

# 中共云南省委办公厅文件

云办发〔2018〕28号



## 中共云南省委办公厅 云南省人民政府办公厅 印发《关于创新体制机制推进农业绿色发展的 实施意见》的通知

各州、市党委和人民政府，省委和省级国家机关各委办厅局，各人民团体：

《关于创新体制机制推进农业绿色发展的实施意见》已经省委、省政府领导同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

中共云南省委办公厅  
云南省人民政府办公厅  
2018年8月31日

（此件公开发布）

# 关于创新体制机制推进农业 绿色发展的实施意见

为贯彻落实《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见〉的通知》（中办发〔2017〕56号）精神，全面贯彻乡村振兴战略，创新体制机制，推动全省农业绿色发展，打造世界一流“绿色食品牌”，结合我省实际，现提出如下实施意见。

## 一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大精神，以推进农业供给侧结构性改革为主线，以空间优化、资源节约、环境友好、生态稳定为基本路径，以粮食安全、绿色供给、农民增收为基本任务，以制度创新、政策创新、科技创新为基本动力，以农民主体、市场主导、政府依法监管为基本遵循，转变农业发展方式，优化产业发展布局，持续改善产地环境，保护利用农业资源，提升生态服务功能，把绿色发展导向贯穿农业发展全过程，全力构建人与自然和谐共生的农业发展新格局，推动形成绿色生产方式和生活方式，为打造世界一流“绿色食品牌”，贯彻乡村振兴战略

提供坚实支撑。

(二) 发展目标。全面建立以绿色生态为导向的制度体系，基本形成与资源环境承载力相匹配、与生产生活生态相协调的农业发展格局。

产地环境更加生态环保。到 2020 年，主要农作物化肥、农药使用量实现负增长，化肥、农药利用率达到 40%；秸秆综合利用率达到 85%，畜禽养殖废弃物综合利用率达到 75%，农膜回收率达到 80%；全省森林覆盖率达到 60% 以上，湿地面积不低于 845 万亩，湿地保护率达到 52%，草原综合植被盖度达到 87%。到 2030 年，化肥、农药利用率进一步提升，田园、草原、森林、湿地、水域生态系统进一步改善。

资源利用更加节约高效。到 2020 年，全省耕地保有量保持在 8768 万亩以上，耕地质量平均比 2015 年提高 0.5 个等级，农田灌溉水有效利用系数达到 0.55 以上。到 2030 年，全省耕地质量水平和农业用水效率进一步提高。

绿色供给能力明显提升。到 2020 年，全省粮食综合生产能力稳定在 1850 万吨以上，农产品质量安全水平和品牌农产品占比明显提高，休闲农业和乡村旅游加快发展。到 2030 年，努力把云南建成全国最大的绿色有机食品生产基地，进一步提升茶叶、花卉、蔬菜、水果、坚果、中药材、肉牛、咖啡等 8 个重点产业国际国内影响力。

## 二、优化农业主体功能与空间布局

(三) 推进农业功能区建设。加快推进全省粮食生产功能区、重要农产品生产保护区的划定和建设，落实工作经费、细化工作任务、规范工作流程，力争在 2019 年年底以前，全省完成 5200 万亩粮食生产功能区和重要农产品生产保护区划定任务，成果建档立册、上图入库。积极推进国家级特色农产品优势区创建，启动省级特色农产品优势区创建工作，支持各地区创建特色农产品优势区。

