

# **农村基础设施建设发展报告 (2011 年)**

**国家发展和改革委员会**

**2011 年 10 月**

## 序 言

为提高中央支农投资安排的公开性和透明度，从 2006 年开始，我们每年组织编写《农村基础设施建设发展报告》( 原为《政府支农投资指南》)。编写该报告的主要目的，是总结上一年度农业和农村基础设施建设的主要成效和问题，明确当年及今后一段时期农业农村基础设施建设的重点、方向和目标任务，并介绍国家发展改革委负责安排的涉农重点工程和建设项目的申报程序和管理要求，指导地方做好涉农投资项目前期工作。该报告受到多方面的关注和好评，其中 2008 年度的报告曾公开出版，其余各年均以内部资料的形式印发各地发展改革委参考。

“十一五”期间，我国农业和农村基础建设取得重大进展，政府支农投资在总量大幅度增加的同时，投资结构、建设重点、投资计划和项目管理方式等均发生了十分明显的变化。2011 年是“十二五”开局之年。为了更好地宣传中央政府支农投资政策，全面反映“十一五”时期我国农村基础设施建设的成效和经验，明确“十二五”农业和农村基础设施建设重点，我们继续组织编写了这本《农村基础设施建设发展报告》(2011 年)。报告系统介绍了“十一五”以来中央政府的支农投资政策，结合正在实施的重大工程和重点建设项目，按照农业生产基础设施、农村发展基础设施、林业和生态环境建设、农村社会基础设施四个大类，全面总结了近年农村基础设施建设取得的主要成效，分析了农村基础设施的现状和问题，同时对 2011 年及“十二五”时期的目标任务、建设

重点等进行了展望，并详细介绍了有关投资项目管理的最新要求。在报告的最后，还汇编了近几年中央关于农业和农村工作的政策文件，以便于供大家工作参考。

我们由衷地希望，报告能够对各地从事农业和农村经济工作的同志有所帮助。限于水平和时间，报告中疏漏或错误之处在所难免，欢迎读者批评指正。

## 目 录

序 言 .....	2
目 录 .....	4
第一部分 “十一五”农村基础设施建设情况及“十二五”展望 .....	8
第二部分 农业生产基础设施 .....	28
第一章 农业综合生产能力建设 .....	30
专题 1：新增千亿斤粮食生产能力规划田间工程及农技 服务体系建设 .....	32
专题 2：油料生产基地 .....	33
专题 3：糖料生产基地 .....	35
专题 4：新疆优质棉基地 .....	37
专题 5：旱作农业示范基地 .....	38
专题 6：保护性耕作工程 .....	40
专题 7：种植业种子工程 .....	42
专题 8：植保工程 .....	44
专题 9：畜禽水产良种工程 .....	46
专题 10：动物防疫体系建设 .....	48
专题 11：生猪和奶牛标准化规模养殖场（小区）建设 .....	50
专题 12：渔政渔港工程 .....	54

专题 13：农产品质量安全检验检测体系.....	57
专题 14：西部退耕还林地区基本口粮田建设.....	61
第二章 农田水利设施建设.....	62
专题 1：大中型病险水库除险加固.....	65
专题 2：大型灌区续建配套与节水改造.....	66
专题 3：大型灌排泵站更新改造.....	69
第三章 农产品流通设施建设.....	73
专题 1：农产品批发市场.....	78
专题 2：粮食现代物流.....	83
专题 3：粮油仓储设施.....	85
专题 4：农产品冷链物流.....	87
专题 5：棉花加工业设备更新改造.....	89
<b>第三部分 农村发展基础设施.....</b>	<b>92</b>
第一章 农村饮水安全.....	93
第二章 农村电力建设.....	97
专题 1：水电新农村电气化建设.....	106
专题 2：小水电代燃料建设.....	108
第三章 农村公路建设.....	111
第四章 农村沼气建设.....	113
第五章 农村危房改造与建设.....	119
第六章 农村扶贫开发.....	127
第七章 全国血吸虫病综合治理.....	133



专题 4：边远艰苦地区农村学校教师周转宿舍建设试点	
.....	192
专题 5：中西部农村学前教育推进工程试点.....	193
第二章  农村医疗卫生设施.....	195
第三章  农村文化设施.....	205
第四章  农村体育设施.....	210
中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见	
（中发〔2006〕1号）	
中共中央  国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义	
新农村建设的若干意见（中发〔2007〕1号）	
中共中央国务院关于切实加强农业基础建设进一步促进农	
业发展农民增收的若干意见（中发〔2008〕1号）	
中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定	
（（2008 年 10 月 12 日，中国共产党第十七届中央委员会第三次	
全体会议通过）	
中共中央国务院关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增	
收的若干意见  （中发〔2009〕1号）	
中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农	
业农村发展基础的若干意见（中发〔2010〕1号）	
中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定(中发〔2011〕	
1 号)	

## 第一部分 “十一五”农村基础设施建设情况 及“十二五”展望

农业和农村基础设施,是建设社会主义新农村和发展现代农业的重要物质条件,也是提高农村公共服务水平、促进农民增收的基础支撑。“十一五”时期,按照统筹城乡发展方略和加快形成城乡经济社会发展一体化新格局的要求,国家坚持把基础设施建设和社会事业发展的重点放在农村,大幅度增加“三农”投入,切实加强农业和农村基础设施建设,以农田水利为重点的农业基础设施建设进展明显加快,农村水电路气房建设取得突破性进展,社会主义新农村建设扎实推进,农村面貌日新月异。“十二五”期间,要按照“三化同步”的基本要求,完善以工促农、以城带乡长效机制,继续增加国家对农村基础设施建设和社会事业发展的投入,加快发展现代农业,进一步改善农村生产生活条件,强化农村公共服务,组织实施一批新农村建设重点工程。

### 一、“十一五”我国农业农村基础设施建设取得新进展

#### (一)中央“三农”投入总量大幅度增长,投入结构发生重要变化

“十一五”期间,中央每年出台1号文件对当年农业农村工作进行部署,对“三农”投入的总量、增量、比例等提出明确要求。据统计,“十一五”中央财政用于“三农”的支出总量累计达2.95万亿元,年度规模从2006年的3397亿元增加到2010年8580亿元,年均增长23.6%，“三农”支出占中央财政支出的比重由14.5%提高到17.8%。中央预算内投资始终把支持“三农”作为投入重点,



用于农业和农村基础设施建设的总量近 6000 亿元，年度规模从 2006 年的 600 亿元增加到 2010 年的 1928 亿元，增长 2.2 倍，占全部中央预算内投资的比重由 47.8% 提高到 49.1%，一直维持在较高水平。在中央投入带动下，地方、农民和企业投资农业的积极性提高。“十一五”时期全国农林牧渔业累计完成固定资产投资 2.6 万亿元，年均增长 28.3%，增速比“十五”快 4.9 个百分点；2010 年，农林牧渔业投资占全社会固定资产投资的比重为 2.9%，比 2005 年提高 0.3 个百分点。

在总量增加的同时，“三农”投入结构也发生了明显变化，更加注重强化农业基础，更加关注农村民生。中央预算内涉农投资结构的变化呈现三个突出特点：一是显著加大了对农业综合生产能力建设的投入力度，“十一五”期间安排直接用于粮食生产能力建设、大型灌区改造等方面的投资超过 420 亿元，其中 2010 年近 160 亿元，是 2006 年的 3.6 倍，此外还安排专项投资支持生猪和奶牛标准化规模养殖、棉油糖基地、动植物疫病防控体系、农产品质量安全检验检测体系等建设。林业和生态环境建设继续加强。二是在积极推进农田水利和重大水利项目建设的同时，大力支持农村饮水安全、电网、公路、沼气、危旧房改造等直接关系到农村民生的小型基础设施建设，着力改善农村生产生活条件，“十一五”期间累计安排“水电路气房”相关项目中央投资近 2000 亿元，其中 2010 年 610 亿元，占农业农村投资总量的近 1/3。三是坚持把社会事业发展的重点放在农村，用于农村教育、医疗卫生、文化体育等社会事业基础设施的投资大幅度增长，“十一五”期间累计安排 940 亿元，年度投资从 2006 年的 60 亿元增加到

2010 年的 330 亿元，增长 4.5 倍。此外，国家农业综合开发、农村土地整理资金规模大幅增加，小型农田水利建设补助、村级公益事业一事一议财政奖补、现代农业生产发展资金的规模不断扩大，有力推进了农田水利和农村基础设施建设。总体上看，“十一五”期间我国强农惠农政策体系更加完善，涉农投资支出结构更趋合理。

