

云南省人民政府文件

云政发〔2017〕85号

云南省人民政府关于建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的实施意见

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

为贯彻落实《国务院关于建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的指导意见》（国发〔2017〕24号）精神，优化我省农业生产布局，聚焦主要品种和优势产区，实行精准化管理，现就建立我省粮食生产功能区和重要农产品生产保护区（以下统称“两区”）提出以下意见：

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，牢固树立和贯彻落实创新、协

调、绿色、开放、共享的发展理念，实施藏粮于地、藏粮于技战略，以划定并严守生态保护红线为指引，以推进粮食产能稳定提升和保障重要农产品有效供给为目标，以深入推进农业供给侧结构性改革为主线，以主体功能区规划和我省高原特色现代农业产业发展规划为依托，以永久基本农田为基础，将“两区”细化落实到具体地块，优化区域布局和要素组合，促进农业结构调整，提升农产品质量效益和市场竞争能力，为实施“乡村振兴战略”、推进农业农村现代化奠定坚实基础。

（二）基本原则

——坚持底线思维、科学划定。按照新形势下国家粮食安全战略和保障重要农产品有效供给的要求，结合我省农业生产现状、水土资源条件和市场消费需求状况等因素，科学合理划定水稻、小麦、玉米生产功能区和天然橡胶、糖料蔗、油菜籽生产保护区。

——坚持统筹兼顾、绿色发展。围绕保核心产能、保产业安全，正确处理当前与长远、生产与生态之间的关系，充分调动各方面积极性，推动我省高原特色现代农业可持续发展和生态环境持续改善。

——坚持政策引导、农民参与。完善支持政策和制度保障体系，充分尊重农民自主经营的意愿，保护农民的土地承包权和经营权，鼓励农民积极参与“两区”划定、建设和管护工作，鼓励农民发展粮食和重要农产品生产。

——坚持完善机制、建管并重。建立健全激励和约束机制，加强“两区”建设和管护工作，稳定粮食和重要农产品种植面积，保持种植收益在合理水平，确保“两区”建得好、管得住，能够长久发挥作用。

(三) 主要目标。力争用两年半的时间完成全省“两区”地块划定任务，做到全部建档立卡、上图入库，实现信息化和精准化管理；力争用5年时间基本完成“两区”建设任务，形成布局合理、数量充足、设施完善、产能提升、管护到位、生产现代化的“两区”，确保我省粮食产能稳定提升的基础更加稳固，重要农产品有效供给水平稳定提高，农业产业安全显著增强。

1. 粮食生产功能区。在优势产区划定粮食生产功能区3750万亩。其中，水稻生产功能区1500万亩，小麦生产功能区350万亩，玉米生产功能区1900万亩。重点在红河州、文山州、普洱市、西双版纳州、保山市、德宏州、临沧市、昆明市、楚雄州、玉溪市、大理州划定水稻生产功能区；重点在昭通市、曲靖市、红河州、文山州、昆明市、楚雄州划定玉米生产功能区；重点在昭通市、曲靖市、丽江市、怒江州、迪庆州划定小麦生产功能区。

2. 重要农产品生产保护区。在优势产区划定重要农产品生产保护区1450万亩。其中，天然橡胶生产保护区900万亩、糖料蔗生产保护区350万亩、油菜籽生产保护区200万亩。重点在西双版纳州、普洱市、临沧市、红河州、德宏州划定天然橡胶生

产保护区；重点在德宏州、临沧市、保山市、普洱市、西双版纳州、玉溪市、红河州、文山州划定糖料蔗生产保护区；重点在昭通市、曲靖市、玉溪市、大理州、保山市、普洱市、临沧市、文山州划定油菜籽生产保护区。

二、科学开展“两区”划定

(四) 逐级分解落实任务。根据国家和省下达的目标任务和各州、市现有永久基本农田保护面积、粮食和重要农产品种植面积等因素，将划定任务分解落实到各州、市。各州、市人民政府按照划定标准和任务，综合考虑当地资源禀赋、发展潜力、产销平衡等情况，将本地“两区”面积细化分解到行政区域内的县、市、区，落实到乡、镇、村，确保“两区”划定任务层层压实。将17个粮食生产大县作为粮食生产功能区划定的重点。水稻生产功能区划定时要充分考虑轮作休耕情况，将具备水稻生产功能和条件的地块划定为功能区。天然橡胶生产保护区划定时要补充适宜种植橡胶的新地块，同时要剔除不适宜种植橡胶的地块。(省农业厅、国土资源厅牵头；各州、市人民政府配合)

(五) 严格执行划定标准。粮食生产功能区、油菜籽和糖料蔗生产保护区划定应同时具备以下条件：水土资源条件较好，坡度在15度以下的永久基本农田；相对集中连片，原则上坝区连片面积不低于50亩，山区连片面积不低于30亩；农田灌排工程等农业基础设施比较完备，农业机械化水平较高，生态环境良好，未列入退耕还林还草、还湖还湿、耕地休耕试点等范围；具