(四) 优化农业产业布局。定期开展主要农产品生产监测，调整优化农业生产布局，推动农业由增产导向转向提质导向。立足我省自然资源条件，将农业发展区域细划为优先发展区、适度发展区和保护发展区，加快形成布局合理、产业集中、优势突出，市场需求与资源稀缺程度相匹配的农业生产布局。滇中地区重点发挥城市经济圈的核心和龙头作用，按照农业现代化的基本要求，充分挖掘资金、技术、人才、信息和市场优势，聚合生产要素，全产业链打造果蔬、花卉等产业。滇东北地区重点发展中药材、水果、生猪、牛羊、蔬菜、花卉、冷水鱼等产业。滇东南地区重点发展中药材、蔬菜、水果、生猪、牛羊、茶叶等产业。滇西地区重点发展坚果、牛羊、生猪、蔬菜、中药材、水果、食用菌等产业。滇西北地区重点发展牛羊、生猪、中药材、坚果、水果、食用菌、冷水鱼等产业。滇西南地区重点发展茶

叶、咖啡、热带水果、坚果、中药材、食用菌等产业。

**（五）加快重点优势产业发展。**以打造世界一流“绿色食品品牌”为目标，按照“大产业+新主体+新平台”发展模式和“科研+种养+加工+流通”全产业链发展思路，围绕茶叶、花卉、蔬菜、水果、坚果、中药材、肉牛、咖啡等8个重点产业，突出有机化、规模化、商品化、名牌化，加快形成品牌集群效应，迅速占领行业制高点。到2020年，力争形成若干个综合产值千亿元级的大产业。

**（六）推进贫困地区农业绿色发展。**结合贫困地区资源禀赋，坚持保护环境优先，大力发展特色优势产业。通过龙头企业、专业合作社等新型经营主体与贫困户建立紧密利益联结机制，实现新型农业经营主体对贫困户的全覆盖，推进产业精准扶贫。大力发展绿色、有机和地理标志优质特色农产品，把贫困地区生态环境优势转化为经济优势。支持贫困地区开展生态文化产业园、田园综合体、农村一二三产融合发展先导区、现代农业庄园和特色小镇等示范创建，推进休闲农业和乡村旅游发展，实现贫困地区区域经济融合发展和贫困农户持续稳定增收。

### **三、提升农业资源保护和利用水平**

**（七）加强农业资源环境管控。**坚持最严格的耕地保护制度，落实占补平衡等政策措施，强化耕地、草原、渔业水域、湿地等用途管控，严控围湖造田、滥垦滥占草原等不合

理开发建设活动。以县为单位，因地制宜制定禁止和限制发展产业目录，明确种养业发展方向和开发强度。落实畜禽规模养殖环境影响评价制度，加强畜禽污染防治配套设施建设，加大对畜禽污染企业的依法查处力度。开展农产品产地环境监测评价，探索实施绿色有机农产品产地挂牌保护制度。适时执行高风险水体污染物特别排放限值，推进重点流域农业面源污染防治工作。

（八）加强耕地土壤管理。开展土壤污染状况详查，定期开展土壤环境质量状况调查，查明农用地土壤污染面积和分布，划定农用地土壤环境质量类别。开展耕地土壤和农产品协同监测，科学评价污染状况对农产品质量安全的影响，制定实施受污染耕地安全利用方案，采取农艺调控、结构调整、替代种植等措施，最大限度降低农产品重金属超标风险。实施土地整治，推进高标准农田建设和中低产田地改造。以粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和特色农产品优势区为重点，建立农业生态环境保护综合协调机制。在石漠化地区和重要湖泊、水源地及水资源匮乏地区，稳步推进耕地轮作休耕制度试点，积极探索推广用地与养地相结合、绿色高效的生产技术模式，降低耕地利用强度。

（九）严格水资源管理。开展取用水总量全面调查，健全取用水总量控制指标体系。对取用水总量已达到或超过控制指标的地区，暂停审批建设项目新增取水许可，对用水大

户实行计划用水管理。全面推进农业水价综合改革，按照总体不增加农民负担的原则，加快建立合理农业水价形成机制和节水激励机制。健全基层节水农业技术推广服务体系，完善灌溉用水计量设施，推进规模化高效节水灌溉，推广农作物节水抗旱技术。严格控制地下水利用，在地质灾害易发区开发利用地下水，要进行地质灾害风险评估；在地下水易受污染地区，优先种植需肥需药量低、环境效益突出的农作物；在水资源问题突出的地区，适当减少用水量较大的农作物种植面积，改种耐旱作物和经济林。

