

中共云南省委 云南省人民政府

关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的实施意见

(2019年5月28日)

为认真贯彻落实《中共中央、国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》精神，结合我省实际，现提出以下实施意见。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，坚持农业农村优先发展总方针，对标全面建成小康社会“三农”工作必须完成的硬任务，抓重点、补短板、强弱项，围绕“巩固、增强、提升、畅通”深化农业供给侧结构性改革，坚决打赢脱贫攻坚战，全面推进乡村振兴，确保圆满完成到2020年党中央、国务院和省、省政府部署的农村改革发展目标任务。

二、咬定目标精准施策，全力决战决胜脱贫攻坚

(一)不折不扣完成脱贫攻坚任务。咬定既定脱贫目标，落实最严格的考核评估，到2020年确保现行标准下农村贫困人口实现脱贫、贫困县全部摘帽、解决区域性整体贫困。全面排查解决影响“两不愁三保障”实现的突出问题，防止盲目拔高标准、吊高胃口。强化沪滇、粤滇扶贫协作。深入推进抓党建促脱贫攻坚。开展常态化约谈，发现问题随时约谈。做好中央脱贫攻坚专项巡视反馈问题和考核评估发现问题的整改落实。开展扶贫领域专项巡察，推动落实脱贫攻坚政治责任。

(二)聚力深度贫困地区脱贫攻坚。聚焦迪庆州、怒江州和深度贫困县、深度贫困村脱贫攻坚重点难点问题，逐项列出清单，明确责任，对账销号。重大工程建设项目继续向深度贫困地区倾斜，特色产业扶贫、易地扶贫搬迁、生态扶贫、金融扶贫、社会帮扶、干部人才等政策措施向深度贫困地区倾斜。持续优先加大对深度贫困地区脱贫攻坚资金的投入力度。

(三)着力解决突出问题。注重发展长效扶贫产业，着力解决产销脱节、风险保障不足等问题。聚焦易地扶贫搬迁群众后续发展问题，着力解决重搬迁、轻后续帮扶问题。强化贫困地区义务教育控辍保学联防联控联保责任，避免因贫失学辍学。落实基本医疗保险、大病保险、医疗救助等保障措施，保障贫困人口基本医疗需求。扎实推进生态扶贫，促进扶贫开发与生态保护相结合。深入开展“自强、诚信、感恩”主题实践活动，加强贫困地区职业教育和技能培训。关心关爱基层扶贫干部。加大扶贫领域腐败和作风问题专项治理力度。

(四)巩固和扩大脱贫攻坚成果。攻坚期内贫困人口、贫困村、贫困人口退出后，相关扶贫政策保持稳定，减少和防止贫困人口返贫。研究解决收入水平略高于建档立卡贫困户的群众缺乏政策支持等新问题。做好脱贫攻坚与乡村振兴的衔接，对摘帽后的贫困县和出列的贫困村，贫困村要实施乡村振兴战略巩固发展成果。

三、做大做强优势特色产业，着力拓宽农民增收渠道

(一)加快打造世界一流“绿色食品牌”。大力发展绿色有机生产基地，推动建立有机产业联盟。坚持每年在“中国农民丰收节”评选“10大名品”和绿色食品“10强企业”、“20佳创新企业”，进一步加大招商引资力度，培育壮大龙头企业。大力创建“一县一业”示范县。巩固扩大北上广深及港澳市场，大力开拓国际市场，推动中国普洱茶中心暨普洱茶博物馆建设，建设一批绿色食品交易中心。进一步优化营商环境，切实解决企业用地难、融资难等问题。

(二)加快发展乡村特色产业。推进1000个“一村一品”专业村建设，每个有条件的村至少培育1个农民专业合作社，每个县培育若干家带动力强的龙头企业，全省重点培育10家农业上市企业。创新发展具有民族和地域特色的乡村手工业。健全特色农产品质量标准体系。

(三)大力发展农产品加工业。鼓励重点产业领军企业跨区域发展精深加工，形成农产品加工产业集群，到2020年，力争全省农产品加工业产值与农业总产值之比达到全国平均水平。支持发展适合家庭农场和农民专业合作社经营的农产品初加工。推进现代农业产业园、农村产业融合发展示范园、农业产业强镇建设。

