

|       |                                    |       |                  |
|-------|------------------------------------|-------|------------------|
| 索引号：  | 11220000MB1642697T/2016-06075      | 分类：   | 发展规划;通知          |
| 发文机关： | 吉林省农业委员会                           | 成文日期： | 2016 年 03 月 12 日 |
| 标题：   | 关于印发《吉林省农业可持续发展规划（2016?2030 年）》的通知 |       |                  |
| 发文字号： | 吉农计发〔2016〕1 号                      | 发布日期： | 2016 年 03 月 12 日 |

吉林省农业委员会  
吉林省发展和改革委员会  
吉林省科技厅  
吉林省财政厅  
吉林省国土资源厅  
吉林省环境保护厅  
吉林省水利厅  
吉林省林业厅

文件

吉农计发〔2016〕1号

---

# 关于印发《吉林省农业可持续发展规划 (2016—2030 年)》的通知

各市（州）人民政府，长白山管委会，各县（市）人民政府：

《吉林省农业可持续发展规划（2016—2030 年）》，已经省政府同意，  
现印发你们，请认真贯彻执行。

吉林省农业委员会 吉林省发展和改革委员会 吉林省科技厅

吉林省财政厅

吉林省国土资源厅 吉林省环境保护厅

吉林省水利厅

吉林省林业厅

2016 年 3 月 12 日

# 吉林省农业可持续发展规划

## (2016—2030 年)

2016 年 3 月

大力推动农业可持续发展，是率先实现农业现代化，建设美丽吉林、促进农业发展进入良性发展轨道的必然选择。吉林省作为农业大省、产粮大省和商品粮输出大省，加快农业可持续发展是一项紧迫而艰巨的任务。为贯彻落实《全国农业可持续发展规划（2015—2030 年）》，指导全省农业可持续发展，编制本规划。

## 一、发展形势

### （一）主要成就

新世纪以来，全省上下坚持把解决好“三农”问题作为全党工作和政府全部工作的重中之重，以加快传统农业向现代农业转变和构建城乡经济社会一体化新格局为根本方向，紧紧围绕粮食增产、农业增效、农民增收和农村社会

繁荣稳定目标，现代农业加快发展，物质技术装备水平不断提高，农业资源环境保护与生态建设支持力度不断加大，农业可持续发展取得了积极进展。

1.农业综合生产能力持续增长。“十二五”期间，以稳产、高产优质粮食工程为重点，全面加强农业基础设施建设，克服自然灾害影响，推进粮食均衡增产和优质高效技术不断创新，粮食生产连年丰收。五年来，全省粮食产量提高 160 多亿斤，连续跨越 500 亿、600 亿、700 亿三个百亿斤台阶，连续三年超过 700 亿斤，总产从全国第五位跃升到第四位，单产连续五年保持全国第一，粮食商品率、调出量和人均占有量保持全国前列，为保障国家粮食安全做出了重大贡献。肉蛋奶、果菜鱼等农产品稳定增长，2015 年，全省畜禽养殖业产值达到 1350 亿元，畜产品加工业实现销售收入 1800 亿元，生猪、肉牛、肉羊、家禽分别发展到 3100 万头、755 万头、900 万只和 5.8 亿只，肉蛋奶总产量分别达到 308 万吨、113 万吨和 55.6 万吨，成为国家重要的畜产品基地。园艺特色产业快速发展，2015 年实现总产值 1432 亿元，比“十一五”期末翻一番。农产品加工业超过石化成为第二大支柱产业，2015 年实现销售收入 4835 亿元。

2.农业资源利用效率显著提升。严格控制耕地资源占用，提高水资源、农业投入品的利用率，推广实施了一批资源保护及高效利用新技术、新产品、新项目，水土资源利用效率不断提高。启动黑土地保护治理工程，遏制了耕地质量下降趋势。大力推进科学施肥施药，重点推广控肥控药控水、增施有机肥和秸秆还田等技术。化肥和农药的利用率达到 35%左右，农田灌溉水有效利用系数达到 0.56。

3. 农业生态环境保护能力逐年增强。农田生态、林地生态、草原湿地生态保护和建设取得重大进展。通过大力造林、科学营林、严格保护等多措并举，森林面积稳步增加，森林覆盖率达到 43.9%，森林碳汇和应对气候变化能力增强，森林质量显著提升。通过西部河湖连通工程，中部引松供水工程，松原灌区工程，松花江、嫩江干流治理和月亮泡蓄滞洪区“两江一区”工程建设，草原湿地生态保护等工程措施，稳步建立自然、循环、无污染、可持续的现代农业生态体系。

4. 农村人居环境逐步改善。按照建设生态省的总体要求，以构建生态文明生产方式和生活方式为主攻方向，增大乡镇村屯绿化量，突出美化，打造精品。目前 60%以上的村屯绿化覆盖率大于 30%以上，县级公路、铁路和乡级公路 50%以上达到绿化美化标准。贯彻落实社会主义新农村建设和创建美丽乡村的战略要求，启动实施了“绿化美化村屯、创建绿色家园”行动，全面推进农村村屯“四旁”绿化美化，提高村屯绿化美化水平。