（十）保护和合理开发利用种质资源。全面普查农作物种质资源，加快省级农业种质资源数据库建设。加快国家级和省级种质资源库、畜禽水产基因库和资源保护场（区、圃）规划建设，推进种质资源收集保存、鉴定和育种。加强野生动植物自然保护区建设，推进濒危野生植物资源原生境保护、移植保存和人工繁育。实施生物多样性保护重大工程，开展濒危野生动植物物种调查和专项救护。加强外来物种风险监测评估和防控，建设生物天敌繁育基地和关键区域生物入侵阻隔带，扩大生物替代防治示范技术试点规模。

#### **四、加强农业生态环境保护和治理**

（十一）防控工业和城镇污染向农业转移。严格执行农田污染控制标准，依法禁止未经处理达标的工业和城镇污染物进入农田、养殖水域等农业区域。严格控制在优先保护类

耕地集中区域新建有环境污染风险的工业企业。依法取缔不符合国家产业政策、环境污染严重的生产项目。开展重污染行业专项环境治理，实行建设项目主要污染物排放总量指标等量或减量替代。加大对破坏农业资源环境违法行为的查处力度，强化经常性执法监督管理制度建设。严格执行耕地土壤污染治理及效果评价标准，开展污染耕地分类治理。划定云南省土壤环境保护优先区，开展土壤污染有关因子的检测分析。

（十二）推进农业投入品减量使用。制定云南省化肥农药减量增效三年行动方案，继续实施化肥农药使用量负增长行动。依法规范化肥、农药、兽药、饲料及饲料添加剂等农业投入品市场秩序，严厉打击非法制售和使用违禁农（兽）药的行为。加强农药风险监测，推广使用高效低毒低残留农药和生物源农药。规范限量使用饲料添加剂，减量使用兽用抗菌药物。开展有害生物预警监测。示范推广绿色防控、统防统治和科学用药技术。推进农作物病虫害专业化统防统治与绿色防控综合示范，分区域、分作物优化集成农作物病虫害绿色防控配套技术。

（十三）推进秸秆和畜禽养殖粪污资源化利用。严格依法落实秸秆禁烧制度，积极推广农作物秸秆机械化还田和“一翻两免”耕作模式，鼓励整乡、整村开展农作物秸秆还田。完善秸秆收储利用体系，发展高附加值利用产业，提高



农作物秸秆肥料化、饲料化、基料化、原料化、燃料化等综合利用水平。加强畜禽粪污收集、贮存、处理、利用设施建设，全力推进畜禽养殖粪污资源化利用，大力推广畜禽粪污、沼渣、沼液还田综合化利用技术。加快推进病死畜禽无害化处理体系建设。依法落实规模养殖场环境影响评价准入制度，明确各级政府属地责任和规模养殖场主体责任。

（十四）推进废旧地膜和包装废弃物回收处理。建立以“市场主体回收、专业机构处置、公共财政扶持”为主要模式的农膜、农药废弃包装物回收和集中处置体系。在大田作物、设施农业等推广加厚地膜应用，开展可降解地膜应用示范。严格执行国家农用地膜标准，依法强制生产、销售、使用符合国家标准的地膜。探索地膜使用量控制机制。推行使用易于回收处理和再生利用的包装材料，鼓励使用大容量包装、水溶性包装，探索建立农药包装回收追溯体系。

## **五、加强生态系统养护与修复**

（十五）发展生态循环农业。以现代农业示范区和现代农业产业园为重点，集成推广应用农业绿色发展技术，探索区域农业循环利用机制。推进全省茶园全部绿色化。引导畜牧业生产向环境容量大的地区转移，支持种养结合型循环农业试点和生态循环养殖小区建设。因地制宜发展“猪—沼—果”、林下经济等生态循环产业模式，构建种养结合、环境优美的田园生态系统。开展畜牧业绿色发展示范县建设，推

