

# 云南省人民政府办公厅文件

云政办发〔2015〕89号

---

## 云南省人民政府办公厅关于贯彻落实中药材 保护和发展规划（2015—2020年）的实施意见

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

为贯彻落实《国务院办公厅转发工业和信息化部等部门中药材保护和发展规划（2015—2020年）的通知》（国办发〔2015〕27号）精神，加大对我省中药材资源保护和开发利用力度，促进中药（民族药）产业发展，经省人民政府同意，现提出以下意见：

### 一、发展形势

#### （一）保护和發展中药材具有重要意义

云南是中药材资源大省，中药资源总数和药用植物种数分别占全国的51.4%和55.4%，品种和数量均居全国之首，许多特

有品种是我国中药材资源的重要组成部分。三七、滇重楼、云木香、云茯苓、黄连、天麻、当归、石斛、诃子、阳春砂仁、滇龙胆等药材是我省重要的道地药材。中药材是重要生物资源，是发展生物医药产业的重要基础。丰富和宝贵的中药材资源，为发展中药、民族药、天然药，开发创新药物，打造拥有自主知识产权的新药品种，增强中医药产业的核心竞争力，全面推进中药（民族药）产业发展奠定了坚实基础。保护和发展中药材，对于发展战略性新兴产业、加快结构调整和产业转型升级，促进生态文明建设，增加农民收入，提高人民健康水平，具有十分重要的意义。

## （二）保护和发展中药材具备良好基础

多年来，省委、省政府着力打造生物医药产业，积极推进中药（民族药）的发展，中药（民族药）工业产值占全省生物医药工业产值的80%以上，初步形成了以中药（民族药）为主的生物医药产业体系。中药（民族药）的发展带动了中药材全面发展，2014年，我省中药材种植面积达600万亩，比2011年新增200万亩，年均增长14.5%，其中，三七种植面积达79万亩，比2011年扩大了5.5倍。我省认定和培育了50个“云药之乡”，初步建立了三七、天麻、灯盏花、石斛、滇重楼、云木香、滇龙胆、滇黄精等一批中药材大宗原料种植基地；三七、滇重楼、灯盏花、云木香、铁皮石斛等7个品种10个基地通过了国家GAP认证；文山三七、昭通天麻、红河灯盏花、广南铁皮石斛等4个品种获得了地理标志产品保护；一批珍稀濒危中药材实现了野生

变家种，促进了中药材资源的可持续利用，我省中药材的知名度和影响力不断扩大，已逐步成为我国中药材种植的重要基地。

### （三）保护和发展中药材资源面临的问题

随着中药材种植规模不断扩大，保护和发展中药材发展面临一些亟待解决的问题：由于缺乏统筹规划和合理布局，中药材种植分散、品种过多，造成无序开发和竞争；中药材加工技术落后，生产管理粗放，品质下降，影响了中药的质量和临床疗效；使用化肥、农药、生长调节剂不科学，部分药材重金属超标等问题较为突出；信息平台尚未建立，供需信息交流不畅，价格波动较大；野生珍稀濒危品种的培育和保护的亟待加强。

## 二、指导思想、基本原则和发展目标

### （一）指导思想

以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以发展促保护，以保护谋发展，以市场为导向，以科技为支撑，以实现优质安全为目标，以道地药材和特色药材为重点，科学发展中药材种植养殖，推进规范化种植、产业化经营，构建生产、加工、贸易一体化产业体系，加快建设国家中药材重要种植养殖基地，成为面向南亚东南亚的中药材生产交易和辐射中心。

### （二）基本原则

——坚持市场主导与政府引导相结合。以市场为导向，促进中医药产业链上下游整合，突出企业在中药材保护和发展的主

体作用。发挥政府规划引导、政策激励和组织协调作用，营造规范有序的市场发展环境。

——坚持资源保护和产业发展相结合。大力推动传统技术挖掘、科技创新和转化应用，促进中药材科学种植养殖，切实加强中药材资源保护，减少对野生中药材资源的依赖，实现中药（民族药）产业持续发展和生态环境保护相协调。