## （二）面临挑战

在我省农业农村经济加快发展、全面提升的同时，耕地资源质量不断下降、农业生态环境呈现加速恶化趋势，特别是农业对化学投入品过度依赖、地下水超采等问题相互叠加，农业可持续发展面临重大挑战。

1. 土地资源。吉林省人均耕地面积高于全国平均水平，但伴随工业化、城镇化发展，耕地减少趋势难以扭转。耕地资源质量基础较好，优质黑土区总面积 1248 万亩。土壤类型主要是黑土、黑钙土、淡黑钙土、草甸土和冲积土，土壤养分贮量较高，肥力较高。但是近年

来土地超强度使用，土地质量下降十分明显，黑土腐殖质层厚度已由上世纪 50—60 年代的平均 60—70 厘米，下降到 20—30 厘米。土壤耕作层逐渐变浅、变硬，土壤蓄水能力明显下降，造成 “十年九春旱”，而且伏旱和秋吊经常发生。据调查，吉林省耕地的耕层厚度已从上世纪八十年代的 25—30 厘米减为 20 厘米左右。施用大量的化肥，少用或不用有机肥，造成土地生态系统失衡，部分土壤出现酸化现象，土壤养分的不平衡、化肥利用率不高和肥力普遍下降。同时土壤污染不容忽视。

2. 水资源。吉林省是一个水资源紧缺的省份，水资源总量约为 399 亿立方米，全省人均占有水量约为 1500 立方米，约占全国人均占有水量的 50%，亩均占有水量约为 477 立方米，约占全国亩均占有水量的 30%。按国际标准来衡量，吉林省属于中度缺水地区。水资源生态环境总体良好，但呈现出恶化趋势。现有水力侵蚀面积 3.47 万平方公里，风力侵蚀面积 1.35 万平方公里。全省 20 条主要江河的 74 个监测断面中达到水质控制目标要求的监测断面 52 个，占断面总数的 70.3%。其中，Ⅰ～Ⅲ类水质监测断面 45 个，占断面总数的 60.8%。中西部地表水和浅层地下水开发利用强度过高，造成地下水位下降、河流干涸。部分地区草原被过牧滥垦，湖泊湿地被围垦，江河行洪滩地被侵占。

3. 气候变化影响。吉林省是典型的雨养农业区，粮食产量受干旱影响波动大，农业生产抗灾能力弱。建国以来，旱灾发生 57 多次，平均全省年受灾面积近 2400 万亩，因旱灾而造成的减产达 20%—40%。近年来干旱和洪涝灾害发生的频率越来越高，危害程度越来越重。

4. 劳动力资源。吉林省农村劳动力转移呈加快趋势，农村高素质劳动力外流较快，加之新生代农民工在思想、技能、生活习惯等方面均发生巨大变化，离农意识强烈，从事农业生产的妇女和老人比重上升。据调查，目前从事农业生产妇女占 42%，55 岁以上的老年人占 36%。农村劳动力季节性短缺和素质结构性下降并存，一些地方农业兼业化、农村空心化、农民老龄化趋势明显。

5. 农业科技。缺少具有自主知识产权、抗性强、产量高、品质好、适合机械收获的作物新品种。作物病虫害防治的公益性植保体系建设和高效生物防治技术体系研发滞后，病虫害减产损失居高不下。种植结构单一，种植结构调整存在技术瓶颈限制。农业废弃物资源化利用存在技术瓶颈并缺少产业政策支撑，秸秆田间焚烧和畜禽养殖废弃物随意堆放普遍。固碳增汇型土壤培肥技术、环境友好型施肥技术研发滞后，农业温室气体排放问题突出。适应气候变化的作物生产技术研发滞后，作物稳产丰产风险加剧。

### （三）发展机遇

当前和今后一个时期，推进农业可持续发展面临前所未有的历史机遇。一是农业可持续发展日益形成广泛共识。党的十八大将生态文明建设纳入“五位一体”的总体布局，为农业可持续发展指明了方向。全社会对资源安全、生态安全和农产品质量安全高度关注，绿色发展、循环发展、低碳发展理念深入人心，为农业可持续发展集聚了社会共识。二是农业可持续发展的物质基础日益雄厚。我省财政实力不断增强，强农惠农富农政策力度持续加大，粮食等主要农产品连年增产，利用“两种资源、两个市场”、弥补国内农业资源不足的

能力不断提高，为农业转方式、调结构提供了战略空间和物质保障。三是农业可持续发展的科技支撑日益坚实。传统农业技术精华广泛传承，现代生物技术、信息技术、新材料和先进装备等日新月异、广泛应用，生态农业、循环农业等技术模式不断集成创新，为农业可持续发展提供有力的技术支撑。四是农业可持续发展的制度保障日益完善。随着农村改革和生态文明体制改革稳步推进，法律法规体系不断健全，治理能力不断提升，将为农业可持续发展注入活力、提供保障。

农业是国家稳定和安​​全的重要基础。我们必须立足世情、国情、省情、农情，抢抓机遇，应对挑战，全面实施农业可持续发展战略，努力实现农业强、农民富、农村美。

## **二、总体要求**

### **（一）指导思想**

认真贯彻习近平总书记关于“吉林省要争当现代农业建设排头兵，率先实现农业现代化”的重要讲话精神，全面落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，紧紧围绕中共中央、国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》，坚持产能为本、保育优先、创新驱动、依法治理、惠及民生、保障安全的指导方针，坚持把保护生态环境作为转变农业发展方式的紧迫任务，以实现“粮食增产、农业增效、农民增收、环境友好”为核心目标，加快发展资源节约型、环境友好型和生态保育型农业，切实转变农业发展方式，从依靠拼资源消耗、拼农资投