(四)培育发展乡村新型服务业。支持供销、邮政、农业服务公司、农民专业合作社等开展农业推广、土地托管、代耕代种、统防统治、烘干收储等农业生产性服务。充分发挥乡村资源、生态和文化优势，发展休闲旅游、餐饮民宿、文化体验、健康养生、养老服务等产业，支持各地区加强乡村旅游基础设施建设。

(五)实施数字乡村战略。建设20个农业物联网应用示范基地，建设全过程农产品质量安全追溯体系。以“一部手机云品荟”为抓手，加快培育一批农产品电商平台企业和农村电商服务企业。全面推进信息进村入户，依托“互联网+”推动公共服务向农村延伸。

(六)促进农村劳动力转移就业创业。加强就业服务和职业技能培训，扶持发展吸纳就业能力强的乡村企业，增加农民就地就近就业岗位。稳定农民工就业，保障工资及时足额发放。加快农业转移人口市民化。做好农民工等人员返乡创业试点。落实好减税降费政策，鼓励依法设立乡村就业创业引导基金，加快解决用地、信贷等困难，支持发展小微企业。

四、夯实农业生产基础，稳定重要农产品有效供给

(一)稳定粮食产能。强化粮食安全生产行政首长责任制考核，到2020年，粮食综合生产能力稳定在1815万吨以上。稳定完善扶持粮食生产政策举措，保障农民种粮基本收益。全面落实永久基本农田特殊保护制度，到2020年，全省耕地保有量不少于8768万亩，永久基本农田保护面积不少于7341万亩。加强农业气象服务体系建设和。

(二)加快高标准农田建设。到2020年，累计建成高标准农田2400万亩以上。全面完成3750万亩粮食生产功能区和1450万亩重要农产品生产保护区划定任务，高标准农田建设项目优先向“两区”安排，糖料蔗核心主产区“双高”基地建设范围覆盖到划定的所有保护区。加强农田水利建设。推进重金属污染耕地治理修复和种植结构调整试点。

(三)调整优化农业结构。深入推进优质粮食工程。积极发展木本油料。加强冬季农业开发。稳定生猪生产，加快发展牛羊、特色家禽养殖。加强奶源基地建设。实施农产品质量安全保障工程。健全监管体系、监测体系、追溯体系。毫不松懈抓好非洲猪瘟等动物疫情监测防控，确保产业安全。

(四)强化农业科技支撑。加强重点领域关键科技攻关，强化企业技术创新主体地位，支持建设重点产业科技创新联盟。加强省级20个现代农业产业技术体系建设，启动中药材、麦类等特色产业技术体系建设。推进丘陵山区农业机械化建设。建立健全农业科研项目管理体制，赋予科研人员科技成果所有权，完善人才评价和流动保障机制，落实兼职兼薪、成果权益分配政策。

(五)做好重要农产品保障工作。完善我省储备粮规模结构布局，增强粮食产销自给平衡能力。巩固提升天然橡胶、糖料蔗、油菜生产能力。深化跨境农业合作。推动跨境动物疫病区域化管理试点工作取得重大突破。支持云南农垦集团构建境外天然橡胶、蔗糖和粮食产业联合体。加大农产品反走私综合治理力度。

建设，实施全科医生特岗计划。健全统一的城乡居民基本医疗保险制度和大病保险。落实城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金标准正常调整政策。完善最低生活保障制度、优抚安置制度。加快推进基层综合性文化服务中心建设。健全农村留守儿童和妇女、老年人关爱服务体系，支持多层次农村养老事业发展，加强和改善农村残疾人服务。

(四)加强农村污染治理和生态环境保护。开展农业节药节药行动，实现化肥农药使用量负增长。加强畜牧养殖大中型粪污资源化利用整县推进。开展轮作休耕轮作休耕试点。开展湿地生态效益补偿和退耕还湿。深入实施退耕还林还草、石漠化和沙化治理等重大生态修复工程。落实好新一轮草原生态保护补助奖励政策。落实河长制、湖长制，加大农村水环境治理力度。建立健全生态环境常态化曝光、处理、问责机制。