——坚持提高产量与提升质量相结合。强化质量优先意识，完善中药材标准体系，提高中药材生产规范化、规模化、产业化水平，提升中药材市场供应能力和质量水平。

### （三）发展目标

到2020年，常用中药材生产稳步发展，中药材种植养殖技术水平大幅提升，质量安全保障能力持续加强，道地特色中药材品牌建设全面提升，濒危中药材得到有效保护，成为全国中药材种植养殖的重要基地。中药材种植面积达到1000万亩，建设100个以上省级中药材良种繁育基地、100个以上省级中药材种植养殖科技示范园，申报国家认证单品种中药材GAP种植基地达10个以上。推进60个“云药之乡”建设，实现中药材农业产值600亿元，年均增长20%以上；中药（民族药）总产值1400亿元，年均增长15%以上。形成销售收入200亿元以上的品种（系列）1个，销售收入100亿元以上的品种（系列）1个，销售收入50亿元以上的品种（系列）3个，培育一批不同品种中药材种植养殖企业、加工企业，形成产业集群，中药生产企业使用产地确定的中药材原料比例达到50%以上。

### 三、重点布局

充分发挥我省环境气候资源优势，按照不同海拔、纬度以及土壤等环境因素，选择适宜种植地区（滇中、滇南、滇东南、滇西北、滇东北），以现有“云药之乡”为基础，积极发展道地优势大宗药材。配套建设标准化、规模化、集约化的中药饮片加工基地，开展中药材精深加工，提高中药材资源综合利用水平。突出区域特色，在文山、红河、普洱、临沧、德宏、西双版纳等地发展南药种植，打造特色南药品牌，逐步替代进口。

#### 主要种植养殖品种

种植品种：三七、重楼、石斛、天麻、灯盏花（灯盏细辛）、云木香、云当归、云黄连、阳春砂仁、红花、白及、滇黄精、云茯苓、滇龙胆、薏苡仁、滇草乌、雪上一枝蒿、金铁锁、龙血树、胡黄连、板蓝根、半夏、儿茶、鸡血藤、防风、乌梅、珠子参、何首乌、天冬、羌活、葛根、苏木、桔梗等

养殖品种：美洲大蠊、水蛭、犀牛、穿山甲、梅花鹿、豪猪等

南药品种：血竭、千年健、诃子、苏木、千张纸、阳春砂仁、白豆蔻、儿茶、槟榔等特色品种

在昆明、文山、曲靖等交通物流中心和大宗药材聚散地建设中药材专业交易市场及仓储物流中心。

### 四、主要任务

#### （一）保护野生中药材资源

对我省 40 个中药资源普查试点县开展中药材资源生产、供应情况调查，加强地区传统优势药物植物品种收集评价，建立覆盖全省中药材主要产区的资源监测网络，建设昆明、文山、昭通

等 3 个中药材资源动态监测和信息服务站，掌握资源动态变化，及时提供预警信息。合理开发和利用我省药用植物和动物资源优势，建设濒危野生药用动植物保护区、种质资源库和良种繁育基地，强化野生药材人工抚育，建立中药种质资源保护体系，保护药用种质资源及生物多样性。

### 主要濒危药材品种

雪上一枝蒿、白及、珠子参、金铁锁、鸡血藤、大黄藤、贝母、冬虫夏草、青洋参、小玉竹、羌活、龙血树等

综合运用传统繁育方法与现代生物技术，重点建立雪上一枝蒿、白及、珠子参等 12 个特色濒危药材优良种源繁育基地，加快人工繁育，逐步实现珍稀濒危药材野生变家种，降低对野生资源的依赖程度。（省卫生计生委、农业厅、林业厅牵头；省发展改革委、工业和信息化委、科技厅、环境保护厅配合）

#### （二）建设中药材规范化种植养殖基地

加大“云药之乡”建设，推动中药材生产规模化、规范化和标准化，全面建设全国重要的中药材生产基地，保障中药材原料供给。按照“公司+种植协会+专业合作社（基地）+农户”的基础模式，探索创新适合中药材发展的新模式，实现中药材从分散生产向有组织生产转变。大力推广使用优良品种，建立中药材种子种苗标准体系。建设 5 个标准化、规模化、产业化的种子种苗繁育基地，从源头上保证优质中药材生产。鼓励利用山地、林