入、拼生态环境的粗放经营，尽快转到注重提高质量和效益的集约经营上来，确保粮食安全、农产品质量安全、生态安全和农民持续增收。

## (二) 基本原则

1. 坚持生态恢复与农业开发并重的原则。把恢复和保护生态环境放在第一位，稳步推进农业开发，加强农田环境监测，实施污染物总量控制制度，加强面源污染、企业污水、畜牧业污染等重点污染物治理，把近期利益和长远利益有机结合起来。

2. 坚持生态效益与经济效益统筹的原则。按照建设资源节约型和环境友好型社会的要求，着力加强生态脆弱地区农业农村经济结构的调整，推动农业发展方式的转变。大力发展循环经济、生态农业、绿色农业，逐步形成“低投入、高产出、低消耗、少排放、能循环、可持续”的发展之路。

3. 技术创新与技术示范推广相结合的原则。依据我省生态文明建设的要求，将长期技术发展趋势与近期技术需求相结合，构建“高效—生态—可持续”的生态农业技术体系，不断为我省农业可持续发展提供科技支撑。同时，更加注重实用技术的示范、推广，构建与展示适于不同类型的生态农业技术体系。

4. 坚持市场驱动与依法治理相协同的原则。按照“谁污染、谁治理”的责任分配机制、“谁受益、谁付费”的生态效益补偿机制要求，着力构建公平公正、诚实守信的市场环境，积极引导鼓励各类社会资源参与农业资源保护、环境治理和生态修复，着力调动农民、企业和社会各方面积极性，努力形成推进农业可持续发展的强大合力。

强化法治观念和思维，完善农业资源环境与生态保护法律法规体系，实行最严格的制度，构建市场驱动和法治保障相得益彰的农业可持续发展支撑体系。

### （三）发展目标

到 2020 年，农业可持续发展取得初步成效，经济、社会、生态效益明显。农业发展方式转变取得积极进展，农业综合生产能力稳步提升，农业结构更加优化，农产品质量安全水平不断提高，农业资源保护水平与利用效率显著提高，农业环境突出问题治理取得阶段性成效，森林、草原、湖泊、湿地等生态系统功能得到有效恢复和增强，生物多样性衰减速度逐步减缓。

到 2030 年，农业可持续发展取得显著成效。供给保障有力、资源利用高效、产地环境良好、生态系统稳定、农民生活富裕、田园风光优美的农业可持续发展新格局基本确立。

## 三、重点任务

### （一）推进农业结构调整，转变农业发展方式

1. 优化调整种养业结构。要与规模化养殖相结合，开展粮改饲和种养结合型循环农业试点，支持苜蓿和青贮玉米等饲草料作物种植，扩大专业饲料作物种植面积。加快研究草业产值核算方法和指标。在西部白城市开展粮改饲试点，建设 50 万亩优质苜蓿饲草种植基地，在中西部长春市、四平市、吉林市、白城市、松原市奶牛、肉牛养殖大县开展青贮玉米种植，建设 100 万亩青贮玉米种植基地。

2. 优化调整农作物区域布局。中部要与节水增粮和灌区改造提升相结合，积极发展玉米、水稻主粮型种植业，依托灌区实施“旱改水”，扩大水稻种植面积。西部要与发展优势特色产业相结合，因地制宜发展杂粮杂豆、油料及饲料作物，发展生态适应型种植业，积极推行粮改饲和种养结合模式。东部积极发展人参、中药材、食用菌和休闲旅游、生态健康产业，发展特色型种植业；要与农作物轮作相结合，在东部地区开展玉米大豆轮作，提高基础地力。要与发展城郊设施农业相结合，发展设施高效型种植业，大力发展生态农业观光园、采摘园等休闲旅游农业。

3. 加大结构调整政策扶持力度。认真落实国家对调减玉米种植实施粮改饲等相关政策，调动农民种植青贮饲料和大豆的积极性。制定结构调整扶持政策，对新型经营主体结构调整、适度规模经营、粮改饲和规模化养殖等方面加大信贷担保支持力度。

## （二）建设高标准农田，提升粮食安全保障能力

1. 集中力量建设高标准农田。制定省级高标准农田建设标准。以高标准农田建设为平台，整合新增建设用地土地有偿使用费、农业综合开发资金、现代农业生产发展资金、农田水利设施建设补助资金、测土施肥资金、大型灌区续建配套节水改造投资、新增千亿斤粮食生产能力规划投资，统筹使用资金、集中力量建设、统一上图入库，整合田、水、路、林、土、电、技、管等各类规程，大力改造中低产田。引导各类社会资本和金融资本参与高标准农田建设，开展以奖代补试点，扶持实施整村流转、托管经营、股份合作、订单农业等适度规模经营的农业经营主体，开展高标准农田建设。鼓励各类新型经营

