

上海市人民政府贯彻国务院关于促进畜牧业持续健康发展意见的实施意见

发文机构：上海市人民政府

发布时间：2008-01-17

发文字号：沪府发〔2008〕1号

政策类型：政策文件

政策层级：省级

来源：http://www.shanghai.gov.cn/nw18564/20200820/0001-18564_13236.html

关键字：产地检疫;良种繁育;农牧结合;废物资源化;饲料生产;检疫制度;畜禽养殖

沪府发〔2008〕1号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

畜牧业是现代农业产业体系的重要组成部分。发展畜牧业，对于推动农业结构优化升级，增加农民收入，保证畜牧副食品供应，确保城市公共安全，具有重要作用。为了贯彻《国务院关于促进畜牧业持续健康发展的意见》（国发〔2007〕4号），结合本市情况，现提出如下实施意见：

一、明确指导思想、基本原则和总体目标

（一）确立指导思想。以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面落实科学发展观，认真贯彻落实党的十七大和中央农村工作会议精神，紧紧围绕上海率先实现农业现代化的目标，抓住新的发展机遇，依据“适度规模、规范生产、种养结合、生态平衡”的原则，大力发展健康养殖，构建现代畜牧业产业体系，提高畜牧业综合竞争能力和可持续发展能力，保障畜产品供给和质量安全，促进农民持续增收，推进本市郊区社会主义新农村建设。

（二）确定基本原则。一是坚持统一规划，市场导向，充分发挥市场在配置资源中的基础性作用；二是加强宏观调控，保障畜牧业稳定发展；三是坚持协调发展，提高农民组织化程度，推进畜牧业产销一体化经营；四是坚持依靠科技，鼓励科技创新，推广先进适用技术，加快科技成果转化，促进产业升级，提升畜牧业竞争力；五是坚持环境保护，食品安全，推行清洁、规范生产，发展生态畜牧业，实现可持续发展；六是坚持政府扶持，鼓励多元投入，积极引导社会资本投入畜牧业生产，建立多元化投入机制。

（三）提出总体目标。到2010年，上海畜牧业生产结构进一步优化，自主创新能力进一步提高，科技实力和综合生产能力进一步增强，畜牧业科技贡献率由目前的58%上升到70%以上，生猪市场自给率达到25-30%，家禽、禽蛋和鲜奶平均地产保有量率不低于50%；畜牧业产值占农业总产值比重由目前的20%上升到25%以上；良种繁育、动物疫病防控、畜产品质量安全监管等体系进一步完善；规模化、标准化、产业化、组织化程度进一步提高，畜禽生产规模化比重达到80%以上，初步形成畜牧业现代化的基本框架。

二、加快推进畜牧业增长方式转变

（四）优化区域布局，稳定畜牧业生产基础。根据上海建立生态化国际大城市的总体要求以及《上海“十一五”农业发展规划》，进一步调整确定现有的畜禽生产区域布局，加强标准化集约型生态养殖基地建设，稳定畜禽生产基础，优化资源配置，挖掘生产潜力和发挥比较优势。利用本市资金、技术、人才和服务的优势，加快推进发展种畜禽业和畜产品精深加工业，形成一批具有竞争优势和知名品牌的龙头企业。

（五）推进种养结合，提升畜牧业生态化水平。对中远郊等农业相对发达地区，在符合土地利用总体规划前提下，允许在成片农田区域内建设适度规模的养殖场，实施种养区域一体化平衡管理，强调畜禽废弃物的综合利用和资源化，采取既养畜又种田的模式，实现畜禽废弃物有充足的耕地可以利用和消化。到2010年，郊区主要畜禽产品生产基本实现与种植业、林业相匹配的专业化、区域化、生态化布局。

（六）加大结构调整力度，增强畜牧业市场竞争力。创新畜牧业发展理念，大力发展种源畜牧业，力争稳中求进，做强做大；重点扶持和发展奶牛优势产业，加强良种奶牛基地建设，提高生产水平，增加鲜奶产量；稳定生猪、家禽生产，压缩污染严重的水禽生产，充分利用好地方品种资源，提高质量安全水平；适度发展食草动物和特种养殖业，在崇明、嘉定发展肉羊生产。