## **（二）农业综合生产能力明显提高**

在国家强农惠农政策的大力支持下，“十一五”期间我国现代农业加快发展，农业综合生产能力不断提高。（1）国家累计安排中央预算内投资超过 420 亿元，用于大型商品粮基地（优质粮食产业工程）、种子工程、植保工程、大型灌区节水改造和续建配套、大型灌溉排水泵站更新改造等粮食产能项目建设，启动实施全国新增千亿斤粮食生产能力规划，使全国粮食综合生产能力持续提高，2007 - 2010 年粮食产量连续 4 年超过 1 万亿斤。（2）累计安排中央投资 24 亿元，用于加强新疆优质棉生产基地、油料生产基地、糖料生产基地及旱作农业建设，推进了农业结构调整。（3）累计安排中央投资 118 亿元，用于生猪、奶牛标准化规模养殖小区（场）建设；累计安排中央投资 12 亿多元，用于畜禽水产良种工程，促进了畜禽水产优良品种的繁育推广，支持畜牧水产业发展。（4）累计安排中央投资近 72 亿元，用于动物防疫体系建设，初步构建了中央、省、县、乡镇四级动物防疫体系，重大动物疫病防控能力显著增强；累计安排中央投资 32.3 亿元，用于农产品质量安全检验检测体系建设，支持建设了 36 个部级研究中心和专业中心、13 个部级区域中心、30 个省级综合中心

和 936 个县级质检站，初步改善了我国农产品质量检验检测基础设施薄弱的状况；( 5 ) 累计安排中央投资 16 亿多元，用于渔政渔港建设，提高了渔民防灾减灾能力，改善渔业管理条件。( 6 ) 在农产品仓储物流方面，累计安排中央投资 110 多亿元，建设粮食仓储仓容 300 亿斤，食用油罐 175 万吨，支持 268 个“四散化”散粮物流项目建设，中央直属储备肉冷库 11 万吨，食糖储备库 40 万吨，支持 470 家骨干农产品批发市场进行升级改革，支持 320 多个鲜活农产品冷链物流项目建设。这些项目的实施，极大地改善了农产品仓储物流条件。

### **( 三 ) 水利建设步伐进一步加快**

“十一五”时期是历次五年规划中水利投资规模最大、规划目标实现最好、保障能力提升最快的时期之一。( 1 ) 南水北调东、中线一期工程建设总体进展顺利，治淮 19 项骨干工程全部建成，黄河小浪底、新疆乌鲁瓦提等水利枢纽工程通过竣工验收，四川亭子口、西藏旁多、贵州黔中一期等一批重大水利工程开工建设，甘肃引洮供水、西南中型水库等重点水源工程和大江大河治理步伐进一步加快，新建和加固堤防 1.7 万公里。( 2 ) 大中型病险水库除险加固、大型灌区续建配套与节水改造、大型灌排泵站更新改造等工程加快实施。全部完成了《全国病险水库除险加固专项规划》内 6240 座病险水库和《东部地区重点小型病险水库除险加固规划》中 1116 座重点小型水库除险加固任务，并对近年来新出现的且前期工作完善的 19 座大中型病险水库进行除险加固；对全国 434 处大型灌区进行续建配套与节水改造，大型灌区续建配套与节水改造项目全部开工建设；完成了中部五省 140 处

大型排涝泵站更新改造，对辽宁、吉林、江苏、安徽、甘肃、宁夏等 23 个省区市的 99 处大型排涝、高扬程提灌泵站实施更新改造工程建设。( 3 ) 规划兴建了一批蓄、引、提水工程，新增水库库容 381 亿立方米，新增供水能力 285 亿立方米，供水保障能力进一步提高。( 4 ) 农田水利建设加快，“十一五”时期全国累计新增有效灌溉面积 5000 万亩，改善灌溉面积 1.9 亿亩，新增工程节水灌溉面积 8500 万亩，如期实现了到农业灌溉水有效利用系数达到 0.50 的目标。

#### **( 四 ) 农村民生工程建设取得重大进展**

中央大力支持农村饮水安全、电力、公路、沼气、危旧房改造等直接关系农村民生的小型基础设施建设，着力改善农村生产生活条件。其中，累计安排中央投资 590 亿元，解决了全国 2.15 亿农村居民及农村学校师生的饮水安全问题；累计安排中央投资 212 亿元，支持建设了户用沼气 1279 万户，养殖小区和联户沼气工程 1.99 万处，大中型沼气 3119 处，乡村服务网点 7.7 万处；累计安排中央投资 1978 亿元（含车购税），全社会共计完成投资 9500 亿元，新改建农村公路里程约 186.8 万公里，农村公路总里程达到 345 万公里，乡镇通沥青（水泥）路率和建制村通沥青（水泥）路率分别达到 96% 和 81%；累计安排中央投资 316 亿元，共新建和改造 110 千伏以下的农村电网线路 83 万公里，全国共完成 186 万公里。在农村危房改造方面，累计安排中央投资 219 亿元，改造农村危房、国有林区、垦区危房改造 300 万户左右。此外，2007 年以来，还安排中央投资 5 亿多元，改造华侨农场和国有农林场归难侨危房近 5.9 万户；在西藏、青海、甘

肃、四川、云南五省藏区和新疆、内蒙古自治区全面启动了游牧民定居工程，截至 2010 年，已累计安排中央投资 44 亿元，解决了 7 省区 17.5 万户游牧民定居问题。

### **（五）生态建设和环境保护取得新成效**

“十一五”期间，中央累计安排各项林业和生态建设投资 512 亿元，支持天然林资源保护、退耕还林等重点生态保护和建设工程，并陆续启动了青海三江源自然保护区生态保护和建设、青海湖流域生态环境保护与综合治理、岩溶地区石漠化综合治理等区域性重点工程，使我国生态保护和建设形成了“面上整体推进，点上重点突破”的基本格局。森林面积和森林蓄积实现“双增长”，据全国第七次森林资源清查（2004 - 2008 年）结果显示，森林面积达到 19545.22 万公顷，人工林面积达到 6168.84 万公顷，森林蓄积达到 137 亿立方米，森林覆盖率从 18.21% 提高到 20.36%。草原保护建设步伐加快，累计安排中央投资 93 亿元实施天然草原退牧还草工程，建设草原围栏 4.9 亿亩，补播改良重度退化草原 1.6 亿亩。土地沙化加剧态势得到遏制，据第四次全国荒漠化和沙化监测，我国荒漠化土地面积 262.37 万平方公里，沙化土地面积 173.11 万平方公里，与第三次全国荒漠化和沙化监测相比，都有所下降。全国荒漠化土地面积年均减少 2491 平方公里，全国沙化土地面积年均减少 1717 平方公里。加强湿地生态系统保护，累计安排湿地保护工程建设中央预算内投资 14 亿元，开展了 201 个湿地项目建设，用于湿地保护、湿地恢复、可持续利用示范和能力建设。湿地生态系统得到保护和恢复，有 37 处湿地被纳入国际重要湿地名录。生物多样性保护全面加强，至 2009

年底，我国已建立 2541 个自然保护区，总面积 14774.7 万公顷。中央森林生态效益补偿基金制度逐步完善，补偿面积达到 10.5 亿亩，中央已累计投入资金 296 亿元。

### **（六）农村社会事业加快发展**

“十一五”时期的五年，是国家坚持经济与社会统筹发展，农村社会事业发展明显加快的五年。全面实行农村免费义务教育，中西部农村初中校舍改造工程、全国中小学校舍安全工程、中等职业教育等重点工程加快推进。累计安排农村初中校舍改造工程中央预算内投资 140 亿元，支持 28 个省区市、新疆兵团及黑龙江省农垦总局建设了 7000 多所学校，新建改扩建校舍 1500 多万平方米，新增寄宿生约 200 万人；累计安排中央预算内投资 90 亿元，支持 2700 多所中职学校建设，超额完成中等职业教育基础能力建设（一期）任务，还支持了 229 所优质特色中职学校建设。农村卫生事业加快发展，2010 年，2678 个县（市、区）开展了新型农村合作医疗工作，新型农村合作医疗参合率 96.3%。根据《农村卫生服务体系建设与发展规划》，2005-2008 年共安排中央预算内投资 129.5 亿元，支持建设了县医院 951 所、县中医院 439 所、县妇幼保健机构 910 所、乡镇卫生院 18341 所、村卫生室 8823 所，并为 23378 所乡镇卫生院、275 所县中医院、608 所县妇幼保健机构配置了基本医疗设备，全面完成规划建设任务。2009 年启动实施新一轮《健全农村医疗卫生服务体系建设方案》，至 2010 年共投入中央预算内投资 358.5 亿元，支持了 1877 所县级医院、5169 所中心乡镇卫生院和 11250 所村卫生室建设。

## **二、从根本上改变我国农村基础设施薄弱状况仍需付出长期**

## 努力

尽管“十一五”时期来我国农村基础设施建设成效显著，农村生产生活条件持续改善，但从总体上看，农村基础设施依然落后，远远不能满足现代农业发展、社会主义新农村建设和城乡基本公共服务均等化的要求。农业仍然是国民经济和社会发展中的薄弱环节，农村与城市发展的差距仍在扩大。要根本上改变农村的落后面貌，加快形成城乡经济社会发展一体化的新格局，还需要付出长期不懈的努力。当前，我国农村基础设施薄弱突出表现在以下三个方面：