地、荒地建设中药材种植养殖生态基地，积极开展林下中药材仿生种植。

着力推进具有种植优势和产业优势的三七、灯盏花、重楼、石斛、天麻等重点资源品种实现规模化、产业化和市场化。重点建设云木香、云当归、云黄连、阳春砂仁、白及、滇黄精等 30 个中药材规范化、规模化、产业化基地，其中 10 个品种基地通过 GAP 认证。因地制宜发展辣木、玛卡、红球藻、蓝莓、蒜头果等新资源食品和美洲大蠊、水蛭、犀牛、穿山甲等珍稀特种动物药材。（省科技厅、农业厅、林业厅牵头；省发展改革委、工业和信息化部、卫生计生委配合）

### （三）发展优质中药材加工生产

加快发展优质中药饮片产业，积极推进中药材资源就地转化，推进中药饮片加工标准化、规模化、集约化。鼓励企业引进先进设备，改进加工工艺，积极开展趁鲜切制和精深加工，开展以功能性食品为主的延伸性产品研发，探索中药材非药用部位综合利用途径，提高中药材资源综合利用水平。加强中药材在食品添加剂、饲料添加剂、保健品、特殊用化妆品、日化用品等大健康产品的开发应用。重点培育 5—10 户主营业务收入过亿元的中药材精深加工龙头企业。积极推进中药材种植养殖、加工、生产及流通上下游企业整合，支持社会资本积极参与中药材发展，进一步优化资源配置，提高产业化水平。（省工业和信息化委牵头；省发展改革委、科技厅、农业厅、林业厅、食品药品监督管理局、卫

卫生计生委配合)

#### (四) 强化科技创新与质量安全

强化中药材开发研究。重点开展道地药材现代规范栽培技术、环境友好种植技术、珍稀名贵野生药材家化栽培及规模化种植技术研究，开展安全性和质量一致性评价。继续开展中药材品种选育及产地属性研究。加强中药材和中药饮片标准研究制定，提升道地药材及产品的质量及市场影响力。加大对三七连作障碍的示范研究，加强对中药材的病虫害防治。开展新型饮片、保健食品、新食品原料研究开发，积极开发中药材功效，加强中药材综合利用，拓展药用植物资源市场领域，促进有关健康产品开发和创新。(省科技厅牵头；省发展改革委、工业和信息化委、农业厅、林业厅、食品药品监督管理局、卫生计生委配合)

建立和完善中药材质量保障体系。加强药材标准体系建设，推进药材 GAP、无公害、绿色、有机产品、地理标志保护、注册商标等资质认证。严格实施《中药材生产质量管理规范(试行)》和《药品经营质量管理规范》，提升中药材生产质量管理水平，全面提高中药材经营、仓储、养护、运输等流通环节质量保障水平。鼓励种植企业做精品药材，打击在种子、种苗以及药材贸易中的假冒伪劣行为和非法加工行为。完善中药材质量检验检测体系，鼓励第三方检验检测机构发展。(省食品药品监督管理局、卫生计生委、农业厅、商务厅、质监局、工商局按照职责分工负责)

### **(五) 建设中药材流通与生产服务体系**

建设中药材现代物流体系。加强规划和建设现代化中药材仓储物流中心，积极培育以龙头企业为主的中药材物流集群，配套建设电子商务交易平台及现代物流配送体系。支持企业建立中药材包装、仓储、养护、运输行业标准，引导产销双方无缝对接，推进中药材流通体系标准化、现代化发展。加强中药材追溯体系建设，建立大宗中药材品种从种植养殖、加工、收购、储存、运输、销售和使用全过程可追溯体系，实现来源可知、去向可追、质量可查、责任可究。推动中药生产企业使用源头明确的中药材原料。（省商务厅牵头；省工业和信息化委、发展改革委、食品药品监督管理局配合）

建设生产技术与信息服务网络。发挥农业技术推广体系作用，依托科研机构，构建中药材生产技术服务网络，加强中药材先进生产适用技术转化和推广应用。依托大企业、大集团和行业协会建立中药材资源网络平台，并与全国中药材资源信息网联动，及时反映中药材生产和市场动态，建立预警机制，避免盲目发展。积极促进中药材生产与加工、基地与企业之间的信息交流及交易服务和产业连通，保障我省中药材资源的有效供应，实现药材资源价值最大化，推动中药材持续、健康、稳定发展。（省农业厅、卫生计生委牵头；省发展改革委、工业和信息化委、科技厅、商务厅、食品药品监督管理局、统计局配合）