行种养结合农牧循环生产模式。推行渔业健康生态养殖模式，合理确定湖泊、水库、滩涂等养殖规模和养殖密度，加强水产健康养殖示范场和示范县建设，强化水产养殖污染防治。加快推进跨境动物疫病区域化管理试点。推广低碳、低耗、循环、高效的加工流通技术模式。

**（十六）加强草原管理和保护。**加强对全省草原面积、等级、产草量、载畜量等情况的调查，强化草原征占用审核审批管理，规范草原经营权流转。以5年为1个周期，对生存环境恶劣、退化严重、不宜放牧以及位于大江大河水源涵养区的草原实行禁牧补助，对禁牧区域以外的草原实施草畜平衡奖励，引导鼓励牧民在草畜平衡的基础上实施季节性休牧和划区轮牧，形成草原合理利用的长效机制。

**（十七）加强水生生态保护和修复。**在珍稀濒危水生野生动植物物种的天然集中分布区建立水生动植物自然保护区、保护站和救护站。加大对土著鱼人工驯养繁育技术研究力度，促进水产种质资源可持续利用。在滇池、抚仙湖、洱海等九大高原湖泊，金沙江、珠江、澜沧江、红河流域等重点水域加大水生生物增殖放流力度，增加滤食性鱼类和土著鱼投放数量，改善水域生态环境、恢复渔业资源种群。坚持和完善禁渔区、禁渔期制度，在重点湖泊、大型水库建设渔港码头，建立健全捕捞量和渔船数量“双控”制度。严厉打

击“电、毒、炸”“绝户网”等非法捕捞行为。严格涉渔工程水生生物资源保护和补偿监督管理，落实水生生物资源及其水域环境损害补偿制度。完善水生野生动植物经营利用管理制度。

（十八）加强林业和湿地养护。推进湿地认定工作，构建湿地分级管理制度，严格保护省级以上重要湿地、湿地自然保护区和湿地公园。开展退化湿地恢复和修复，严格控制开发利用和围垦强度。扩大新一轮退耕还林还草规模，实施天然林保护全覆盖政策，完善全面停止天然林商业性采伐补助政策。加快构建退耕还林还草、退耕还湿，以及石漠化、水土流失综合防治长效机制。

## 六、健全创新驱动与约束激励机制

（十九）创新科技支撑体系。组建云南绿色食品国际合作研究中心，建立符合国际惯例的高效科研创新机制与组织模式，吸引全球顶尖人才和创新团队，搭建一流科技创新平台。完善科研单位、高校、企业等各类创新主体协同攻关机制，引导扶持高校、科研院所与农业产业化龙头企业建立紧密联结的科技创新联合体，围绕农业绿色生态、提质增效开展联合攻关。完善农业绿色科技创新成果评价和转化机制，探索建立农业技术环境风险评估体系，支持科研院所开展自主新品种研发以及国际优良品种的引进、试验、示范、推广和应用工作。支持经营主体建设一批规模化、标准化、集约

化、机械化的种子、种苗和种畜禽繁育基地。

(二十) 落实生态补贴制度。推进以绿色生态为导向的农业补贴制度建设。逐步建立与耕地地力提升和责任落实相挂钩的耕地地力保护补贴机制，完善机械化深松整地补助政策，落实国家渔业补贴政策。完善耕地、草原、森林、湿地、水生生物等生态补偿制度，支持退耕还林还草。鼓励金融机构积极创新绿色金融产品，拓展企业抵（质）押担保物种类，推广生产设备等动产抵押业务，推行产业链金融。支持发展绿色生态农业保险产品，建立保贷联动机制。引导社会资本投向农业资源节约、废弃物资源化利用、动物疫病净化和生态保护修复等农业绿色发展领域。