(五)强化乡村规划引领。以县为单位推进村庄布局规划编制或修编工作，加快实现规划管理全覆盖。坚持先规划后建设，统筹考虑土地利用、产业发展、居民点建设、人居环境整治、生态保护和历史文化传承，注重保持乡土风貌，体现地域民族文化特色，形成城乡融合、多规合一的实用性村庄规划。加强农村建房许可管理和风貌管控。

五、推进生态宜居美丽乡村建设，加快补齐农村人居环境和公共服务短板

(一)推进农村人居环境整治三年行动。深入学习推广浙江“千村示范、万村整治”工程经验，全面推进以农村垃圾污水治理、厕所革命和村容村貌提升为重点的农村人居环境整治。实行农村人居环境整治党政“一把手”责任制，县(市、区)党委书记为“一线总指挥”。省、州(市)、县(市、区)财政要安排专项资金支持农村人居环境整治。广泛开展村庄清洁行动。实施乡村绿化美化行动，启动建设一批森林乡村。开展美丽乡村乡村风貌提升行动。每年组织评选3000个美丽乡村。

(二)实施村庄基础设施建设工程。加快实施农村饮水安全巩固提升工程。全面推进“四好农村路”建设，加强村内道路建设。加快完成新一轮农村电网改造。完善县乡村物流基础设施网络，支持产地建设农产品贮藏保鲜、分级包装、物流配送等设施。推进宽带网络向村庄延伸。继续推进农村危房改造。健全村庄基础设施建管长效机制，鼓励各地区将管护经费纳入财政预算。深入实施农村学前教育和留守儿童关爱行动。提升农村公共生活条件三年行动计划。

(三)提升农村公共服务水平。实施农村义务教育三年振兴计划。多渠道解决农村学前教育资源短缺问题，实现“一村一幼”全覆盖。实施高中阶段教育普及攻坚计划。提升乡镇卫生院和村卫生室标准化、信息化建设水平，加强乡村卫生人才

建设，实施全科医生特岗计划。健全统一的城乡居民基本医疗保险制度和

建设，实施全科医生特岗计划。健全统一的城乡居民基本医疗保险制度和

六、推进新一轮农村改革，激发乡村发展活力

(一)巩固和完善农村基本经营制度。坚持家庭经营基础性地位，加大家庭农场培育力度，规范发展农民专业合作社。加快培育各类社会化服务组织。推进农业水价综合改革。深化集体林权制度改革和国有林场改革。推进农垦垦区集团化、农场企业化改革。

(二)深化农村土地制度改革。衔接落实好第二轮土地承包到期后再延长30年政策。开展农村土地承包确权登记颁证工作“回头看”。允许承包土地的经营权担保融资。坚持农村土地集体所有，防止土地非农化，不得以退出土地承包地和宅基地作为农民进城落户条件。依法推动农村土地征收制度改革和农村集体经营性建设用地入市改革。加快推进宅基地使用权确权登记颁证工作。开展闲置宅基地复垦试点。允许在县域内开展全域乡村闲置校舍、厂房、废弃地等整治，盘活建设用地重点用于支持乡村新产业新业态和返乡下乡创业。调整完善土地出让收入使用范围，提高农业农村投入比例。重点用于农村人居环境整治、村庄基础设施建设和高标准农田建设。严格农业设施用地管理，巩固“大棚房”问题整治成果。

(三)加快推进农村集体产权制度改革。按期完成农村集体资产清产核资。指导农村集体经济组织在民主协商的基础上，做好成员身份确认，注重保护外嫁女等特殊人群合法权益。推进农村集体经营性资产股份合作制改革。积极探索集体资产股权质押贷款办法。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。

(四)完善农业支持保护制度。

加快健全农业信贷担保费率补助和以奖代补机制。探索设立重点产业优势特色农产品地方保险品种。建立县域银行业金融机构服务“三农”的激励约束机制，实现普惠性涉农贷款增速总体高于各项贷款平均增速。推动农村商业保险、农村合作银行、农村留守儿童和妇女、老年人关爱服务体系，支持多层次农村养老事业发展，加强和改善农村残疾人服务。