（七）实施标准化生产，促进畜牧业健康养殖。开展生态养殖基地建设，改善养殖基地的基础设施条件，进一步提升抵御疫病和自然灾害的能力。畜禽养殖场建设的重点内容为动物防疫设施、环境保护设施和饲养新技术应用设施等。规划建设重点区域为奉贤区、金山区、南汇区、崇明县以及青浦区、松江区、嘉定区部分境内的规模化养殖场。有关区县在具体操作时，可根据粮田、菜田和林地的区域分布情况以及连片程度，对现有畜禽场规模作适当调整，以适应区域内种植业对有机肥的总体需求。到2010年，全市制订20余项畜牧业技术规范。

（八）坚持科技创新，提高畜牧业现代化水平。加快畜牧兽医高新技术的研究和开发，利用信息技术、生物技术培育畜禽新品种。坚持以应用为导向的自主创新，结合技术引进，不断提高畜牧业发展的技术装备水平。加强基层畜牧技术推广体系建设，加快畜牧业科技成果转化，抓好畜禽品种改良、动物疫病诊断及综合防治、饲料配制和集约化饲养等技术的推广。强化畜牧业科技教育和培训，继续做好畜牧业科技入户工作，提高畜牧从业人员的整体素质。运用经济、控制、信息等多学科理论、多方面技术，开发研制畜牧业风险和公共安全预警预报系统，建立畜产品质量安全追溯体系。加强检验方法、检测标准等方面的研究，提高畜牧兽医检验检测水平。支持畜牧业科研、教学单位与企业联合，发展畜牧业高新科技企业。

（九）大力发展产业化经营，提高农民组织化程度。集中力量培育一批具有竞争优势和知名品牌的畜牧企业，让其迅速成长为具有相当竞争能力和产业带动能力的畜牧产业化龙头企业。鼓励畜牧产业化企业通过机制创新，建立基地，树立品牌，向规模化、产业化、集团化、国际化方向发展，提高企业的竞争力，进一步增强带动农民增收的能力。建立健全加工企业与畜牧专业合作社、农村经纪人、养殖户之间的利益联结机制，发展订单畜牧业。鼓励企业开发多元化的畜禽产品，发展精深加工，提高产品附加值。以实施《农民专业合作社法》为契机，聚焦政策和财力，重点发展和扶持50家畜牧专业合作社，维护其合法权益；通过畜牧专业合作社和行业协会加强行业管理及行业自律，规范生产经营行为，维护农民利益。

三、建立健全畜牧业发展保障体系

（十）进一步完善畜禽良种繁育体系。加快建设和完善一批原种场和优良地方畜禽品种资源场，建立符合本市生产实际的畜禽良种繁育体系，开展种畜优良个体登记，普及和推广畜禽良种，提高良种覆盖率。加强畜禽遗传资源的创新利用，以保种场为依托，利用现代技术，进一步搞好地方畜禽品种的选育提高。建立畜禽品种资源信息管理系统和信息共享平台，强化种畜禽性能质量检测，不断提高种畜禽质量。制定引进国外畜禽良种的计划，把重点转向引进品种后的选育提高和良种辐射。深化种畜禽生产企业与科研院所的合作，开展联合育种，采用现代生物技术和传统育种技术相结合的方法，逐步形成以自我开发为主的育种机制。加大良种良法的推广力度，合理布局和完善家畜改良点，调动畜禽良种场和推广单位的积极性，采取扶持引导、示范应用和配套服务等方法，加快良种良法配套推广应用的步伐。

（十一）进一步健全畜牧业投入品的安全生产体系。做强做优饲料、兽药工业，重点扶持一批有发展潜力的大型饲料、兽药企业，建立优质安全的现代化饲料、兽药生产示范基地。饲料、兽药质量安全体系进一步完善，产品质量合格率位居国家前茅。重点支持新型环保饲料添加剂和蛋白质饲料原料以及安全、高效、绿色兽药的研发生产。建设饲料、兽药质量安全检测和安全评价体系，加快研究饲料、动物饮用水和畜产品中违禁物质及兽药残留的快速检测技术及标准，强化饲料、兽药质量监测部门的职能，加大对饲料、兽药生产、经营和使用领域的全程监控，杜绝使用“瘦肉精”、“苏丹红”等违禁物质，基本控制兽药残留超标现象，为畜牧业健康发展提供保障。