(二十一) 建立健全绿色农业标准体系。贯彻落实国家绿色农业标准，严格执行农兽药残留、畜禽屠宰、饲料卫生安全、冷链物流、畜禽粪污资源化利用、水产养殖尾水排放等国家标准和行业标准，鼓励采用高于国家标准的行业标准、地方标准、团体标准和企业标准。开展绿色生态农业地方标准制修订工作，构建具有云南特色的绿色农业地方标准体系。实施农业绿色品牌战略，培育具有区域优势特色及国际竞争力的农产品区域公用品牌、企业品牌和产品品牌。加强农产品质量安全全程监管，建立健全食用农产品产地准出与市场准入衔接机制。制定食品可追溯体系建设实施方案，加快全省农产品质量安全追溯体系建设，逐步推进省级平台

与国家农产品质量安全追溯平台无缝对接。

(二十二) 完善绿色农业法规体系。严格执行国家推进农业绿色发展的有关法律法规，研究制定完善全省耕地保护、农业污染防治、农业生态保护、农业投入品管理等方面的法规制度。加大执法和监督力度，依法打击破坏农业资源环境的违法行为。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，提高违法成本和惩罚标准。

(二十三) 建立健全农业资源环境生态监测预警体系。依托国家农业农村大数据中心云南分中心和云农大数据推广运用中心构建重点产业智慧云平台，完善农业绿色生产、加工、质量、品牌、市场等方面的社会化服务功能。建立耕地、草原、渔业水域、生物资源、产地环境以及农产品生产、市场、消费信息监测体系。以农业主体功能区保护为重点，建立农业生态环境保护综合协调机制。加强基础设施建设，统一标准方法，实时监测报告，科学分析评价，及时发布预警和通报监测信息。启动重要农业资源台账制度试点，探索建立有关部门协同合作的农业资源台账数据共建共享机制，推进耕地、水、气候、农业生产废弃物等农业资源台账数据采集、更新工作，健全完善农业资源监测体系。

(二十四) 加强人才培养。加强农村实用人才队伍建设，组织开展新型职业农民、农村实用人才带头人和大学生村官

培训，把节约利用农业资源、保护产地环境、农产品质量安全、提升生态服务功能等内容纳入培训范畴，着力培养一批有文化、懂经营、会管理、能创业，具有绿色发展理念、掌握绿色生产技术技能的农村实用人才带头人和新型职业农民。积极培育新型农业经营主体，鼓励率先开展绿色生产，建立健全生态管护员制度，在生态环境脆弱地区因地制宜增加护林员、草管员等公益岗位。

## 七、保障措施

(二十五) 严格落实领导责任。各级党委和政府要加强组织领导，把农业绿色发展纳入领导干部任期生态文明建设责任制内容。各有关部门要抓紧研究制定具体实施方案，明确目标任务、职责分工和具体要求，建立农业绿色发展推进机制，确保各项政策措施落到实处，重要情况要及时向省委、省政府报告。

(二十六) 营造农业绿色发展氛围。在生产领域，推行畜禽粪污资源化利用、有机肥替代化肥、秸秆综合利用、农膜回收、水生生物保护，以及投入品绿色生产、加工流通绿色循环、营销包装低耗低碳等绿色生产方式。在消费领域，从国民教育、新闻宣传、科学普及、思想文化等方面入手，持续开展“光盘行动”教育，推动形成厉行节约、反对浪费、抵制奢侈、低碳循环等绿色生活方式。

(二十七) 建立完善考核奖惩制度。建立绿色发展评价

指标体系，实行年度考核评价，适时开展部门联合督查。建立严格的奖惩机制，对农业绿色发展中取得显著成绩的单位和个人，按照有关规定给予表扬，对落实不力的进行问责。

---

中共云南省委办公厅

2018年9月3日印发

---