### （一）农业基础设施依然薄弱

一是农田水利设施建设滞后。农业仍未从根本上摆脱靠天吃饭的局面。现有耕地中，中低产田约占  $2/3$ ，旱涝保收田比例只有 36% 左右，粮食单产不稳定，年际间波动大；农田有效灌溉面积所占比例不足 47%，灌排设施老化失修，工程不配套，灌溉水有效利用率仍不高。我国是水旱灾害频繁的国家，受季风气候影响，降水年际年内变化大，加上近年来温室效应，气候变暖，导致极端性天气增加，农业防灾减灾体系建设滞后的问题更加突出。二是农业科技和物质装备水平不高。“十一五”期间，我国农业科技进步贡献率由 48% 提高到 52%，农业综合机械化率由 36% 提高到 52%，但与发达国家相比，仍有较大差距。总体上看，我国农业科技研发和创新能力不强，技术集成度不足，成果转化率较低。同时，由于农村青壮年劳动力大多外出务工，留守的劳动力接受新知识、新技术的能力相对偏弱，劳动技能提高难度大，直接影响新品种、新技术的推广应用，制约农业科技

水平的提升。三是农产品流通设施依然薄弱，部分粮食主产区粮食收储设施严重不足，食用油脂储备设施总量不足且布局不合理。农产品批发市场、农产品冷链物流等流通设施较为落后。四是动植物保护体系、农产品质量安全检验检测体系不健全，监管能力不足，重大动植物疫情、农产品质量安全事件时有发生，严重影响农业相关产业发展和广大人民群众的身心健康。五是生态环境约束加剧。北方部分地区地下水严重超采、农田掠夺性经营以及化肥、农膜等长期大量使用，导致耕地质量下降，土壤沙化退化，水土流失严重，面源污染加重，水环境恶化，城市周边、部分交通主干道以及江河沿岸耕地的重金属与有机污染物严重超标，严重影响着农业质量和效益。

## （二）农民生产生活条件依然较差

一是农村饮水安全问题不容乐观。以水质、水量、用水方便程度、供水保证率等饮水安全的指标衡量，全国还有近 3 亿农村人口饮水未达到安全标准。一些地方建设资金落实不到位、部分项目前期工作深度不够、工程建成后运行管理体制机制不完善、水质不达标、解困标准较低等问题仍然存在，不仅影响工程质量和建设进度，还关系到工程长期良性运行和充分发挥效益。同时，部分地区高电价带来的高水价，加重了群众负担，一些困难户有水也用不起。二是部分地区的农村道路问题还没有得到很好解决。到 2010 年底，全国仍有 1200 个乡镇、12 万个建制村不通沥青（水泥）路，其中 90%集中在西部地区和边远贫困地区。一些地方重建轻养，导致农村公路“油返砂”、“通返不通”问题突出，全国 50%以上的农村公路尚处于季节性养护、突击性养护甚



至失养状态。三是农民生活燃料结构不合理。秸秆、薪柴仍然是  
一些地区农民生活燃料的主体，而沼气、太阳能等清洁能源的比  
重还非常低。农村沼气建设中存在重建轻管的现象，存在一些半  
停半用和报废的沼气池，乡村服务网点的运行机制有待完善。四  
是中西部地区农村电网还比较薄弱，部分农村地区用电尚未实现  
城乡同网同价。部分地区农网改造面偏低，如四川和青海的低压  
地网改造率不足 65%。目前全国仍有约 500 万无电人口，主要集  
中在内蒙古、四川、云南、西藏、青海和新疆等省区。

### **（三）农村社会事业发展依然滞后**

农村中小学办学条件差、医疗卫生基础设施落后、公共文化  
设施不足的等问题仍未从根本上改变。广大农村居民盼望享受更  
加公平的教育、培训机会，而农村教育的设施条件、师资、质量，  
总体上仍落后于城市。随着农村学生总数继续减少和一些地区推  
进集中办学，农村学生寄宿需求仍无法满足，农村寄宿制学校的  
学生宿舍、食堂、体育场地、教师周转宿舍等方面的缺口需要弥  
补。人数较少的学校和教学点的撤销后，如何在交通、食宿等方  
面便利低龄学生入学，如何吸引更多的优秀教师到农村从教、支  
教，如何稳定农村教师队伍，如何切实提高农村教师队伍的素质，  
是各地农村教育面临的重要课题。农村卫生服务体系的发展还不  
能完全满足农村居民日益增长的需求，不同程度存在着条件相对  
较差、布局不合理的现象，特别是农村急救医疗服务能力和水平  
薄弱，农村卫生人才短缺形势依然严峻。同时，农村卫生管理体  
制改革相对滞后，部分地区农村卫生基础设施投入的增加和运行  
机制的转换没有同步进行，造成一些农村卫生机构运行质量和效

率不高，影响改革效果和基础建设投资的发挥。农村公共文化设施状况虽然有了一定改善，但城乡、区域文化设施状况不均衡的情况仍然存在。农村体育健身设施的覆盖面仍然不广，东西部地区差异较大，难以满足广大农村群众的健身需求。

### **三、2011 年及“十二五”时期我国农村基础设施建设的重点和主要任务**

《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确提出，要加快形成城乡经济社会发展一体化新格局，并对加强农业基础设施、农村基础设施和发展农村公共事业等提出了明确的要求。我国“十二五”规划纲要进一步提出，要在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化，建设农民幸福生活的美好家园。针对当前农业基础设施中的薄弱环节，2011 年的中央 1 号文件专门对水利改革发展做出重要部署。“十二五”时期农村基础设施建设的基本思路，是要按照“三化同步”的基本要求，进一步调整国民收入分配结构，健全农业投入保障制度，完善以工促农、以城带乡长效机制，保证各级财政对农业的投入增长幅度高于经常性收入的增长幅度，大幅度增加国家对农村基础设施建设和社会事业发展的投入，加快发展现代农业，突出农田水利建设，进一步改善农村生产生活条件，提高农村公共服务水平，实施一批新农村建设重点工程。

2011 年是“十二五”的开局之年，根据全国人大通过的财政预算报告，2011 年中央财政用于“三农”的支出达 9885 亿元，比 2010 年增长 15.2%。经国务院批准的 2011 年中央预算内投资安排方案中，用于农业和农村建设的投资比重保持在 49% 以上，比 2010

年继续提高。按照中央要求，农村基础设施建设总体上保持连续性，坚持方向不变，力度加大。重点投入领域是：

### **（一）支持现代农业建设，努力保障大宗农产品供应**

始终把保障国家粮食安全作为重中之重，全面实施全国新增千亿斤粮食生产能力规划，重点支持田间工程和农技服务体系建设，其中 2011 年初步安排中央预算内投资 65 亿元。继续加强新疆、黄淮海、长江流域棉花生产基地建设，稳定棉花种植面积。落实油料生产扶持政策，着力加强长江流域油菜籽、东北及内蒙古大豆生产基地建设。继续加强优势产区糖料生产基地建设。推进畜牧业规模生产，支持生猪、奶牛规模养殖场和畜禽良种繁育体系建设。支持实施种养殖业良种工程，2011 年初步安排中央预算内投资 8 亿元。积极发展旱作农业和保护性耕作。进一步加强重大动物疫病防控体系和农产品质量安全检验检测体系建设，2011 年初步安排中央预算内投资 18 亿元。继续支持粮食、食用油、棉花、食糖等大宗农产品仓储物流设施以及农产品批发市场、农产品冷链物流设施建设，2011 年初步安排中央预算内投资 40 亿元。

### **（二）突出抓好水利建设，提高水利支撑能力**

按照 2011 年中央 1 号文件的要求，要切实把水利作为国家基础设施建设的优先领域，把农田水利作为农村基础设施建设的重点任务，突出加强薄弱环节建设。大兴农田水利建设，加快实施大型灌区、重点中型灌区和大型灌排泵站配套改造，完善农田灌排体系，大力发展节水灌溉，2011 年初步安排相关项目中央预算内投资 70 亿元。在加强大江大河大湖治理的同时，以防洪

薄弱地区 and 山洪地质灾害易发地区为重点，加大中小河流治理、病险水库除险加固和山洪地质灾害防治力度。按照《国务院关于切实加强中小河流治理和山洪地质灾害防治的若干意见》（国发〔2010〕31号）的要求，继续巩固大中型水库除险加固成果，对于近年来新出现的大中型病险水库，加快推进除险加固工作，完成大中型病险水闸除险加固规划任务。积极推进一批骨干水源工程和跨流域、跨区域调水工程建设，加快推进西南等工程性缺水地区的重点水源工程建设，提高供水保障能力，2011年初步安排在建水利工程中央预算内投资278亿元。继续实施水土保持重点工程，加大坡耕地水土流失治理力度。加强生态脆弱河湖和地区水生态修复，加快污染严重河湖水环境综合治理。

### （三）改善农村生产生活条件，加快推进新农村建设

要进一步加强农村“水电路气房”建设。加快实施农村饮水安全工程，确保“十二五”期间全面解决3亿左右农村居民的饮水安全问题，其中2011年安排中央预算内投资200亿元，争取解决6000多万农村人口的饮水安全问题，全国农村安全饮水普及率达到77%。启动实施新一轮农村电网改造工程，“十二五”期间全面改造到位，使农村生产生活用电得到较好保障，并实现城乡各类用电同网同价，2011年初步安排中央预算内投资120亿元。加快无电地区电力和农村小水电建设，2011年初步安排中央预算内投资20亿元。“十二五”期间继续支持农村公路建设，着力改善中西部地区和老少边穷地区农村交通运输设施条件，新增和改造农村公路100万公里，实现所有具备条件的东中部地区建制村、西部地区80%以上的建制村通沥青（水泥）路，2011年初步安