有粮食种植传统，近3年播种面积基本稳定；光、热、水、土条件好的优质地块，产粮大县耕地，已建成的高标准农田，糖料蔗生产基地等具有较大生产潜力的地块应优先划入。天然橡胶生产保护区在风寒侵袭少、海拔高度低于900米的宜胶地块划定。（省农业厅、国土资源厅牵头；省发展改革委、财政厅、水利厅、林业厅，各州、市人民政府配合）

（六）以县为基础精准落地。县级政府要根据土地利用、土地整治、农业发展、城乡建设等有关规划，按照全国统一标准和分解下达的“两区”划定任务，结合农村土地承包经营权确权登记颁证和永久基本农田划定工作，将“两区”划在图上、落到地上，明确“两区”具体地块并统一编号，标明“四至”及拐点坐标、面积以及灌排工程条件、作物类型、承包经营主体、土地流转情况等有关信息，做到地块明确、权属清楚、信息完整、各方认可。省农业厅、国土资源厅要指导各地依托国土资源遥感监测“一张图”和综合监管平台，建立电子地图和数据库，建档立卡、登记造册，形成全省“两区”布局“一张图”。（省农业厅、国土资源厅、发展改革委牵头；各州、市、县、区人民政府配合）

（七）审核汇总划定成果。各州、市人民政府要根据目标任务，及时组织开展“两区”划定成果的核查验收工作，在公示无异议后，将有关情况报送省农业厅、国土资源厅、发展改革委，同时抄送省财政厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、水利厅、林业厅。省农业厅、发展改革委要会同省直有关部门及时汇总“两

区”划定成果并向省人民政府报告。（省农业厅、发展改革委、国土资源厅牵头；省财政厅、住房城乡建设厅、水利厅、林业厅，各州、市人民政府配合）

三、积极推进“两区”建设

（八）提升综合生产能力。各地要进一步统筹高标准农田建设规划与土地整治规划的衔接与协调，按照集中连片、旱涝保收、稳产高产、生态友好的要求，积极推进“两区”范围内的高标准农田建设，加快建设进度，加强建后管护。依托高标准农田建设、糖料核心基地建设和土地整治项目，加大“两区”范围内的骨干水利工程和小型农田水利设施建设力度，因地制宜兴建“五小水利”工程，大力发展节水灌溉，打通农田水利“最后一公里”，“两区”实现田成方、渠相连、路相通、涝能排、旱能灌，地力等级较高，适合大中型农业机具作业，成为稳定提升全省粮食产能和保障糖料蔗及天然橡胶等重要农产品供给的有力支撑。（省发展改革委、国土资源厅、水利厅牵头；省财政厅、农业厅、林业厅，各州、市人民政府配合）

（九）发展适度规模经营。优化支持方向和领域，在“两区”范围内大力培育专业种植大户、家庭农场、农民合作社、农业龙头企业等新型经营主体，壮大“两区”建设的骨干力量。以“两区”为平台，鼓励采用土地股份合作、土地托管、代耕代种等多种方式发展适度规模经营，健全农村经营管理体系，加强对土地经营权流转和适度规模经营的管理服务。支持新型农业经营主体

根据市场需要，优化产品结构，推进产销对接，增加绿色优质农产品供给。力争5年内，“两区”适度规模经营率比全省平均水平高5个百分点以上。（省农业厅牵头；省财政厅、国土资源厅，各州、市人民政府配合）

（十）完善支撑服务体系。深化“两区”范围内的基层农技推广机构改革，发展新型农业社会化科技服务，努力构建覆盖全程、综合配套、便捷高效的农业社会化服务体系，提升农技推广和综合服务能力。重点加强良种繁育中心、收储中心、加工中心和服务主体建设，提高“两区”产前、产中、产后综合社会化服务水平，推动有关产业向前端延伸实现上游产业集约化发展和结构优化，向后端延伸实现下游产业生产加工、物流仓储等配套产业协调发展。（省农业厅牵头；省科技厅、工业和信息化委，各州、市人民政府配合）

（十一）调整优化产业结构。根据市场需求，加快“两区”产业结构调整，不断优化产品供给结构、提高质量，满足城乡居民消费升级需求。在水稻生产功能区加大优质稻推广力度；在小麦生产功能区大力发展适宜加工的中筋或中强筋小麦，在适宜优势区适当发展优质弱筋小麦；在玉米生产功能区适度调减普通籽粒玉米，因地制宜发展青贮饲用玉米和甜糯玉米；在天然橡胶生产保护区加大高产和胶木兼用优良品种的推广，开展复合型生态胶园建设，提升胶园的经济效益和生态效益；在糖料蔗生产保护区加快甘蔗优良品种推广应用，大力推广绿色、高效、节本、安

全的生产技术，推进种管收全程机械化；在油菜籽生产保护区大力推广“双低”油菜品种，提高种植机械化水平，改善产品品质。（省农业厅牵头；省发展改革委、财政厅，各州、市人民政府配合）