（十二）进一步强化动物疫病防控体系。牢牢抓住动物疫病防控这根主线，以保障本市畜产品质量安全为目标，认真开展免疫、检疫、检验、监测和监督等各项防控。一是加快推进兽医管理体制改革的，建立健全市、区县两级畜牧兽医行政管理、动物卫生监督执法和动物疫病预防控制三类工作机构。加强基层动物防疫机构和队伍建设，提高基层防疫人员业务素质。加强村级动物防疫员队伍建设，采用由乡镇畜牧兽医站直接聘用村级动物防疫员或在村级为民服务站中设立一名村级动物防疫员等方式。二是加强动物防疫基础设施建设，强化市、区县动物疫病预防控制和动物卫生监督，完善病死畜禽收集网络建设，提升服务能力。科学调整和增加道口动检站数量，有效监控外来畜产品质量安全。三是完善突发重大动物疫情应急保障机制，提升应对突发动物疫情应急处置能力。进一步完善突发重大动物疫情应急预案，建立应急预备队，积极开展应急演练，做好动物防疫应急物资储备，稳步提高应对突发重大动物疫情的应急处置能力。四是强化禽流感等重大动物疫病防控措施。加强免疫和监测，确保全市存栏禽类口蹄疫、禽流感等重大动物疫病强制免疫率达到100%，实现“力求不发生，确保不流行”的防控总体目标。五是以推进动物标识和疫病可追溯体系建设为契机，加大动物卫生监督执法力度，逐步实现对动物饲养、运输、屠宰到市场等环

节的全过程监管目标。

四、加大对畜产品生产流通环节的监管力度

（十三）加强畜产品质量安全生产监管。着力建设畜产品质量安全生产体系，畜产品质量检测监控体系、畜产品质量可追溯体系和畜禽养殖诚信体系。建立健全畜产品质量标准，规范饲养管理，强化免疫标识制度，完善畜禽养殖档案，推进档案信息化，加强对畜产品质量的检测和监控力度，建立完善饲养日志和用药记录，大力发展无公害、绿色、有机畜产品生产。

（十四）加强畜禽屠宰加工环节监管。强化屠宰检疫检验，在继续搞好生猪定点屠宰的同时，完善对牛、羊的屠宰管理，建立完善屠宰场检疫检验员上岗制度、检疫检验工作联络员制度和检疫检验产品无害化处理制度，实行检疫检验记录档案制度。推行屠宰加工企业等级管理制度，开展畜禽屠宰加工企业资质等级认定工作，扶优扶强。全面开展屠宰加工技术人员和肉品品质检验人员技能培训，继续实行屠宰加工技术人员、肉品品质检验人员持证上岗制度和肉品品质强制检验制度。坚决关闭不符合国家法律法规和相关标准要求的屠宰场（点），严厉打击私屠滥宰及制售注水肉、病害肉等不法行为。

（十五）加强畜产品市场监管。建立统一、开放、竞争、有序的畜产品市场，确保畜产品运销畅通。加强对外地畜产品进沪的管理，强化道口监管，完善外省市进沪畜产品联席会议制度和进沪畜产品对接推荐备案制度。充分发挥农村经纪人衔接产销的作用，实行产销合同备案制度，促进畜产品合法流通。落实畜产品市场准入和质量责任追究制度，加大对“瘦肉精”等违禁药品使用的查处力度，保证上市肉类的质量。加强对液态奶和其他畜产品的市场监管，完善液态奶标识制度。

（十六）加强畜产品进出口管理。鼓励畜产品加工企业参与国际市场竞争，按照国际标准组织生产和加工，努力扩大畜产品出口；大力推行“公司+基地+标准化”出口畜产品生产加工管理模式。实施出入境检验检疫备案制度。加强对大宗畜产品进口的调控与管理，保护农民利益，维护国内生产和市场稳定。严厉打击走私，有效防止境外畜产品非法入境。强化对进口畜产品的检验检疫，完善检验检测标准与手段，防止疫病和有毒有害物质传入。

五、进一步完善扶持畜牧业发展的政策措施

（十七）完善畜牧业基础设施建设。逐步加大市、区县建设财力对畜牧业的投资力度，加强畜禽养殖场动物防疫、生态环境等公共基础设施建设；加快推进动物防疫体系建设和动物无害化处理体系建设，完成市动物疫病预防控制中心、崇明及浦北动物无害化处理站等基本建设项目的建设；积极推进畜禽场粪尿综合处理和利用，搞好郊区畜禽粪便处理中心项目建设，促进郊区畜牧业健康养殖；继续实施全国奶业优势区域发展规划明确的建设项目。