排中央预算内投资 20 亿元。积极发展农村沼气，“十二五”期末使 50% 以上的适宜农户用上沼气，其中 2011 年力争新发展 325 万户沼气用户，年末农村沼气用户达到 4325 万户。推进农村安居工程，“十二五”期间完成农村困难家庭危房改造 800 万户，其中 2011 年初步安排中央预算内投资 25 亿元。继续进林区、垦区改造和游牧民定居工程，基本解决国有垦区、林区和林场职工住房困难问题，基本实现全国游牧民定居目标，其中 2011 年安排中央预算内投资 114 亿元。

#### **（四）继续加强林业和生态建设，改善区域生态环境**

一是努力增加林草植被。继续推进天然林资源保护、防护林体系建设、天然草原退牧还草、水土流失治理等重点工程，确保实现我国到 2020 年比 2005 年森林面积增加 4000 万公顷、森林蓄积量比 2005 年增加 13 亿立方米的奋斗目标。2011 年初步安排中央预算内投资约 86 亿元。二是巩固退耕还林成果，加强退耕还林地区基本口粮田建设，在重点生态脆弱区和重要生态区位，结合扶贫开发和库区移民，适当增加安排退耕还林任务。2011 年初步安排中央预算内投资 16 亿元。三是构建推进青海三江源自然保护区生态保护和建设、西藏生态安全屏障保护与建设、青海湖流域生态保护与建设等重点生态工程。四是加强重点区域生态治理。继续组织实施好京津风沙源治理、岩溶地区石漠化综合治理等重点工程，2011 年初步安排中央预算内投资 33 亿元。同时，启动实施黄土高原地区综合治理、祁连山水源涵养区生态环境保护 and 综合治理等工程。五是继续推进退牧还草工程建设，2011 年初步安排中央预算内投资 20 亿元。

### **(五) 完善农村教育医疗设施，提高公共服务水平**

坚持把社会事业发展的重点放在农村，进一步加强相关基础设施建设。加快改善农村办学条件，继续推进中西部农村初中校舍改造工程、全国中小学校舍安全工程、中等职业教育基础能力建设等重大工程，推动中西部农村学前教育、特殊教育和农村学校教师周转宿舍建设，促进教育均衡发展，其中 2011 年初步安排中央预算内投资约 150 亿元。加大对农村尤其是中西部边远地区卫生基础设施投入，实施好农村基层医疗卫生服务体系建设、基层计划生育服务体系建设等专项，2011 年初步安排中央预算内投资约 124 亿元。开展农村急救体系、全科医生培训基地、公立医院信息化建设。加强以基层为重点的公共文化服务体系建设，继续推进广播电视村村通等农村文化建设重点工程，强化各类文化遗产和自然遗产保护，规范发展文化产业基地。实施红色旅游二期规划，改善旅游基础设施。编制实施《“十二五”公共体育设施建设规划》，“十二五”期间初步建成覆盖城乡的体育基本公共服务网络，继续实施农民体育健身工程，力争 2015 年 50% 以上的农村社区建有体育健身站点。

### **四、切实加强管理，提高政府支农投资的使用效益**

加强管理是保证支农投资发挥效益的关键环节，在一定意义上说，加强管理比增加投资规模更加重要。

#### **(一) 近年来加强涉农投资项目管理的主要措施**

政府农业投资作为中央预算内基本建设投资的重要组成部分，其投资项目管理适用一般的基本建设程序，目前的主要管理依据是《国务院关于投资体制改革的决定》(国发[2004]20号)

和《中央预算内补助和贴息项目管理暂行办法》( 国家发展改革委第 31 号令 ), 涉农投资和项目管理, 要严格遵守相关规定, 特别是大中型建设项目 ( 如重大水利工程等 ), 一定要严格履行基本建设程序进行, 按照规定权限由各级发展改革部门或相关部门审核审批。对一些量大面广、单项补助资金少的农业和农村建设项目 ( 简称“小而广”项目 ), 结合项目特点, 采用更加合理有效的管理办法。

为进一步加强和改善政府支农投资项目管理, 近年来, 国家发展改革委采取了一些新的措施。一是改革农村“小而广”项目的投资计划管理方式。按照转变职能、下放权限、明确责任、强化管理的原则, 对于中央补助地方的点多、面广、单项资金少的项目(简称“小而广”项目), 如农村饮水安全、农村沼气、农村小水电、京津风沙源治理、天然林资源保护工程、石漠化综合治理试点工程、天然草原退牧还草、以及棉花加工业设施更新改造等项目, 实行中央下达投资规模计划、地方安排具体项目的方式, 即由国家发展改革委会同行业主管部门, 按照有关规划确定建设目标、原则和标准, 将投资计划切块下达到省, 具体项目由地方政府负责安排, 有关部门联合下达计划, 进一步明确了项目管理责任, 更好地调动了地方和部门两个积极性, 提高了计划下达和项目建设实施的效率。二是强化监督检查, 努力发挥投资效益。除了有关部门日常的检查、稽查、审计之外, 我委积极配合中央纪委和监察部牵头组织的专项检查组, 对中央投资项目的资金、质量、进度等进行检查和督促, 发现问题依法及时处理。同时, 还建立了动态掌握新增中央投资项目建设进度的专项制度, 要求地

方和有关部门定期上报有关项目的实施进展情况，及时掌握项目建设进度。三是适当降低农村公益性建设项目的地方配套要求。按照党的十五届三中全会《决定》要求，从 2009 年起，不断的加大中央对农村公益性建设的投入力度，适当降低地方配套要求。其中大型灌区节水改造、农村饮水安全和病险水库除险加固工程的中央投资补助比例，对中、西部地区平均提高到 60%、80%，比原来提高 13 至 15 个百分点；对比照实施西部大开发有关政策的中部 6 省 243 个县，相应的中央投资补助比例也提高到 80%。同时，明确地方配套部分主要由省级政府承担负担，不再要求中西部地区县及县以下资金配套。国家还提高了退耕还林荒山造林、农村户用沼气池建设项目的中央投资补助标准。但是，由于中央支农投资规模有限，同时《农业法》也明确规定地方政府有增加农业投入的责任，在短期内完全取消地方配套是不现实的。

## **（二）要进一步采取措施加强涉农投资和项目管理**

尽管已经采取了很多措施，但有关部门在检查、稽查、审计中发现，农业投资项目建设和实施中仍存在不少问题，如项目管理不规范、配套投资不落实、建设进度缓慢等等。同时，各地反映，政府支农投资总量不足、管理渠道分散等问题也比较突出。下一步，各级发展改革部门要着重做好以下几方面工作：

**1、加强专项规划和项目前期工作。**一是要结合“十二五”规划工作，兼顾需要和可能，制定、完善农口有关专项建设规划，明确投资建设的目标任务、重点和布局，作为安排项目的基本依据，提高投资建设项目安排的科学性。地方发展改革部门要积极



参与相关规划的编制工作，争取主动权。二是要认真开展项目前期工作，履行必要的审批手续，搞好项目储备。特别是“小而广”打捆项目，在前期工作中要提高决策的民主化、科学化程度，依法保障农民的知情权、参与权、表达权和监督权，使民生工程真正成为民主工程、民心工程、德政工程。三是从近年情况看，地方配套投资不落实是影响投资效益的一个重要因素。为此，各地要强化责任感，严把项目申报关，配套资金不能落实的项目可先不列入申报计划，已经承诺的地方配套资金一定要督促有关部门落实到位。

**2、切实加强投资项目建设监管。**中央投资计划下达后，地方发展改革部门在及时转发、分解下达投资计划的同时，还要切实加强项目监管，及时了解项目建设进度，妥善解决项目建设过程中出现的新情况问题，保证项目顺利实施。对“小而广”项目，目前国家实行切块下达的办法，各地在转发分解投资计划时，必须明确项目建设地点、规模、工期以及各政府配套比例和数额，加强项目实施的规范化和科学化。同时，要把工程建设各项管理要求落实至项目建设的全过程，做到专账管理、专账核算、专款专用。防止出现违背国家产业、土地、投资和环境政策的问题和“半拉子”工程、“豆腐渣”工程。各地要按照职责分工，对中央项目开展经常性自查并及时整改，积极配合中央检查组的工作部署。对于检查中发现的问题，要及时采取措施，整改到位，并不断规范和完善各项管理制度。

**3、积极推动政府支农资金整合。**这个问题很难，但也很重要。虽然近年来有关部门和地方采取了很多办法，但目前支农资

金多头管理、安排使用分散、总体效益不高的问题依然存在。为此，急需加强不同渠道涉农资金安排的统筹协调。要坚持以有关专项规划或重大建设项目为载体，统筹安排，加强协调，形成合力，“各炒一盘菜、共办一桌席”。各级发展改革部门要结合“十二五”规划编制和审核工作，做好相关规划之间的衔接，更好地发挥规划对各类支农资金安排的指导作用。要尽快建立部门间协调机制，加强有关部门在涉农资金管理办法制订、项目申报和审核、投资计划编制下达、项目实施监管等多个环节的信息沟通，从中央和地方多个层面，积极推进不同渠道支农资金的整合，提高总体使用效益。