主体和广大农民筹资筹劳，开展高标准农田建设。坚持“主攻中部、提高西部、保护和开发东部”的原则，优先支持粮食主产区高标准农田建设。按照“谁受益、谁管护”的原则，明确责任主体，建立奖惩机制，落实管护措施。

2.切实加强耕地和黑土地保护。实行最严格的耕地保护制度，提升耕地质量，促进耕地永续利用。坚持耕地占补平衡，坚持数量与质量并重，全面推进建设占用耕地耕作层土壤剥离再利用。加快提升耕地质量，以县为单元，全面推进黑土地保护整治行动，在中部黑土区11个县（市）推行秸秆还田、深松、少免耕、地膜覆盖等保护性耕作技术和粮豆轮作、粮草轮作、测土配方施肥、盐碱化耕地改良等农艺措施，配套实施修筑截流沟、小塘坝、谷坊、坡式梯田等工程措施，完善农田防护林体系，加大防护林更新改造力度，充分发挥防护林生态屏障作用。调整政策导向，对作物轮作、秸秆还田、有机肥、绿肥和生物肥等有利于养地肥田、提高地力的农业措施进行补贴，加大对保护性耕作的补助力度。

3.大力推进农田水利项目建设。继续开展小型农田水利和节水灌溉工程建设，推广低压管道输水、喷灌、微灌等高效节水灌溉技术；开展榆树市松榆灌区、松原市前郭灌区、吉林市昌邑区土城子灌区、舒兰市小城子灌区、白城市洮儿河灌区、大安市月亮泡东灌区和延吉市朝阳灌区等大中型灌区节水改造续建配套工程建设。

### （三）建设节水型农业，提升水生态文明水平

1.提高防洪抗旱减灾能力。实现工程防御能力标准化、雨水工情监测自动化、洪水预报预警精准化、信息交换快速化、决策指挥科学

化。到 2020 年，大江大河和水库工程基本达到国家规定的防洪标准，防汛决策指挥系统初步建成。到 2025 年，建成完善的防洪减灾工程体系、高效的决策支持系统和抢险救援机制，有效控减洪涝干旱损失，基本实现防汛抗旱现代化。

2.强化水资源优化配置。持续推进供水工程建设，水资源配置和供给能力不断增强，城乡用水与工农业用水、生态用水之间矛盾基本解决。到 2020 年，全省新增供水能力 16 亿立方米。实现农村自来水普及率、集中式供水人口比例达到 70—80%。到 2025 年，农村自来水普及率、集中式供水人口比例进一步提高，基本建成城乡供水网络。

3.建设完善农田灌排工程。建立高效利用的蓄、引、提、调相结合的供水系统，洪、涝、碱、淤兼治的排水系统，实行渠、沟、田、林、路综合治理。到 2020 年，有效灌溉面积达到 3000 万亩，其中水田面积在 1100 万亩的基础上，新增加 200 万亩，达到 1300 万亩。旱田节水灌溉面积达到 1700 万亩。使有效灌溉面积达到所需 4998 万亩灌溉面积的 60%。部分区域农田排涝标准达到 5 年一遇。到 2025 年，实现有效灌溉面积 4000 万亩，其中水田面积再增加 200 万亩，达到 1500 万亩，旱田节水灌溉面积达到 2500 万亩，使有效灌溉面积达到所需灌溉面积的 80%以上，全省稳定耕地面积中灌溉面积接近 50%。

4.大力发展节水农业。加大全省粮食主产区、严重缺水区和生态脆弱地区的节水灌溉工程建设力度，推广渠道防渗、管道输水、喷灌、微灌等节水灌溉技术，积极推行农艺节水保墒技术，改进耕作方式，调整种植结构，推广抗旱品种。在全省半干旱、半湿润偏旱区积极发展雨养农业，建设农田集雨设施，推广地膜覆盖技术，开展粮草

轮作、带状种植，推进种养结合。到 2020 年，农田灌溉水利用系数由 0.56 提高到 0.6。到 2025 年，农田灌溉水利用系数提高到 0.62 以上。依托灌区实施旱改水，贯彻落实水利部《关于加强农业取水许可管理的通知》，基本建成总量控制、定额管理的节水机制，逐步完善农业取水许可管理，加强农业用水监测、统计和计量。到 2020 年前，完成大中型灌区农业取水许可工作，基本实现主要取水口取水在线监控。

#### （四）治理农业生态环境，建设优美田园风光

1. 加大农业环境突出问题治理。全面加强农业面源污染防控，科学合理使用农业投入品，普及和深化测土配方施肥，鼓励使用有机肥、生物肥料和绿肥种植；推广高效、低毒、低残留农药、生物农药和先进施药机械，推进病虫害统防统治和绿色防控。深入推进农田防护林更新改造工程，加快土壤污染、小流域综合治理，解决化肥、农药、工业污染等突出问题。到 2020 年，努力实现全省化肥、农药施用量零增长。综合治理地膜污染，开展废旧地膜机械化捡拾示范推广和回收利用，加快可降解地膜研发。综合治理养殖污染，启动实施循环农业建设项目，探索秸秆肥料化、饲料化、燃料化、原料化和基料化等秸秆“五化”综合利用技术，普及推广秸秆还田、秸秆养畜、秸秆沤肥、秸秆栽培食用菌、秸秆工业利用、畜禽粪便综合处理处置等技术，建立“猪—沼—菜”、“玉米秸秆多元化应用”等农牧结合循环农业发展模式。开展水产养殖池塘标准化改造和生态修复，推广高效安全复合饲料，逐步减少使用冰鲜杂鱼饵料。