（十八）扩大对畜牧业的财政税收支持。按照“工业反哺农业、城市支持农村”的要求，增加政府对畜牧业的投入，增加动物防疫投入，重点扶持规模化生态养殖场、畜禽良种推广和种质资源保护等建设，提高资金使用效益，进一步改善畜牧业生产条件。在安排农业综合开发、农业科研、农业产业化等专项资金时，对畜牧业发展给予大力支持。继续实行对饲料产品的优惠税收政策，减轻养殖农户负担，降低生产成本。“十一五”期间引进优良种畜禽、牧草种子等，继续免征进口关税和进口环节增值税。

（十九）加强对畜牧业的金融支持。运用贴息、担保等方式，引导和鼓励各类金融机构增加对畜牧业的贷款。鼓励社会资本参与现代畜牧业建设，建立多元化的融资渠道。金融部门要结合畜牧业发展特点，改善服务，提高效率，探索创新信贷担保抵押模式和担保手段，对符合信贷原则和贷款条件的畜牧业生产者与加工企业、饲料、兽药生产企业提供贷款支持。由农村商业银行进一步完善农户小额信用贷款和农户联保贷款制度，支持广大农户发展畜禽规模化健康养殖。进一步完善现有的保险政策，在推进基本保险的基础上，增加政策性保险的品种和范围，逐步完善政策性保险的财政补贴政策，做到主要畜禽品种的保险全覆盖，增强畜牧业抵御市场风险、疫病风险和自然灾害的能力。

（二十）加强畜牧养殖场用地管理。依照《土地管理法》、《畜牧法》和国土资源部、农业部《关于促进规模化畜禽养殖有关用地政策的通知》（国土资发〔2007〕220号），搞好畜禽养殖场用地管理。本市实施畜牧业规模化生态养殖基地建设。在郊区乡（镇）土地利用总体规划中，根据本地实际情况安排畜禽养殖用地。农村集体经济组织、农民和畜牧业合作经济组织按照乡（镇）土地利用总体规划，兴办规模化畜禽养殖所需用地按照农用地管理，作为农业生产结构调整用地，不需办理农用地转用审批手续。其他企业和个人兴办或与农村集体经济组织、农民和畜牧业合作经济组织联合兴办规模化畜禽养殖所需用地，实行分类管理。畜禽舍等生产设施及绿化隔离带用地，按照农用地管理，不需办理农用地转用审批手续；管理和生活用房、疫病防控设施、饲料储藏用房、硬化道路等附属设施，属于永久性建（构）筑物，其用地比照农村集体建设用地管理，需依法办理农用地转用审批手续。畜禽养殖场土地使用期限届满，需要恢复为原用途的，由畜禽养殖场土地使用权人负责恢复。

六、加强对畜牧业工作的组织领导

（二十一）把发展畜牧业摆在重要位置。各级政府要把扶持畜牧业稳定健康发展列入重要议事日程，制定畜牧业发展规划，并纳入当地经济社会发展规划，认真组织实施。要加强调查研究，及时解决畜牧业发展中遇到的各种矛盾和问题。各级畜牧兽医主管部门要切实转变政府职能，深入开展调查研究，充分发挥规划、指导、管理、监督、协调、服务的职能作用。其他有关部门要各司其职，密切配合，通力合作，共同促进畜牧业健康、稳定、持续的发展。

（二十二）依法促进畜牧业稳定发展。要深入学习宣传和贯彻实施《畜牧法》、《动物防疫法》、《农产品质量安全法》和《农民专业合作社法》等法律，落实支持畜牧业发展的各项措施。加大普法力度，继续深入开展畜牧法及其配套法规的学习培训和普法宣传工作，提高生产经营者的法律意识。加强行政执法体系建设，厉行执法监督，不断提高依法行政能力和水平。

（二十三）搞好信息发布。要建立健全畜牧业信息收集、分析和发布制度，加快完善畜牧数据统计平台，提高行业数据统计的及时性和准确性。加强对畜牧业生产的预测预警，及时发布市场信息，指导生产者合理安排生产，促进畜产品的均衡上市，防止畜产品价格大起大落。发挥舆论导向作用，增加对畜牧业发展的宣传和报道，引导畜产品健康消费，扩大消费需求，提高消费水平，为畜牧业发展创造良好的舆论环境。

上海市人民政府

二〇〇八年一月十一日