**4、尽快建立支农投资稳定增长机制。**近年来，随着财力增长，中央财政用于“三农”的支出总量增加很快。而作为农业农村基础设施建设投入主渠道的中央预算内固定资产投资，虽然用于“三农”的比重已经提高到50%左右，但由于总量限制，与实际需要相比，投资缺口很大，致使国家已经批准的许多专项建设规划或重大项目无法如期实施。如果没有近两年中央扩大内需的4万亿投资计划，缺口会更大。为此，从中央来看，要尽快建立与财力增长相适应的中央预算内固定资产投资正常增长机制，并把增量部分主要用于农业和农村基础设施建设。地方各级政府要按照有关法律和政策要求，积极加大“三农”投入，在本级财政支出中安排更多资金用于农业和农村建设。

**5、大力推进农村基础设施产权制度改革。**要按照“谁投资、谁拥有、谁受益、谁负责”的原则，加快农村小型基础设施产权制度改革，尽可能明晰工程的所有权、使用权、受益权，并在责、

权、利相统一的基础上，建立农村基础设施管护和运行的长效机制。坚持把“建管并重”作为推进农村基础设施建设的一项重要原则，尽快把农村公路等公益性基础设施的管护纳入国家支持范围，把农村基础设施管理、维护提高到一个新的水平。

**6、加快农业投入立法进程。**近年来，社会各界关于制定“农业投入法”的呼声十分强烈。有关部门要积极开展农业投入立法调研工作，加快农业投入立法的进程，以法律的形式合理界定政府农业投入的范围，规定各级政府的涉农投入事权，明确政府各部门的职责，确保农业投入稳定增长，推进农业和农村投入管理的规范化、法制化。

## 第二部分 农业生产基础设施

农业生产基础设施建设，是发展现代农业、提高农业综合生产能力的关键。近年来，国家不断加大支持力度，进一步巩固和加强农业基础地位，农业综合生产能力显著提高。一是全面实施全国新增千亿斤粮食生产能力规划，继续加强棉花、油料、糖料生产基地建设，抓好棉油糖等大宗农产品生产。推进菜篮子产品标准化生产，支持生猪、奶牛规模养殖场和畜禽良种繁育体系建设，加强重大动物疫病防控体系建设，增加渔政渔港等建设投入，支持发展远洋渔业。加快农产品质量安全检验检测体系建设，积极发展无公害农产品、绿色食品和有机农产品。二是突出抓好农田水利基本建设。加大大型灌区续建配套节水改造、中部地区大型排涝泵站更新改造、病险水库除险加固工程等项目投入力度，大力发展有效灌溉面积，改善农田灌排条件，提高水土资源的产出效率和效益。三是支持农产品批发市场、粮食现代物流等项目建设，不断加强农村市场体系建设。

“十二五”期间，国家将根据有关专项规划和投资可能，继续加大对农业基础设施建设的支持力度，特别是要千方百计防止粮食生产出现滑坡，力争粮食“八连增”。加快全国新增千亿斤粮食生产能力建设规划的实施进度。继续加强棉花、油料、糖料生产基地建设。加强农业科技创新和推广能力建设，加强农产品质量安全检验检测体系建设。着力加强水利重点薄弱环节建设，加快实施大型灌区、重点中型灌区和大型灌排泵站配套改造，完善农田灌排体系。大力发展节水灌溉。以防洪薄弱地区 and 山洪地质灾

害易发地区为重点，加大中小河流治理、病险水库除险加固和山洪地质灾害防治力度。继续支持农产品批发市场等项目建设，建立健全适应现代农业发展要求的大市场、大流通。

## 第一章 农业综合生产能力建设

提高农业综合生产能力,保障国家粮食安全和主要农产品有效供给,对于扎实推进新农村建设和社会主义和谐社会构建具有重要的战略意义。我国正处于从传统农业向现代农业转变的关键时期,必须尽快把农业发展转变到主要依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来,不断提高土地产出率、资源利用率和农业劳动生产率。

2010年,我国粮食总产达到10928亿斤,比2005年增产1248亿斤。粮食实现连续7年增产,是1958年以来的第一次;连续4年产量过万亿斤,是历史上第一次。棉花、油料、糖料、肉类、水产品等主要农产品产量平稳增长。在自然灾害频发的背景下,农业生产连年丰收的情况表明,我国农业综合生产能力已提到了一个新的历史水平。但随着人口总量增长、消费结构升级和人民生活水平提高,全社会对农产品的需求刚性增长,近年来我国农产品供求关系一直处于紧平衡状态。2011年我国粮食消费量约10920亿斤,与2010年的粮食产量相比,总量基本平衡,但品种结构矛盾比较突出。棉花对外依存度日益加大。与此同时,全球粮食、油料等农产品供求关系也持续偏紧,利用国际市场调剂余缺的空间十分有限,不确定性也在增加。

这就要求我们,要始终把保障国家粮食安全作为发展现代农业的首要任务,坚定不移地提高农业综合生产能力,决不能因连年丰收就过高估计我国的粮食生产能力,对农产品供求关系产生

误判。要时刻警惕粮食连续 7 年丰收之后可能出现的忽视农业、放松粮食生产的倾向，确保 2011 年粮食生产稳定发展。同时要抓好油料、棉花、糖料、生猪等大宗农产品生产，保障“菜篮子”产品供应和市场稳定。

## **专题 1：新增千亿斤粮食生产能力规划田间工程及农技服务体系建设**

### **一、建设背景**

粮食安全始终是关系我国国民经济发展、社会稳定和国家自立的全局性重大战略问题。按照党中央、国务院的要求和部署，我委会同有关部门组织编制了《全国新增 1000 亿斤粮食生产能力规划（2009 - 2020 年）》（以下简称《规划》），并于 2009 年经国务院第 56 次常务会议通过，由国务院办公厅以国办发[2009]47 号文件印发实施。《规划》针对我国粮食生产资源约束日益偏紧、粮食需求刚性增长、粮食品种结构和生产布局矛盾突出、粮食生产比较效益偏低、国际市场粮食价格大幅波动、宏观调控难度加大的形势，提出了今后粮食生产的指导思想、基本原则，明确了到 2010 年、2015 年和 2020 年分阶段目标和分省区、分品种增产任务，以及相应的增产技术路线、区域布局、建设任务和重点工程、配套政策措施等。

### **二、建设内容和目标**

针对我国粮食生产的主要制约因素，《规划》提出统筹实施水利骨干工程、基本农田、粮食科研创新能力、良种繁育和农技推广体系、农业机械化体系、防灾减灾体系、农业生态环境保护体系、仓储物流和粮食加工能力等八大工程建设。其中，田间工程及农技服务体系建设资金重点用于《规划》确定的 800 个产粮大县高产稳产粮田、良种科研繁育体系、农技农机服务体系、农业环保工程等项目建设，到 2020 年，完成建设高产稳产粮田 1.5



亿亩，形成一批北方地区 80 万亩以上、南方地区 50 万亩以上的区域化、规模化、集中连片的商品粮生产基地，增强产粮大县良种科研繁育、农技农机服务和农业面源污染治理能力，提高粮食综合生产能力。2010 年，国家安排中央投资 65 亿元，启动了规划范围内产粮大县田间工程及农技（农机）体系建设。2011 年，国家将继续安排中央投资 65 亿元，用于上述项目建设。

### **三、项目管理办法**

田间工程及农技服务体系建设严格按照固定资产投资项目管理程序组织实施。根据省级实施规划和省级实施方案，有关省（区、市）发展改革部门会同农业、水利部门，在与农业综合开发、国土等部门对当年有关项目建设任务、建设地点等进行衔接后，组织编制和审批县级年度项目实施方案，并报国家有关部门备案。年度项目实施方案要明确项目区的建设范围、地点、规模、任务、工程量和粮食增产目标等。

根据批复的县级年度项目实施方案，由省级发展改革委会同农业、水利部门统一编制项目资金申请报告，联合上报国家发展改革委和农业部、水利部，国家发展改革委会同农业部、水利部联合会审后统一下达。

## **专题 2：油料生产基地**

### **一、建设背景**

近年来，我国食用植物油消费快速增长，但国内油料生产发展相对缓慢，产不足需，进口增加。为加快发展国内油料生产，增加食用植物油供给，满足城乡居民生活需要，促进农民增收，

2007 年，国务院办公厅印发了《关于促进油料生产发展的意见》（国办发〔2007〕59 号），提出在避免与粮食争地的前提下，加大油料生产的扶持力度，适当恢复油料种植面积，努力提高单产水平和含油率，改善油料品质。为此，从 2008 年开始，国家加大了对油料生产的扶持力度，在湖北、湖南、江苏、安徽等长江流域油菜主产区启动建设一批“双低”油菜生产基地。