2.大力推进农业生态环境修复。加大草原、水域等农业生态系统保护与建设，强化畜禽遗传资源、农业野生植物和水生生物资源保护，遏制生物多样性减退速度。在东部农业生态圈实施长白山森林生态修复工程，大力推进森林经营工作，优化林分结构，提高森林综合效益和产出功能，研究制定国有林区改革方案，逐步禁止国有林区商业性采伐；在西部农业生态区实施生态补水工程和绿色生态屏障工程，推进退耕还湿、退牧还林和退耕还草试点，建立和完善查干湖、松花湖、龙湾湖等重点湖泊和江河的生态环境保护长效机制。突出东部地区河源地保护，强化中西部地区水环境整治。到 2020 年河湖生态用水状况得到改善，重要江河功能区主要水质指标达标率提高到 69% 以上，地下水超采得到遏制，重点区域水土流失得到有效治理。到 2025 年，水功能区水质达标率提高到 80% 以上，江河、湖、库、泡塘水质持续改善，基本建成区域、流域各具特色的水生态保护体系。

## （五）推进农业标准化生产，健全农产品质量安全追溯体系

1.全面推进农业标准化生产。全面提升农业产业标准化生产能力，建立健全农产品质量安全标准体系。加快农产品质量安全控制标准制定，有计划制定水稻、玉米、大豆、人参、肉牛等农产品系列标准规范。建设农产品标准化示范基地，结合气候、水质、土壤等自然条件，支持中小规模生产经营主体改善基础设施生产条件。创建国家、省级农产品质量安全县和农产品标准化生产示范基地。扶持和引导龙头企业、农民专业合作社、科技示范户和种养大户率先实行标

标准化生产。扩大无公害农产品、绿色食品、有机农产品和地理标志农产品生产规模，打造一批农业标准化生产基地和农产品品牌。

2.建立完善农产品质量安全追溯体系。按照统一采集指标、统一编码、统一传输格式、统一接口规范、统一追溯规程的“五统一”要求，构建省、市、县三级农产品质量安全追溯公共服务平台体系，与全省食品药品可追溯监管平台对接，信息共享、资质互认，逐步实现从种植养殖、生产加工、流通销售、餐饮服务全环节全链条的可追溯监管，确保“来源可追溯、去向可查证、责任可追究”。建立产地准出与市场准入衔接机制，为规模化新型经营主体提供自律管理软件和终端设备，加快信息技术在生产加工和流通销售各环节的推广应用，强化上下游追溯体系对接和信息互通共享，实现农产品“从农田到餐桌”全过程可追溯，保障“舌尖上的安全”。

3.强化农产品质量安全监管能力建设。健全完善全省农产品质量安全监管体系，落实监管责任，构建分工明确、高效运作的工作责任体系和监管机制。建立完善市、县、乡镇三级农产品质量安全监管机构，实现三级检测网络“上下贯通、运行高效、参数齐全、支撑有力”。积极改造升级一批农产品质量安全检验检测实验室，补充完善质检机构检验检测仪器设备。全面建设市（州）级综合质检中心和县（市、区）级综合质检站。强化省级综合性质检中心的风险监测与信息预警能力建设。建立健全省市县乡农产品质量安全执法监管机构，加强属地管理和责任追究，全面落实监管责任。启动农产品质量安全监管、检测、认证队伍培训计划，构建一支“懂政策、懂法律、懂技术、懂管理”的复合型农产品质量安全执法监管队伍。

4.深入开展农产品质量安全执法监管。推进农产品产地环境、生产过程、收储运环节全链条监管。突出开展农药及农药使用专项治理，严厉打击农产品质量安全领域的违法违规行。大力推行投入品安全使用制度和农产品生产记录制度，督促和指导农产品生产者依法、规范、科学使用农药等投入品。开展植物病虫害绿色防控与专业化统防统治。深入开展农资打假专项行动，全面推进“放心农资下乡进村”示范活动。深化监测检验，扩大农兽药残留、水产品药残、饲料及饲料添加剂等监控范围。规范农产品质量安全信息发布。加强风险监测预警能力，确保将“菜篮子”产品、大宗鲜活食用农产品纳入监测范围。加快应急体系建设，提高应急处置能力。

## **四、区域布局**

### **（一）优化发展区**

中部松辽平原典型农业区。吉林省中部位于松辽平原腹地，是国家重要的黑土带，典型的雨养农区，现已成为国家重要的商品粮生产基地，粮食产量占全省的85%。

本区农业发展要大力普及实用技术，使科技成果变成生产力。按照市场需求，稳粮兴科，大办加工，多层次开发生产，建立发展高产稳产优质高效农业。积极推进土地流转，实现规模化经营，努力提高农业机械化程度，以便有更多的农业劳动力从事多种经营和二产业。提高经营效益，缩小农业与工商业等其它产业间比较利益的差距。要紧紧围绕粮食资源过腹转化和秸秆资源的开发利用，大力实施“粮变肉”工程，发展肉牛、奶牛、生猪、肉鸡产业，实行集约化、规模化，稳步推进标准化现代饲养小区建设。发挥大专院校、科研

