ,积极争取资金、项目、技术等方面的支持 ,促进产业持续健康发展。

(二)加大政策支持力度

加大优质苜蓿生产的扶持力度 ,对新增的规模化苜蓿种子田、集中连片苜蓿种植基地给予资金补贴支持。加大苜蓿等饲草料作物收获、加工机械补贴力度。探索金融保险支持 ,给予苜蓿种植企

业(合作社)信贷支持。建立苜蓿生产风险防范机制,开展苜蓿种植保险试点。开通草产品运输绿色通道,降低商品苜蓿流通成本。

(三)完善质量检测制度

修订苜蓿草产品质量标准,与国际标准接轨,用标准规范苜蓿生产。加强苜蓿草产品检测技术研发,组织开展苜蓿草产品中粗蛋白、中性洗涤纤维、酸性洗涤纤维等营养指标,以及农药残留、重金属等安全指标的监测,提升苜蓿草产品质量。逐步建立第三方检测制度,促进形成“优质优价”的价格体系。

(四)健全市场营销体系

支持苜蓿种植专业合作社发展,培育壮大苜蓿草业龙头企业。加强苜蓿草产品市场信息网络建设,推动苜蓿草产品网上交易,推行订单生产,实现苜蓿生产者与养殖企业的对接。完善国内与国际市场苜蓿草生产信息监测、市场预警和信息发布制度,科学引导经营主体合理安排生产。

(五)强化科技支撑

依托畜牧兽医技术推广部门、科研院所等力量,加大草畜一体的轻简化技术示范推广力度。加强国家牧草产业技术体系与省级技术体系的合作,研发因地制宜的苜蓿生产技术,提高苜蓿生产水平。加强苜蓿生产、加工、储运等技术培训,培育产业发展急需的技术人才。

附录 1 全国苜蓿重点县名单

附录

全国个苜蓿重点县名单

一、东北及内蒙古区(27个)

辽宁(4个):昌图县、沈北新区

吉林(1个):洮南市

黑龙江(22个):富裕县、甘南县、泰来县、大庆市本级、杜尔伯特蒙古族自治县、虎林市、汤原县、兰西县、青冈县

黑龙江农垦总局(5个):九三管理局、齐齐哈尔管理局、绥化管理局、哈尔滨管理局、北安管理局、牡丹江管理局

内蒙古(10个):托克托县、土默特左旗、九原区、土默特右旗、元宝山区、松山区、宁城县、林西县、喀喇沁旗、巴林左旗、敖汉旗、阿鲁科尔沁旗、翁牛特旗、巴林右旗、科尔沁区、开鲁县、科尔沁左翼中旗、科尔沁左翼后旗、奈曼旗、扎鲁特旗、准格尔旗、乌审旗、伊金霍洛旗、鄂托克旗、鄂托克前旗、杭锦旗、达拉特旗、海拉尔区、额尔古纳市、陈巴尔虎旗、新巴尔虎左旗、鄂温克族自治旗、集宁区、丰镇市、兴和县、卓资县、商都县、凉城县、化德县、察哈尔右翼前旗、察哈尔右翼中旗、锡林浩特市、多伦县、正蓝旗、突泉县、扎赉特旗、科尔沁右翼前旗、科尔沁右翼中旗

二、西北区(18个)

陕西(14个):宜君县、陇县、千阳县、永寿县、彬县、合阳县、富平县、大荔县、宝塔区、安塞县、志丹县、吴起县、榆阳区、绥德县、神木县、府谷县、子洲县、靖边县、横山县、定边县

甘肃(24个):永登县、榆中县、皋兰县、金川区、永昌县、平川区、靖远县、景泰县、会宁县、麦积区、武山县、甘谷县、清水县、张家川回族自治县、凉州区、民勤县、古浪县、安定区、渭源县、陇西县、通渭县、临洮县、崆峒区、灵台县、静宁县、崇信县、华亭县、泾川县、西峰区、庆城县、镇原县、合水县、华池县、环县、宁县、正宁县、武都区、宕昌县、甘州区、民乐县、山丹县、临泽县、高台县、肃州区、玉门市、金塔县、瓜州县、永靖县、东乡族自治县、省农垦

青海(2个):乐都区、民和回族土族自治县、德令哈市、都兰县、乌兰县

宁夏(6个):灵武市、惠农区、平罗县、青铜峡市、盐池县、原州区、西吉县、海原县、彭阳县、沙坡头区、农垦局

新疆(14个):克拉玛依区、巴里坤哈萨克自治县、洛浦县、皮山县、拜城县、库车县、巴楚县、伽师县、叶城县、麦盖提县、莎车县、疏附县、乌恰县、和静县、玛纳斯县、吉木萨尔县、呼图壁县、伊宁县、尼勒克县、昭苏县、新源县、霍城县、巩留县、察布查尔锡伯自治县、塔城市、乌苏市、额敏县、沙湾县、托里县、阿勒泰市、青河县、富蕴县、福海县

新疆生产建设兵团(5个) :阿拉尔市(第一师垦区)、图木舒克市(第三师垦区)、可克达拉市(第四师垦区)、双河市(第五师垦区)、五家渠市(第六师垦区)、第七师垦区、石河子市(第八师垦区)、第九师垦区、北屯市(第十师垦区)、第十三师垦区

三、华北区(10个)

天津(1个) :滨海新区

河北(9个) :康保县、沽源县、黄骅市、沧县

山西(9个) :大同县、天镇县、浮山县、襄汾县、平鲁区、山阴县、右玉县、应县、忻府区、原平市、榆次区、寿阳县、太谷县

山东(7个) :河口区、垦利县、广饶县、阳谷县、沾化县、无棣县

河南(7个) :惠济区、荥阳市、祥符区、兰考县、民权县

四、南方区(10个)

安徽(1个) :五河县

湖北(1个) :郟阳区、黄州区

云南(9个) :宣威市、陆良县、会泽县、个旧市、开远市、弥勒县、泸西县、禄丰县、洱源县

四川(1个) :会理县、会东县