针对制约油料生产的突出因素，油料生产基地建设以提高油料生产能力为主要目标，以地市为单位，统筹规划、集中连片建设。主要建设内容为良种繁育、小型农田水利工程建设，并完善相应的病虫害防治和土肥监测等设施，实现油料规模化、标准化、优质化生产。截止 2010 年底，国家已累计安排中央投资 6 亿元，先后在湖南、湖北、江西、安徽、四川，以及河南、山东、河北等省建设了一批“双低”油菜和榨油花生生产基地，改善了油料良种繁育、生产基础设施条件，增强了油菜生产抗灾能力，提高了油料供种能力和单产水平。

## **二、建设内容和目标**

根据我国食用植物油供求面临的新形势和《国务院关于促进油料生产发展的意见》（国办发〔2007〕59 号）、《国务院关于促进食用植物油产业健康发展保障供给安全的意见》（国发〔2008〕36 号）和油料生产基地建设规划，2011 年国家将继续安排中央投资 2 亿元，支持油料主产区发展油菜、花生生产。其中，“双低”油菜生产基地主要安排在长江流域油菜主产区，花生生产基地主要安排在冀鲁豫、辽西等花生主产区。基地建设以提高我国油料综合生产能力，改善油料品质，提高单产水平和含油率，降

低生产成本，增强市场竞争力为目标，以良种繁育和田间工程建设为重点，改善油料作物育种和生产条件，加快良种培育和推广，扩大油料作物种植面积，提高油料作物产量和效益，增加市场供给，为缓解我国油料供需矛盾，维护食用植物油安全，促进农民增收做出积极贡献。

### **三、项目管理办法**

国家发展改革委同农业部，按照有关专项规划和年度中央投资规模，提出分省中央补助地方投资规模和具体工作要求。省级发展改革委同农业部门，按照分省补助规模，根据各地糖料面积、产量、加工能力等情况，择优选择项目区，并组织地方委托具备一定资质的设计单位编制项目可研报告。省级发展改革委按程序审批项目可研报告后，会同农业部门联合上报年度项目资金申请报告，国家发展改革委同农业部审核后，联合下达年度项目投资计划。

## **专题 3：糖料生产基地**

### **一、建设背景**

随着食品工业的快速发展，我国食糖消费量持续增长，由“九五”期间的年均 800 万吨增至目前的 1400 万吨左右。国内食糖生产出现产不足需的局面，为此增加糖料生产，保证市场供给已成为当前农业工作的一项重要任务。为提高我国糖料生产能力，立足国内增加食糖产量，保障市场供应，增加农民收入，促进糖料生产持续、稳定、健康发展，根据党中央、国务院的要求和有关规划，2008 年我委安排中央投资规模 5000 万元，再次启动糖

料生产基地建设。2009 年开始，国家进一步加大糖料生产基地建设投入力度，年度中央投资规模增至 1 亿元，比上年翻了一番。截止 2010 年底，我委已累计安排中央投资 2.5 亿元，先后在广西、云南、海南、广东等甘蔗主产区，以及新疆等部分甜菜主产区建设了一批糖料生产基地，改善良种繁育和田间生产条件，加快品种培育推广，提高糖料单产水平。

## **二、建设内容和目标**

根据中央 1 号文件和有关建设规划，2011 年国家将继续安排中央投资 1 亿元用于糖料生产基地建设。主要建设内容为，糖料良种繁育、排灌渠系等小型农田水利工程建设，完善病虫害防治、土肥监测等农技服务体系，提高糖料综合生产能力，切实保障国内食糖供给。考虑到甘蔗占我国糖料的比重较高，基地建设将继续以甘蔗为重点，在广西、云南等甘蔗主产区建设甘蔗生产基地，提高甘蔗生产水平。同时，适当兼顾甜菜生产，在新疆建设甜菜生产基地。

## **三、项目管理办法**

国家发展改革委会同农业部，按照有关专项规划和年度中央投资规模，提出分省中央补助地方投资规模和具体工作要求。省级发展改革委会同农业部门，按照分省补助规模，根据各地糖料面积、产量、加工能力等情况，择优选择项目区，并组织地方委托具备一定资质的设计单位编制项目可研报告。省级发展改革委按程序审批项目可研报告后，会同农业部门联合上报年度项目资金申请报告，国家发展改革委会同农业部审核后，联合下达年度项目投资计划。

## 专题 4：新疆优质棉基地

### 一、建设背景

为发挥新疆棉花生产优势，提高全疆棉花生产能力，在“九五”和“十五”新疆棉花生产基地建设的基础上，国务院批准同意继续建设“十一五”新疆优质棉生产基地。针对“九五”后期新疆棉花生产出现品种多、乱、杂和高产栽培技术不到位、造成棉花一致性差、异型纤维含量高、严重影响新疆棉花的竞争力等问题，“十一五”优质棉基地主要通过实施品种优化工程、节水灌溉与科学施肥工程和技术推广体系建设，使新疆棉区的主栽品种由 30 多个优化到 10 个，建成节水高产示范棉田 100 万亩，棉花生产水平和品质全面提升，总产量由 140 万吨增加到 175 万吨，商品棉一、二级率由 80% 提高到 85%。项目总投资 15.1 亿元，其中我委安排中央投资 7.5 亿元。截至 2010 年，“十一五”新疆优质棉基地投资已全部安排完毕。在项目建设的带动下，新疆棉花生产有了长足发展，棉花产量占全国的比重提高到 40%，成为我国最大的棉花生产基地，在增加国内棉花供应，保障纺织工业发展需要等方面发挥了重要作用。

从长期看，我国棉花需求将继续保持稳步增长的势头，国内棉花产需缺口逐年扩大。考虑到新疆是我国最大的棉花适宜产区，棉花生产在全国占有举足轻重的地位，为充分发挥新疆棉花生产的比较优势，进一步提高棉花生产水平，改善棉花品质，国家将继续支持新疆棉花生产基地建设，加快优良品种培育，大力推广棉田节水灌溉，逐步改变棉花生产存在的品种混杂、良种覆盖率低、质量不高、种植模式相对单一、水资源供求矛盾突出等

问题，实现新疆棉花产业可持续发展。

## **二、建设内容和目标**

在以往基地建设的基础上，按照“填平补齐、突出重点、提高质量、增加效益”的要求，新疆优质棉生产基地将继续以育种能力、良种繁育、高标准棉田和生产服务体系建设为重点，改善棉花生产条件，提高棉花综合生产能力。2011 年，国家将安排中央投资 1 亿元用于新疆优质棉基地建设。

## **三、项目管理办法**

由新疆自治区、新疆生产建设兵团发展改革委根据国家批准的项目可行性研究报告和年度投资控制规模，组织编制单项工程的项目可行性研究报告并按程序审批后，向国家发展改革委提出年度项目资金申请报告，并附单项工程项目可行性研究报告审批文件、配套资金承诺文件等。国家发展改革委按照有关专项规划和年度中央投资计划，下达年度投资规模计划，提出工作要求。新疆自治区、新疆生产建设兵团发展改革委根据已批复的项目可行性研究报告，将年度投资规模计划分解安排到具体项目，下达年度投资项目计划，并将投资计划下达文件抄报国家发展改革委。

## **专题 5：旱作农业示范基地**

### **一、建设背景**

我国是世界上水资源严重紧缺的 13 个国家之一，人均水资源占有量约为世界平均水平的 1/4，随着经济社会的快速发展，

水资源供需矛盾日趋加剧，农业用水难以增加。目前，我国旱作耕地面积 10 亿亩左右，约占耕地总面积的 55%，每年旱灾发生面积 4~5 亿亩，成灾面积 1.8 亿亩。大力发展旱作节水农业，不仅可以增强耕地蓄水抗旱能力，实现自然降水与灌溉水的综合利用，减少对地下、地表水资源的过度开发，而且可以减轻水土流失和土地沙化，转变农业发展方式，促进人口、资源、环境相协调。

国家十分重视旱作节水农业建设，1999 - 2003 年，国家累计安排中央投资 5.1 亿元，启动实施了旱作农业示范基地建设。2008 年开始，国家进一步加大旱作农业建设投入力度，每年安排中央投资 3 亿元，用于北方旱区旱作农业示范基地建设。截止 2010 年底，国家累计安排中央投资 9 亿元，先后在东北、西北、华北等旱区建设了一批旱作节水农业示范基地。通过基地建设和工程、农艺措施组装修配，改善了示范区农业生产条件，提高了农田基础地力和抗旱节水能力，项目区耕地亩均节水 80 立方米左右，取得了较好的经济和生态效益，并为大规模实施旱作节水农业积累了经验。

## **二、建设内容和目标**

党的十七届三中全会《决定》和 2010 年中央 1 号文件均明确提出，继续实施旱作节水农业示范工程。为此，2011 年国家将继续安排中央投资 3 亿元，用于旱作农业示范基地建设。旱作农业示范基地建设将根据《全国旱作节水农业发展建设规划》，重点在北方旱区兴建各类旱作农业基础设施，完善节水技术服务体系。项目建设的主要目标为，项目区农田蓄水保水能力明显提