院所的优势，走产学研相结合之路。重点研究高产、优质、抗逆性强的动植物新品种，建设好现代种业提升工程以及农产品深加工技术工程。要发挥承东启西的承载和拉动作用，进一步加快产业化经营步伐，提高农民组织程度，开发精深加工产品，为发展现代农业发挥先导和牵动作用。依据“十三五”时期在9个国家现代农业示范区及长春市所辖县（市、区）率先实现农业现代化的发展目标，统筹推进中部松辽平原典型农业区加快发展。

## （二）适度发展区

东中部水资源保护和水土流失治理区。吉林省东中部半山区地处长白山山地延伸地带，属农业和自然生态系统的交错区，松花江部分江段、东辽河上游、白山湖、红石湖、松花湖等都位于本区，中小型水库密集，地表水资源丰富。本区耕地利用面积较小，但对中部松辽平原的商品粮基地起着天然生态屏障作用。

本区要以加强水源地保护和水土流失治理，推进水资源保护和合理开发为重点，加快实施松花江流域和东辽河流域水污染防治工程，确保重要水系水体达到功能标准。抓好小流域治理和水土保持，搞好“三湖”、松花江、辽河水资源的合理开发、优化配置、高效利用和有效保护。完成松花江流域、东辽河流域、浑江流域等重点水土流失区的治理任务。合理开发林上林下资源，大力发展天然和绿色有机食品、健康滋补产业、生态旅游和木材精深加工等生态经济产业，加快草业科技攻关和技术推广应用步伐，不断提高产业化经营水平。加快发展有机食品原料生产基地，扩大绿色产品销售网络。

## （三）保护发展区

东部长白山资源保护区。东部地区位于长白山脉核心区域，是调解东北气候平衡的主区域，是我国重要的森林生态功能区，是东北亚生物多样性的核心承载区。这一区域以中低山地貌为主，土质好，但年降雨量比较丰沛，属于雨养农业区域，有时会受洪涝灾害的影响。本区以林业生产为主，农作物生产在区域内并不占主导地位。

东部山区特产品资源丰富。要立足本区经济特点和资源优势，建立长远的木材基地、林特产品产业基地、农林结合区优质畜牧业基地和长白山生态旅游基地，努力提高粮食和副食品供给水平，做好长白山旅游资源保护和合理开发。建立特产品加工与出口基地，发展以人参等为主的中药材业；发展以小浆果、山野菜和食用菌等为主的特色产业；发展以梅花鹿、林蛙等为主的驯化饲养业以及农林结合带优质精品畜牧业。

西部草原湿地保护区。西部地区位于科尔沁草原的东部、松嫩草原的中心、松嫩平原的西端，是典型的农牧交错区。区域内资源较丰富，类型多样，是杂粮杂豆主产区和集散地。在生态分区上属西部草原湿地生态区。地表水和地下水资源丰富，有向海、莫莫格、查干湖、月亮湖大小湿地泡沼 600 多个。土地类型主要为农田、草原、林地和湿地等，传统产业为农业和畜牧业，属典型的农牧交错带。

西部草原湿地保护区，要以建立起田、林、草三位一体的复合生态系统为重点，以保护耕地、草地为前提，调整农业的种植结构，建设有机农产品基地，增加农产品效益。依托引松入白等重要水利工程，科学合理利用地下水资源，采取井、库、站联合运用的办法改善农业灌溉水资源匮乏的状况，大力发

展节水农业。进一步支持杂粮杂豆产业、草原牧业及其深加工业发展成支柱产业。加强林业建设，实现以林护草（田），以草（田）养牧，以牧促粮。

## **五、重大工程**

### **（一）水土资源保护工程**

1.黑土地保护治理项目。以典型黑土农区为重点，兼顾广义黑土农耕区，生物措施和工程措施相结合治理保护黑土资源。重点实施深耕深松、秸秆还田、机械化保护性耕作，培肥地力，配套有机肥堆沤场，推广粮豆轮作；防治水土流失，实施改垄、修建等高地埂植物带、推进等高种植和建设防护林带等措施。开展休耕轮作试点，实施粮食产能保护与黑土地保护协调推进工程。

2.高标准农田建设项目。依据永久基本农田划定，编制水稻、玉米、“粮经饲”等粮食生产核心功能区规划，整合现有建设项目，加快推进田间工程、土地整治、中低产田改造和大中型灌区节水配套改造，推广应用先进适用耕作技术，建成集中连片、田块平整、水电路设施配套完善、耕地质量和地力等级提高、生态修复能力提升的高标准农田。到 2020 年，新增集中连片、旱涝保收的高标准农田 1000 万亩。

3.农田水利设施建设项目。在全省重点统筹推进主要江河治理、水利枢纽、重要支流治理、山洪沟治理、大中型病险水闸除险加固、应急抗旱水源等工程建设，建设完善现代化防洪抗旱减灾管理系统。积极推进新型大中型灌区建设，加快现有灌区续建配套与节水改造，更新改造老化机电设备，完善灌排体系，建立起高效利用的蓄、引、