## **五、保障措施**

(一) 切实加强组织领导。各地要贯彻落实好国家《中药材保护和发展规划（2015—2020年）》，高度重视中药材生产，制定出台扶持中药材产业发展政策，认真做好中药材生产信息发布、市场调剂、质量监管等工作，切实发挥中药材生产对农业增效、农民增收的重要作用。建立中药材保护和协调推进机制，统筹研究和解决中药（民族药）及中药材产业发展重大问题，加快推进产业发展。（省发展改革委、工业和信息化委、农业厅、林业厅、科技厅、商务厅、卫生计生委、食品药品监督管理局，各州、市人民政府按照职责分工负责）

(二) 强化濒危野生资源管理制度。严格执行中药材有关法律法规，规范种植养殖中药材的生产和使用。使用濒危野生药材，应进行资源保障性评估。鼓励中药生产企业原料来源基地化，保障中药材资源可持续发展和中药质量安全。（省林业厅、食品药品监督管理局牵头；省工业和信息化委配合）

(三) 建立和完善中药材价格机制。坚持质量优先、价格合理的原则，指导建立反映生产经营成本、市场供求关系和资源稀缺程度的中药材价格形成机制。针对我省大宗道地药材，适时启动收储制度，建立三七等重要中药材收储机制，加强市场监管，规范市场秩序。（省发展改革委、工业和信息化委按照职责分工负责）

(四) 加强中药材质量监管。规范中药材种植养殖种源及过程管理。强化中药材生产投入品管理，严禁滥用农药、化肥、生长调节剂，严厉打击掺杂使假、染色增重等不法行为。维护中药

材流通秩序，加大力度查处中药材生产、流通、使用中的违法违规行为。健全质量管理和诚信体系，加强中药材专业市场管理，严禁销售假劣中药材，强化监督处罚，建立长效追责制度。（省食品药品监督管理局、卫生计生委、商务厅、农业厅、林业厅、工商局按照职责分工负责）

（五）加大财政金融扶持力度。充分发挥财政政策和资金的引领作用，加大对中药材保护和发展的扶持力度。发展改革、工业和信息化、农业、林业、科技、商务等部门专项资金重点扶持中药材种苗繁育、栽培管理、产业化种植、采收加工、标准体系建设、信息平台建设等。各地和省直有关部门要将中药材生产和配套基础设施建设纳入当地支农政策支持范围。鼓励发展中药材生产保险，构建市场化的中药材生产风险分散和损失补偿机制。鼓励金融部门及社会资金投资中药材生产领域，在风险可控和商业可持续的前提下，为集仓储、贸易为一体的中药材供应链提供信贷支持和金融服务。（省发展改革委、工业和信息化委、财政厅、卫生计生委、科技厅、商务厅、农业厅、林业厅、工商局、金融办，人民银行昆明中心支行、云南保监局，各州、市人民政府按照职责分工负责）

（六）加快专业人才培养。加强基层中药材生产、流通从业人员技术培训，组织专家团队开展中药材专业基础知识和规范化种植养殖技术的现场或在线学习辅导，培养一支强有力的中药材资源保护、种植养殖、加工、鉴定和信息服务队伍。加强中药材高

层次专业技术人才培养，鼓励科技创新，推动中药材技术创新和成果转化。（省人力资源社会保障厅、科技厅、卫生计生委、发展改革委牵头；省工业和信息化委、财政厅、教育厅、商务厅配合）

（七）发挥行业组织作用。发挥行业组织的桥梁纽带和行业自律作用，宣传贯彻国家有关法律法规、政策、规划和标准。加快建立和完善省中药材种植行业协会及各州、市种植分会，在各县、市、区建立中药材资源信息监测点，动态监测中药材信息，建立覆盖全省的中药材统计信息平台。加强对中药材行业提供生产技术咨询和信息服务，及时分析发展趋势预测，促进产需有效衔接，加强行业自律。（省工业和信息化委牵头；省发展改革委、卫生计生委、商务厅、农业厅、林业厅、食品药品监督管理局配合）

云南省人民政府办公厅

2015年12月3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。  
滇中新区筹备组。

---

云南省人民政府办公厅

2015年12月4日印发