(四)加强农村污染治理和生态环境保护。开展农业节药节药行动，实现化肥农药使用量负增长。加强畜牧养殖大中型粪污资源化利用整县推进。开展轮作休耕轮作休耕试点。开展湿地生态效益补偿和退耕还湿。深入实施退耕还林还草、石漠化和沙化治理等重大生态修复工程。落实好新一轮草原生态保护补助奖励政策。落实河长制、湖长制，加大农村水环境治理力度。建立健全生态环境常态化曝光、处理、问责机制。

(五)强化乡村规划引领。以县为单位推进村庄布局规划编制或修编工作，加快实现规划管理全覆盖。坚持先规划后建设，统筹考虑土地利用、产业发展、居民点建设、人居环境整治、生态保护和历史文化传承，注重保持乡土风貌，体现地域民族文化特色，形成城乡融合、多规合一的实用性村庄规划。加强农村建房许可管理和风貌管控。

七、完善乡村治理机制，不断提升农民群众获得感幸福感安全感

(一)增强乡村治理能力。建立健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的村级治理体系和工作机制，发挥群众参与治理主体作用。加强自治组织规范化制度化建设，健全村级议事协商制度，推进村级事务公开。指导农村普遍制定或修订村规民约，创建一批村规民约示范村。建立健全公共法律服务体系，促进农村基层依法治理，加强农业综合执法。

(二)加强农村精神文明建设。引导农民践行社会主义核心价值观，巩固农村的思想阵地。开展新时代文明实践中心建设试点，抓好县级融媒体中心建设。拓展群众性精神文明创建活动，推出一批农村精神文明建设示范县、文明村镇、最美家庭。支持建设文化礼堂、文化广场等设施，培育特色文化村镇、村寨。持续推进农村移风易俗工作。

(三)扎实推进平安乡村建设。深入推进扫黑除恶专项斗争，杜绝“村霸”等黑恶势力对基层政权的侵蚀。坚决查处涉黑涉恶腐败问题和“保护伞”。严厉打击敌对势力、邪教组织、非法宗教活动向农村地区的渗透。推进纪检监察工作向基层延伸，坚决查处发生在农民身边的不正之风和腐败问题。加强药品交通、消防、公共卫生、食品药品安全、地质灾害等公共安全事件易发领域隐患排查和专项治理。

八、发挥农村党支部战斗堡垒作用，全面加强农村基层党组织建设

(一)强化农村基层党组织领导作用。实施“基层党建创新提质年”。对村“两委”换届进行“回头看”，坚决把受过刑事处罚、存在“村霸”和涉黑涉恶等问题的村“两委”班子成员清理出去。深化农村“领头雁”培养工程。全面落实村“两委”成员任职资格联审和村党组织书记县级党委备案管理制度。建立第一书记派驻长效机制，加大从高校毕业生、农民工、退伍军人、机关事业单位优秀党员中培养选拔村党组织书记力度。健全从优秀村党组织书记中选拔乡镇领导干部、考录乡镇公务员、招聘乡镇事业编制人员的常态化机制。健全县乡党委抓乡促村责任制。全面推行村党组织书记通过法定程序担任村委会主任，推行村“两委”班子成员交叉任职，提高村委会成员和村民代表中党员的比例。加强党支部对村级集体经济组

织的领导。健全村级重要事项、重大问题由村党组织研究讨论机制。

(二)发挥村级各类组织作用。村民委员会要履行好基层群众性自治组织功能，增强村民自我管理、自我教育、自我服务能力。全面建立健全村务监督委员会。强化集体经济组织服务功能，发挥在管理集体资产、合理开发集体资源、服务集体成员等方面的作用。发挥农村社会组织在服务农民、树立新风等方面的积极作用。

(三)强化村级组织服务功能。将适合村级组织代办或承接的工作事项交由村级组织，并保障必要工作条件。规范村级组织协助政府工作事项，防止随意增加村级组织工作负担。统筹乡镇站所改革，强化乡镇为农服务体系建设。

(四)完善村级组织运转经费保障机制。健全以财政投入为主的稳定的村级组织运转经费保障制度，全面落实村干部报酬待遇和村级组织办公经费，建立正常增长机制，保障村级公共服务运行维护等其他必要支出。因地制宜发展壮大村级集体经济。