提、调相结合的供水系统，洪、涝、碱、淤兼治的排水系统，综合治理渠、沟、田、林、路。在粮食生产核心功能区重点推进小型农田水利工程建设和节水灌溉工程建设。

## (二) 农业农村环境治理工程

1. 新农村建设项目。继续实施新农村建设”千村示范、万村提升”工程。按照城镇化村、社区化村、特色化村三个层次，到”十三五”末期全省基本形成 3000 个具有农村产业和人口聚集的功能区作用的中心村。重点村配套建设农村道路、排污排水、庭院整治、文体场所、绿化美化亮化等，打造新农村建设精品和样板。广泛开展农村环境综合整治，改变农民传统生活习惯，促进农村生活垃圾资源化、减量化和无害化。

2. 农业面源污染控源治理项目。在主要粮食产区，推广测土配方施肥技术，增施有机肥，推广高效肥和化肥深施、种肥同播等技术；实施平缓型农田氮磷净化，开展沟渠整理，清挖淤泥，加固边坡，合理配置水生植物群落，配置格栅和透水坝；实施坡耕地氮磷拦截再利用，建设坡耕地生物拦截带和径流集蓄再利用设施；实施农药减量控害，推进病虫害专业化统防统治和绿色防控，推广高效低毒农药和高效植保机械；在农膜覆盖量大、残膜问题突出的地区，加快推广使用加厚地膜和可降解农膜，集成示范推广农田残膜捡拾、回收相关技术，建设一批农田残膜回收与再利用示范县。推进适度规模养殖，落实畜禽养殖废弃物减量化控制、无害化处理措施，加快推进资源化利用。

3. 秸秆资源化综合利用项目。实施秸秆机械还田、青黄贮饲料化利用，实施秸秆固化成型燃料供热、材料化致密成型等项目；加快秸秆发酵形成育秧营养土、秸秆炭化还田等项目研制进度；配置秸秆还田深翻、秸秆粉碎、捡拾、打包等机械，建立健全秸秆收储运体系。

### (三) 农业生态环境保护修复工程

1. 东部森林生态修复项目。在东部农业生态圈实施长白山森林生态修复工程，大力推进森林经营工作，优化林分结构，提高森林综合效益和产出功能。研究制定国有林区改革方案，停止国有林区商业性采伐。在符合条件的 25 度以上农林交错带、缓坡、严重沙化耕地和重要水源地 15—25 度坡耕地，继续实施新一轮退耕还林还草工程，在农民自愿的前提下植树种草。按照适地适树的原则，积极发展木本油作物。

2. 中西部旱田、湿地生态系统修复项目。在西部农业生态区实施生态补水工程和绿色生态屏障工程，推进退耕还湿、退牧还林和退耕还草试点，建立和完善查干湖、松花江、月亮泡、莫莫格湿地保护区等重点湖泊、江河和湿地的生态环境保护长效机制。突出中部河源地保护，强化西部地区水环境整治。

3. 中部主要农区生态环境修复治理项目。全面加强中部主要农业区、水源区面源污染防控，科学合理使用农业投入品，普及和深化测土配方施肥，鼓励使用有机肥、生物肥料和绿肥种植；推广高效、低毒、低残留农药、生物农药和先进施药机械，推进病虫害统防统治和绿色防控；深入推进农田防护林更新改造工程，加快土壤污染、小流域综合治理；综合治理养殖污染，启动实施循环农业建设项目，建立

“猪—沼—菜”、“玉米秸秆多元化应用”等农牧结合循环农业发展模式。

#### (四) 农业可持续发展试验示范工程

在全省选择不同农业发展基础、资源禀赋、环境承载能力的区域，建设中部黑土地保护治理和江湖水源地保护治理、西部旱作区农牧业生态修复和湿地保护治理、东部坡耕地保护和森林生态保护修复等6个类型的农业可持续发展试验示范区。加强相关示范园区和示范县之间的衔接，优先在具备条件的现代农业示范区、农业科技园区和现代农业重点示范县内开展农业可持续发展试验示范工作。通过集成示范农业资源高效利用、环境综合治理、生态有效保护等领域先进适用技术，探索适合不同区域的农业可持续发展管理与运行机制，形成可复制、可推广的农业可持续发展典型模式，打造可持续发展农业的样板。

### 六、保障措施

#### (一) 法律措施

建立健全农业法律法规体系，完善适应农业可持续发展的法律制度，在现代农业发展投入、农产品质量安全、农业生态安全、农民利益保护和农村体制机制创新等方应全面梳理现行有关农业资源的法律、法规和管理体系，提出修订和补充措施，并制定相应的法律实施细则、条例和管理办法。加强立法，形成以《农业法》、《土地管理法》为基础的农业法律法规体系，以及《基本农田保护条例》、《吉林省耕地质量保护条例》、《关于推进建设占用耕地耕作层土壤剥离工作的意见》、《吉林省节约用水条例》、《吉林省水能资源开

发利用条例》、《吉林省水能资源开发利用权有偿转让若干规定》等法规和政  
策，进一步加强耕地、水资源、种质资源等农业资源保护，强化以农产品质量  
安全、农业生态环境保护、农业废弃物处理与利用、农业水土保持、农业支持  
保护等为重点的农业立法和制度建设，为农业可持续发展提供有力的法律法规  
保障。