高，降水利用率提高 8 - 10 个百分点，水分利用效率平均提高 0.15 公斤/毫米·亩，在提高区域粮食综合生产能力的同时，实现农业增效、农民增收、生态环境显著改善，为区域经济协调发展奠定坚实的基础。

### **三、项目管理办法**

国家发展改革委会同农业部，按照有关专项规划和年度中央投资规模，提出分省中央补助地方投资规模和具体工作要求。省级发展改革委同农业部门，按照分省补助规模，在规划确定的县内择优选择项目区，并组织地方委托具备一定资质的设计单位编制项目可研报告。省级发展改革委按程序审批项目可研报告后，会同农业部门联合上报年度项目资金申请报告，国家发展改革委会同农业部审核后，联合下达年度项目投资计划。

## **专题 6：保护性耕作工程**

### **一、建设背景**

保护性耕作是农业可持续发展的主要技术内容之一，主要通过

对农田实行免耕、少耕和秸秆留茬覆盖还田、控制土壤风蚀水蚀和沙尘污染，提高土壤肥力和抗旱节水能力以及节能降耗和节本增效。党中央、国务院高度重视发展保护性耕作，积极推动转变农业发展方式，党的十七届三中全会明确提出要推广保护性耕作，提高耕地质量，近年的中央一号文件也强调要积极发展保护性耕作。2008 年，国家发展改革委和农业部共同编制了《保护性耕作建设规划（2009 - 2015 年）》，2009 年 3 月，经国务院批准后印发实施。根据各地种植制度、自然生态条件等区域特点，



《规划》将保护性耕作工程建设区域分为东北平原垄作区、东北西部干旱风沙区、西北黄土高原区、西北绿洲农业区、华北长城沿线区和黄淮海两茬平作区等 6 个主要类型区，示范推广 15 种保护性耕作技术模式。通过实施该《规划》，以东北、西北、华北一熟制地区为重点区域，成 600 个高标准、高效益保护性耕作工程区，总规模 2000 万亩，并通过项目建设与辐射带动，新增保护性耕作面积约 1.7 亿亩。

## **二、建设内容和目标**

为加快发展我国保护性耕作，转变农业耕作模式，2010 年我委安排中央投资 3 亿元，启动实施了《保护性耕作工程建设规划（2009-2015 年）》。主要建设内容为：一是购置多功能免耕播种机、深松机（犁）、浅松除草机、秸秆处理机、机载式植保机和大中型拖拉机等专用机具。二是平整土地，修建机耕道、机具停放场、库棚等设施。三是县级农机化技术推广服务能力建设，有选择地改造培训用房、购置保护性耕作监测、机具维护等设备。项目建成后，每个示范县（场）建成 3 - 4 万亩工程示范区，满足全县发展保护性耕作的示范要求，带动周边地区保护性耕作的发展。2011 年，我委将继续安排中央投资 3 亿元，用于保护性耕作工程建设。

## **三、项目管理办法**

国家发展改革委会同农业部，按照有关规划和年度中央投资规模，提出分省中央补助地方投资规模，提出具体工作要求。省级发展改革部门会同农机化主管部门按照基本建设程序和分省资金规模，联合布置地方开展项目前期工作，以县为单位编制项

目可研报告，由县级发展改革部门会同农机化主管部门联合上报省级发展改革和农机化主管部门。省级发展改革和农机化主管部门对上报的项目可研报告实行联合审查，由省级农业化主管部门提出审查意见提交发展改革部门，发展改革部门批复项目可研报告。省级发展改革、农机化主管部门根据批复的可研报告，联合将项目资金申请报告上报至国家发展改革委、农业部，并附项目可研报告批复文件、地方配套资金承诺函。

## **专题 7：种植业种子工程**

### **一、背景及成效**

上世纪九十年代，我国传统农业开始向现代农业转变，种子产业发展面临着严峻的挑战：良种供给不足，生产规模小、产地分散、品种杂；种子质量难以控制，给农业生产安全带来隐患；研发投入少且效率偏低，新品种研发投入不足，设施装备落后，科研成果转化效率低；种子企业处于“多、散、小”状态，产业聚集度较低，专业化程度不高，竞争力不强；跨国种业给国内种业带来巨大压力，国外抗虫棉良种曾一度占据我国棉花用种量的70%。针对这一形势，党中央、国务院提出实施种子工程，完善农作物优良品种的繁育和推广体系。为此，农业部组织编制了《种子工程总体规划》。1996年9月，经原国家计委批复，正式启动种子工程建设。种子工程建设分为两个阶段。第一阶段是1996-2005年，目标是选育、引进和推广优良新品种，建设一批大型专业化种子生产基地，促进种子质量水平明显提高，使良种

在农业增产中的贡献份额提高 5-10 个百分点。第二阶段是 2006-2010 年，目标是加强种质资源保护，继续进行选育、引进和推广优良新品种，根据结构调整的需求进行良种繁育基地建设，健全种子区域实验站和质量检测体系，促进主要作物主推品种再次更新，提高主要农作物种子纯度。2006-2010 年安排中央投资 20 多亿元。

通过种子工程建设，我国已相继建成一批国家种质资源库（圃）、农作物改良中心和分中心、农作物区域试验站、种子质量检测中心、分中心、救灾备荒种子储备库、农作物（原）良种繁育基地（场）等，种质资源保存条件得到改善，品种改良创新能力显著提高，优新品种选育不断加速，区域试验审定逐步规范，优良品种推广速度加快，质量检验装备水平提高，种子质量监督管理能力增强，促进了新品种的繁育和推广，完善了种子社会化服务和管理，提升了安全供种能力，推动了农业结构调整和农民增收。据农业部测算，良种在我国农业增长中的贡献份额已从 2003 年的 36% 上升到目前的 43% 左右。

## 二、下一阶段目标和任务

下一阶段要以科学发展观为指导，围绕“供种数量安全、种子质量安全、品种种植安全、种子产业安全”的总体目标，以加快现代种业发展为主线，进一步加大基础设施投入力度，着力加强种业基础性、公益性科研条件建设，推进规模化、标准化良种繁育基地建设，提升良种综合生产能力；改善品种试验和种子检测条件，提升种子监管服务能力。到 2015 年，初步构建集育种创新、种子生产和监管服务等功能配套齐全、运行顺畅高效的现

代种业基础支撑体系。2011 年，国家安排中央投资 5 亿元用于种子工程建设。

### **三、项目管理办法**

项目具体申报要求参见农业部印发的有关种子工程项目申报指南。项目申报程序为：省级农业行政主管部门向农业部申报项目可行性研究报告，农业部审批项目可行性研究报告后提出项目投资计划建议报国家发展改革委。国家发展改革委按照有关专项规划和年度中央投资计划，将投资计划下达农业部，由农业部转发项目投资计划，提出落实工作责任、强化监督管理等具体要求，并将转发的投资计划文件抄送国家发展改革委。

## **专题 8：植保工程**

### **一、背景及成效**

1998 年，国家有关部门提出了植保工程建设规划建议，以提升粮食作物重大病虫防控能力为重点，保障国家粮食安全为主线，并编制了《植保工程建设规划（1998-2003）》，在建设病虫监测类、疫情检疫类等小型项目的同时，开始探索“整合项目、避免重复、区域布点、综合建设”的路子。2000-2003 年，累计中央投资 7.79 亿元，建设全国农作物重大病虫监控中心、省级分中心项目 18 个，国家及省级农药残留与质量监测中心项目 37 个，蝗虫地面应急防治站、小麦条锈病菌源地综合治理试验站 191 个，区域性植物检疫隔离试种场项目 3 个，农用航空服务类项目 6 个。

2004 年，在总结前期建设经验的基础上，继续以保障粮食

生产安全和农产品贸易安全为重点，以县级病虫监测防控能力建设为主线，本着“区域布局、突出重点、综合建设、提升能力”的原则，农业部编制了《植保工程建设规划》(2004-2010)，我委累计安排中央投资 17 亿多元，建设省级农作物重大病虫监控分中心项目 13 个，农作物重大病虫预警与控制区域站或柑橘、苹果非疫区项目 561 个，农用航空服务类项目 1 个。另外，通过优质粮食产业工程建设了农业有害生物预警与控制站 299 个。其中，建设县、市级病虫监测与防控类项目 860 个，占规划投资建设比例的 76.5%。截止目前，县、市级植保机构投资 200 万元以上的基础设施建设项目已达 1051 个，其中县级 946 个，占主要农区县的 37%；市级 105 个，占全国市级机构的 31.5%。

## 二、下一阶段目标和任务

虽然我国植保体系基础设施条件得到了很大改善，但全国植保体系“网大点稀、功能不全”的状况尚未得到根本改变。目前，全国县级病虫监测预警能力、病虫预防控制能力、疫病封锁扑灭能力、农药风险评估与监控能力、植保技术支撑创新能力仍不足。为此，“十二五”期间，要继续以农业有害生物预警与控制站建设为重点，提高监测预警能力、防控处置能力、专业化统防统治作业能力、疫情监管阻截能力，实现绿色防控技术覆盖率由 30% 提高到 60%。