九、加强对“三农”工作的领导，严格落实农业农村优先发展总方针

(一)强化五级书记抓乡村振兴的制度保障。健全和强化党委统一领导、政府负责、党委农村工作部门统筹协调的农村工作领导体制，落实各负其责、市县乡抓落实的工作机制，贯彻落实中央五级书记抓乡村振兴责任的实施细则。2019年出台省委对州(市)、县(市、区)党政领导班子和领导干部推进乡村振兴战略的考核意见。

(二)牢固树立农业农村优先发展政策导向。优先考虑“三农”干部配备，注重选拔熟悉“三农”工作的干部充实各级党政班子。优先满足“三农”发展要素配置，推动资源要素向农村流动。优先保障“三农”资金投入，公共财政更大力度向“三农”倾斜，县域新增信贷资金主要用于支持乡村振兴，各级政府债券资金要安排一定比例用于支持农村人居环境整治、村庄基础设施建设等重点领域。优先安排农村公共服务，实现从形式上的普惠向实质上的公平转变。

(三)加强“三农”工作队伍建设。建立“三农”工作干部队伍培养、配备、管理、使用机制。清理规范各类检查评比、考核评估事项，切实解决基层负担为迎评考核问题，把乡村人才纳入各级人才培养计划予以重点支持。建立县乡两级统筹使用制度和乡村人才定向委托培养制度。实施新型职业农民培育工程。大力发展面向乡村需求的职业教育，加强高等学校涉农专业建设。

(四)发挥好农民主体作用。充分尊重农民意愿，激发和调动农民群众积极性主动性。发挥政府投资的带动作用，采取民办公助、筹资筹劳、以奖代补、以工代赈等形式，引导和支持村集体和农民自主组织实施或参与直接受益的村庄基础设施建设和农村人居环境整治。加强筹资筹劳使用监管，防止增加农民负担。落实中央村项目建设项目简易审批办法，规范和缩小招标投标适用范围，为农民参与建设和运营管理创造条件。

上接第一版

2015年3月，思茅河主河道及八条支流的环境综合整治工程启动，包括了河道清淤、截污管道、河堤防护、植被恢复、道路桥梁等项目，综合整治河道总长58公里，目前项目接近完工，投资达到了23亿多元。通过治污截污、旧城改造、休闲空间打造，思茅河彻底旧貌换新颜，成为展示城市品位、民族文化、生态文化的绿色走廊。

思茅河的“新生”，为普洱市生态文明建设增添了浓墨重彩的一笔。

保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力。作为自然环境基础较好的地区，普洱市始终坚持生态优先，特别注重用制度来保障和监督生态保护的落实落地，建立完善“核算、保护、转化”的实现路径，促进形成绿色发展的长效机制。

——核算生态价值。在全国率先开展GEP(即与GDP相对应的生态系统资源状况统计与生产总值核算体系，由世界自然保护联盟提出)核算，通过核算，探索GDP、GEP和民生协调发展发展的最佳平衡点，挖掘经济社会发展和生态环境保护协调发展的最佳效益，推进了GEP与GDP双核算、双运行、双提升。

——评估生态潜力。在全省率先开展TEEB(生物多样性与生态系统服务价值评估，由联合国环境规划署主导)评估，通过评估，2015

年全市的生物多样性与生态系统服务价值为7429.87亿元，是当年GDP(514.01亿元)的14.45倍。其中，景东以每年545.06亿元的评估价值，成为中国生物多样性与生态系统服务价值评估(China-TEEB)项目全国首个授牌示范县，并作为中国唯一受邀代表出席了《生物多样性公约》第十三次缔约方大会。

——建立考核评价体系、监督检查机制，创新推进“绿色督察”。率先在全国实施绿色经济考核评价，考评指标体系由绿色经济发展、资源利用效率、环境与生态效率、工作开展与评价4项一级指标、39个二级指标构成，对节能减排、生态破坏和环境污染事件实行“一票否决”；严格落实环境保护“党政同责”“一岗双责”，探索环境损害终身追责制；在全省首家开展自然资源资产负债核算。试点领导干部自然资源资产离任审计。普洱市人民检察院设立环境资源检察机构，以“预防、打击、修复”为主要手段，提起了云南省首例环境污染民事公益诉讼，为生态保护提供了有力法治保障。