## (二) 政策措施

各级政府要不断加大水利工程建设投资力度，加强河流的综合治理、水库的除险加固、水利枢纽工程，对大型灌溉区进行配套改造，增加有效灌溉面积，治理水土流失。重点保证防洪除涝、农田灌排骨干工程、城市防洪、水土保持、水资源保护等项目的资金投入。充分发挥市场配置资源的决定性作用，鼓励引导金融资本、社会资本投向农业资源利用、环境治理和生态保护等领域，构建多元化投入机制。引导各方力量投向农村资源环境保护领域。将农业环境问题治理列入利用外资、发行企业债券的重点领域，扩大资金来源渠道。继续实施并健全完善草原生态保护补助奖励、测土配方施肥、耕地质量保护与提升、农作物病虫害专业化统防统治和绿色防控、农机具购置补贴、动物疫病防控、病死畜禽无害化处理补助、农产品产地初加工补助等政策。支持秸秆还田、深耕深松、生物碳改良土壤、积造施用有机肥、种植绿肥；支持推广使用可降解农膜，提倡开展农膜回收再利用和农药包装废弃物无害化处理。

## (三) 制度措施

建立完善的农业生态环境监测与安全评估技术和标准体系，形成省级、  
市级、保护区等多层次农业生态环境监测体系；采用遥感和地面监测等现代技

术手段对森林、草地、湿地、农田、自然保护区、沙漠、水土保持、农业生态环境、生物多样性、大型生态建设工程、重点资源开发区及土地利用变化等进行有效监测与管理，建立生态环境数据库，建立生态环境安全评价及预警预报系统；建立与农业可持续发展相适应的资源生态环境评价指标体系和包括资源生态环境成本在内的核算体系，加强农村生态环境的监测、评价和农业自然资源资产化研究。

生态环境补偿费征收制度是以防止生态环境破坏为目的，以从事对生态环境产生或可以产生不良影响的生产、经营、开发者为对象，以生态环境整治及恢复为主要内容，以经济调节为手段，以法律为保障条件的环境管理制度。吉林省作为国家较早批准的生态省，要抓紧制定生态环境补偿费征收管理办法。目前吉林省只有针对控制地下水开采的《地下水资源补偿费征收办法》，对于其他的生态环境还没有制定相应的补偿制度。因此，要加快森林、草地生态效益补偿机制等方面的制度建设步伐。

规范资源环境的产权设置能提高管理效率，降低调控成本，减少对资源环境的外部性行为。首先，强化农业资源环境的社会所有权，建立维护社会利益的排他性产权制度。其次，要通过市场运作和竞争的方式实现环境、资源的使用权，确保生态、经济、社会效益的同步增长；再次，要理顺与环境产权关联的各种权益，建立环境外部效应的补偿和投入机制。

进一步推进草原管理体系改革，稳定和完善草原承包经营制度，积极稳妥开展确权承包登记工作，积极探索推进草原承包权和经营权分置试点。建立

健全信息化、规范化的草原确权承包管理模式和运行机制，保障广大农牧民承包经营草原的权益，进一步激发草原改革发展活力。

#### （四）技术措施

制定适应吉林省情的可持续农业技术战略，构建企业、高等院校、科研院所为主、农业经营主体参与、政府支持的可持续农业多元主体协同创新体系。依托吉林大学、吉林农业大学、延边大学和吉林省农业科学院等高等院校和科研院所的技术和人才资源，探索“政产学研用”合作和院地对接的新模式，为农业可持续发展提供技术保障。在整合现有农业生态建设工程基础上，按照农业资源与生态环境保护的新形势和新要求，发展循环农业生产模式，强化土壤、水源和大气等保护与整治，统筹提升耕地、草原、水域等各类资源的保护建设能力。加强优质种苗、绿色防控、旱作农业、水土保持、沼气工程、农业废弃物资源化利用等关键技术攻关，要进行生态农业技术的创新，在吉林省大范围推广配方施肥技术，在中西部地区全面推广机械化一条龙坐水种、玉米大垄双行覆膜种植、机械深松（翻）等旱作节水栽培技术等。重点对种养业循环模式、农牧业废弃物综合利用模式、种植业结构调整模式等强化技术支撑，突破可持续农业发展的制约瓶颈。

#### （五）工程措施

以率先实现农业现代化建设为契机，加强以农田水利为重点的基础设施建设，深入实施标准农田质量提升工程，着力改善农业生产条件，提高农业防灾减灾能力。防治水土流失危害，保护和合理利用水土资源，修筑各项工程设施，包括治坡工程（各类梯田、台地、水平沟、鱼鳞坑等）、治沟工程（如淤

地坝、拦沙坝、谷坊、沟头防护等）和小型水利工程（如水池、水窖、排水系统和灌溉系统等）。搞好水土保持和治理工作，为农业可持续发展创造良好的生态环境。大力加强生态经济产业建设工程、生态文化建设工程、生态经济城镇建设工程、循环经济和低碳经济建设工程等建设实施，为吉林省率先实现农业现代化，实现农业可持续发展做出贡献。

抄送：省政府各厅委办、各直属机构，各市（州）、各县（市）农委（农业局），长白山管委会环资局。

---

吉林省农业委员会办公室  
室  
印发

2016 年 3 月 15 日

---