四、依法强化“两区”监管

（十二）依法保护“两区”。各地要根据农业法、土地管理法、基本农田保护条例、农田水利条例等法律法规要求，完善落实“两区”保护有关制度，保护宝贵的水土资源。严格永久基本农田管理，确保“两区”范围内耕地数量不减少、质量不降低。“两区”范围内新增建设项目用地应尽量避免让耕地，因重大项目建设确需征占的耕地，必须按照国家有关规定，完成耕地补充及永久基本农田补划。（省农业厅、国土资源厅牵头；省发展改革委、财政厅、水利厅、林业厅，各州、市人民政府配合）

（十三）落实管护责任。各地要严格落实“两区”农业基础设施保护，积极创新农田水利工程建管模式，鼓励农民、农村集体经济组织、各类新型经营主体等按照“谁使用、谁受益、谁管护”的原则参与建设、管理和运营。加强资产管护制度建设，依法依规推进资产管护工作。建立激励约束机制，将各地资产管护情况作为分配有关财政支农专项资金的重要因素，激励各地切实做好资产管护工作。（省农业厅、发展改革委、国土资源厅牵头；省财政厅、水利厅、林业厅，各州、市人民政府配合）

（十四）加强动态监测。综合运用现代信息技术，建立“两

区”监测监管体系，定期对“两区”范围内农作物品种和种植面积等进行动态监测，实行精细化管理。建立“两区”信息报送制度，及时更新“两区”电子地图和数据库。建立健全数据安全保障机制，落实责任主体，在保证信息安全的前提下，开放“两区”电子地图和数据库接口，实现信息互通、资源共享。（省农业厅、国土资源厅牵头；省发展改革委、财政厅、水利厅、林业厅，各州、市人民政府配合）

（十五）强化监督考核。省农业厅、发展改革委、国土资源厅等部门要结合粮食安全行政首长责任制，对各州、市“两区”划定、建设和管护工作进行评价考核，评价考核结果与“两区”扶持政策挂钩。切实抓好“两区”监管和执法检查工作，将有关工作作为各级政府绩效考核的重要内容，并建立绩效考核和责任追究制度。（省农业厅、发展改革委、国土资源厅牵头；省财政厅、水利厅、林业厅，各州、市人民政府配合）

五、加大“两区”政策支持

（十六）加大建设投入力度。把“两区”作为农业固定资产投资安排的重点领域，现有的高标准农田、土地整治、新增千亿斤粮食生产能力田间工程、糖料蔗核心基地建设、农业综合开发、现代农业生产发展资金、产粮（油）大县奖励资金、水利发展资金、大中型灌区续建配套及节水改造等农业基础设施建设投资要积极向“两区”倾斜，集中投入“两区”建设。各地要积极探索政府和社会资本合作（PPP）模式等“两区”建设的投融资

新机制，吸引金融资本、社会资本投入，加快建设步伐。（省农业厅、发展改革委、国土资源厅牵头；省财政厅、水利厅、林业厅，各州、市人民政府配合）

（十七）完善财政支持政策。完善均衡性转移支付机制，健全粮食生产重点县利益补偿机制，逐步提高产粮大县人均财力保障水平。进一步优化财政支农结构，创新资金投入方式和运行机制，支持“两区”按照规定开展涉农资金整合和统筹使用。推进“两区”围绕农业供给侧结构性改革部署，扎实开展以绿色生态为导向的农业补贴制度改革，确保粮食安全和农民收入稳定增长。（省财政厅牵头；省农业厅，各州、市人民政府配合）

（十八）创新金融保险支持。鼓励金融机构完善信贷管理机制，创新金融支农产品和服务，充分利用农村产权制度改革成果，拓宽抵（质）押物范围，在符合条件的“两区”范围内探索开展粮食生产规模经营主体营销贷款试点，加大信贷支持。探索开展糖料蔗、天然橡胶等农产品“保险+期货”试点。完善政府、银行、保险公司联动机制，深化小额贷款保证保险试点，推动“两区”农业保险“提标、扩面、增品”，探索建立大灾风险分散机制。（省农业厅、财政厅牵头；省金融办，人民银行昆明中心支行、云南银监局、云南保监局，各州、市人民政府配合）

六、强化组织保障

（十九）落实各级责任。省级成立以省人民政府分管领导为组长，省农业厅、国土资源厅、发展改革委、水利厅、财政厅等

部门为成员的“两区”工作领导小组，统筹协调全省“两区”划定、建设和监管工作。各州、市、县、区人民政府要结合各地实际，建立相应协调机制，制定具体实施办法和管理细则，出台有关配套政策，推动工作落实。

(二十) 明确部门分工。省直有关部门要加强指导协调和监督检查，确保各项任务落实到位。省发展改革委要会同有关部门做好统筹协调，配合国家开展第三方评估。省财政厅要会同有关部门加强财政补贴资金的统筹整合，优化使用方向。省农业厅、国土资源厅要会同有关部门确定各地“两区”划定任务，制定有关划定、验收、评价考核操作规程和管理办法，做好上图入库工作。省金融办、人民银行昆明中心支行、云南银监局、云南保监局要创新和完善“两区”建设金融支持政策。其他部门要按照职责分工做好有关工作。

云南省人民政府

2017年12月26日

(此件公开发布)

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院，云南省军区。
滇中新区管委会。

云南省人民政府办公厅

2017年12月28日印发