——保护生态优势，厚植绿色根基。全市投入资金46.3亿元，实施生态移民为环境保护让路，2万多户8万多人易地扶贫搬迁，生态保护和脱贫攻坚工作统筹推进。做好“林”文章，以科技为支撑，大力发展

林下经济。中国工程院朱有勇院士团队在澜沧县开展思茅松林下有机三七种植试验3910亩，价格高出市场5倍以上，一亩收入达5万多元。在涵盖绿色产业体系院士专家工作站助推下，全市形成了以石斛、黄精、白及、重楼等为主的林下药材种植业、食用菌和松茸为主的林下采集业、家畜、家禽和野生动物为主的林下养殖业，林下经济经营面积达511.6万亩，涉及农户近25万户，从业人员48万人，林下经济人均收入达3050元，占家庭总收入的三分之一。全方位、多渠道的林业收入，让农民实现了不砍树也能致富。

——转化生态资源。大力推行绿色生产方式引领产业提质增效，坚守发展底线和生态红线，制定绿色生产标准引领转化路径，对存量经济进行绿色化改造，对增量经济进行绿色化构建，盘活土地资源激活转化要素，推动产业结构变“新”、模式变“绿”、质量变“优”。

发展生态两条底线一起守、两个成果一起收。

普洱市以茶叶、咖啡、生物药等为重点，坚定不移走绿色生态、有机发展路子。在巩固现代茶园、咖啡园面积和产量居全省第一地位基础上，全市有机认证和进入转换期的茶园和咖啡园达35万亩，居全省第一；普洱茶品牌再次荣膺中国茶叶

绿色发展的普洱作为

区域公用品牌价值评估榜首，被定为中欧地理标志产品互换农产品；建成“中国咖啡之都”、世界最大澳洲坚果单株连片种植基地，打造全国最大牛油果商品生产基地；全市13个产品获得云南省名牌农产品，3个产品获得最受消费者喜爱的中国农产品区域公用品牌；3片古茶园被授予全球重要农业文化遗产。

积极培育清洁能源产业，以水电为主的清洁能源装机规模922万千瓦，成为“云电外送”重要基地；打造现代林产业基地，全市森林面积达到304万公顷，林下经济利用面积511万亩；推进全域旅游，突出抓好国际旅游休闲度假养生基地建设，旅游业进入高速发展期。

普洱以国家绿色经济试验区示范区建设为总平台，积极推进特色产业、清洁能源、现代林产业、休闲度假养生四大绿色产业基地建设，形成以绿色发展为主题、绿色经济为主线、绿色产业为主体、绿色企业为主体的绿色发展新格局，推动全市高质量发展迈向新阶段。

绿色发展致力绿色崛起

新时代要有新气象，新征程更有新作为。用好生态优势、做好生态文章，发展生态经济，普洱市国家绿色经济试验区示范区建设从“试验”迈向“示范”。

为，普洱走出了一条经济发展与生态建设“两条底线”一起守，绿水青山与金山银山“两座宝山”一起建，百姓富裕与生态优美“两个成果”一起收的绿色发展之路，推动了普洱市和云南省乃至全国西部地区的生态文明建设步伐和绿色崛起的精准脱贫步伐，树立了普洱作为祖国大西南生态安全屏障和面向南亚东南亚的绿色国门形象。普洱取得的成就和经验对国内外其他地区发展绿色经济、建设生态文明、实现高质量发展具有重要的借鉴意义。

在北京举行的2018年首届普洱(国际)生态文明论坛上，国内外专家对普洱的绿色实践和探索给予了充分肯定和高度评价。世界著名生态经济学家、美国国家人文与科学学院院长柯布说：“普洱在绿色发展方面取得的出色的成就令人赞叹，在建设生态文明的过程中已经走在了世界的前列。”

——保持绿色发展，建设生态文明任重道远。新时代、新起点，按照省委、省政府把普洱建设成“生态宜居之城、健康养生之地、普洱茶文化之源、绿色发展示范区、祖国西南边疆绿色明珠”的发展定位要求，普洱正昂首阔步在建设国家绿色经济试验区示范区的征途上，切实扛起“把云南建设成为中国最美丽省份”的普洱使命和担当，为全国乃至世界绿色发展和生态文明建设提供普洱经验和方案。