2011 年，国家安排中央投资 4 亿元用于植保工程建设，不包括《全国新增 1000 亿斤粮食生产能力规划》中 800 个产粮大县的植保项目。

## 三、项目管理办法

项目具体申报要求参见农业部印发的有关植保工程项目申报指南。项目申报程序为：省级农业行政主管部门向农业部申报项目可行性研究报告，农业部审批项目可行性研究报告后提出项目投资计划建议报国家发展改革委。国家发展改革委按照有关专项规划和年度中央投资计划，将投资计划下达农业部，由农业部转发项目投资计划，提出落实工作责任、强化监督管理等具体要求，并将转发的投资计划文件抄送国家发展改革委。

## **专题 9：畜禽水产良种工程**

### **一、背景及成效**

1998 年以来，国家加大了畜禽水产良种繁育体系建设投入，改善了畜牧水产良种生产基础设施条件，提高了畜禽水产养殖效益。一是畜禽水产良种繁育体系初步构建。1998 至 2010 年，累计安排中央投资 26 亿元，建设畜禽原良种场 885 个、水产原良种场 428 个，基本形成了以原种场和资源场为核心、扩繁场和改良站为支撑，质量检测中心为保障的畜禽良种繁育体系框架。二是良种供应能力明显增强。随着现代化的良种保种、选育和繁育基础设施不断完善，畜禽水产良种生产能力稳步提高，良种供应能力明显增强。2009 年，全国共有各类畜禽场 14788 个，比 2000 年增长近一倍，2008 年提供种猪 1889 万头，是 2000 年的 3.45 倍，父母代种鸡供应是 2000 年的 2.1 倍。截止目前，共有水产原良种场 504 个，原良种覆盖率达 55%，与 1998 年相比增长近 10 个百分点，水产原良种生产能力增加 1 倍。三是自主创新能

力稳步提升。目前，已有苏太猪等 82 个畜禽新品种（配套系）通过国家审定，自主培育的蛋种鸡市场占有率达 40%；长毛兔新品种产毛性能居国际领先水平，实现了自我供种。通过全国水产原种和良种审定委员会审定的新品种 87 个，其中建鲤、中国对虾“黄海 1 号”等已成为我国水产养殖的重要品种。四是重要种质资源得到保护。按照“分级管理、重点保护”的养殖遗传资源保护与开发原则，国家公布了 138 个国家级畜禽保护品种，并先后投入 5 亿元，支持建设畜禽保种场、保护区 165 个、基因库 6 个，验收并公告了第一批 119 个国家级畜禽保种场、保护区和基因库，抢救了五指山猪、矮脚鸡等一批濒危灭绝的畜禽品种，使 100 多个地方品种得到了有效保护。通过水产原良种工程建设，共保存了“四大家鱼”、建鲤、中华鳖等 40 多个重要的水产种质资源，为我国水产养殖业的持续发展提供了重要的物质基础。

## **二、下一阶段目标和任务**

“十二五”期间，逐步健全新型良种繁育体系，畜禽良种生产供应能力、质量水平明显提高，种畜禽质量监测和手段明显改善，畜禽繁育创新能力明显提升，畜禽品种资源得到更有效的保护；建设一批技术先进、设施良好的水产遗传育种中心、原种场和良种场，达到每年推出一批新品种（品系）度，力争我国水产主要养殖品种的遗传改良率和良种覆盖率分别提高 10 个百分点和 20 个百分点。

2011 年，国家安排中央投资 3 亿元用于畜禽水产良种工程建设，其中畜禽良种工程 2 亿元，水产良种工程 1 亿元。

## **三、项目管理办法**

项目具体申报要求参见农业部印发的有关畜禽水产良种工程项目申报指南。项目申报程序为：省级农业行政主管部门向农业部申报项目可行性研究报告，农业部审批项目可行性研究报告后提出项目投资计划建议报国家发展改革委。国家发展改革委按照有关专项规划和年度中央投资计划，将投资计划下达农业部，由农业部转发项目投资计划，提出落实工作责任、强化监督管理等具体要求，并将转发的投资计划文件抄送国家发展改革委。

## **专题 10：动物防疫体系建设**

### **一、背景及成效**

2004 年，针对我国发生高致病性禽流感疫情，为加强全国动物防疫体系建设，根据国务院要求，国家发展改革委同农业部等部门编制了《全国动物防疫体系建设规划（2004 - 2008）》。截至 2010 年，国家累计安排动物防疫体系建设中央投资 80 多亿元，建设了国家动物疫病预防控制中心、国家兽医微生物中心、国家动物疫病防控生物安全四级实验室、国家口蹄疫参考实验室项目、国家水生动物病原库等国家级技术支撑项目，以及省级动物疫病预防控制中心、动物卫生监督所、兽药监察所、水生动物疫病监控中心，县级动物防疫站、动物卫生监督所、陆生野生动物疫源疫病监测站、水生动物防疫站和乡镇兽医站等项目，建立健全了中央、省、县、乡镇四级动物防疫体系，我国重大动物疫病防控能力显著增强，检疫监督执法水平明显提高，兽药行业管理逐步完善，科技支撑体系进一步加强，动物防疫体系更加完善。



## 二、下一阶段目标和任务

目前，我国动物防疫工作仍面临严峻形势，为进一步完善动物疫病防疫体系，国家有关部门正在编制《全国动物防疫体系建设二期规划》，将通过对现有动物防疫体系的巩固、完善和提升，构建体系健全、运作高效、队伍稳定、保障有力的动物疫病防控体系，对重大动物疫病实现全方位控制、区域性消灭，全面提升兽药质量监察和兽药残留监控能力，进一步增强动物及动物产品质量安全监管和追踪溯源能力，逐步提高我国参与国际兽医事务能力，有力保障动物产品质量安全和人民群众身体健康，保护动物产品安全贸易，维护社会安定和国家声誉。2011 年，国家继续安排中央投资 8 亿元用于动物防疫体系建设。

## 三、项目管理办法

(一)项目可行性研究报告或实施方案编制。省级发展改革、畜牧兽医、渔业、农垦部门共同研究提出本地区项目总体安排方案后，联合行文布置有关市、县开展项目前期工作。各地在编制项目可行性研究报告或实施方案时，要从本地实际和工作需要出发，按照填平补齐的原则实事求是确定项目建设内容。

(二)投资计划申报。根据批复的项目可行性研究报告或实施方案，连同续建项目一并由省级发展改革委会同畜牧兽医(渔业、农垦)主管部门统一编制项目年度投资申请报告，联合上报国家发展改革委、农业部。投资申请报告需附项目实施方案或可研报告批复文件，有地方配套投资的还需附地方配套资金承诺函。

## **专题 11：生猪和奶牛标准化规模养殖场（小区）建设**

### **一、背景及成效**

改革开放以来，我国生猪、奶业生产取得了长足发展。受前几年生猪价格过低、饲养成本上升和部分地区发生猪蓝耳病疫情等因素影响，我国生猪生产出现下滑，造成 2007 年下半年以来猪肉供应偏紧，价格出现较大幅度上涨。为促进生猪生产发展和稳定市场供应，国务院 2007 年出台了《关于促进生猪生产发展稳定市场供应的意见》（国发〔2007〕22 号），明确提出扶持生猪标准化规模饲养，国家对标准化规模养猪场（小区）的粪污处理和沼气池等基础设施建设给予适当支持。针对奶牛良种覆盖率低，养殖方式较为落后，规模化生产水平不高，奶业生产不稳定等问题，为促进奶业持续健康发展，2007 年国务院出台了《关于促进奶业持续健康发展的意见》（国发〔2007〕31 号），明确提出支持建设标准化奶牛养殖小区，国家对养殖小区（场）的水电路、粪污处理、防疫、挤奶设施及饲草料基地建设等给予适当补助。为落实国务院上述文件精神，2007-2010 年，国家发展改革委累计安排中央预算内投资 100 亿元，支持建设生猪标准化规模养殖小区（场）3.7 万个；2008-2010 年，累计安排中央预算内投资 12 亿元，支持建设奶牛标准化规模养殖场（小区）1945 个。

### **二、建设内容及重点**

#### **（一）建设重点**

1、生猪标准化规模养殖场(小区)。2011 年，国家安排中央投资 10 亿元用于生猪标准化规模养殖场(小区)建设。重点扶持年出栏 500-3000 头的标准化规模养殖场(小区)的改扩建,兼顾年出

栏 3000 头以上大型养殖场(小区)。

2、奶牛标准化规模养殖场(小区)。2011 年，国家安排中央投资 5 亿元用于奶牛标准化规模养殖场(小区)建设，扶持存栏奶牛 300 头以上的现有奶牛养殖小区(场)的改扩建。为鼓励乳制品加工企业建设稳定可控的奶源基地，各地可安排试点，申报本地省级品牌乳制品加工农业产业化龙头企业自建、收购或参股建设的养殖小区(场)改造项目，申报数量不少于本省(区、市)申报项目总数的 1/3。

## **(二) 建设内容**

1、生猪标准化规模养殖场(小区)。中央投资要优先安排粪污处理设施建设并达到环保部门相关要求，剩余资金可适当安排猪舍标准化改造以及水、电、路、防疫等配套设施建设。

2、奶牛标准化规模养殖场(小区)。主要建设内容包括养殖小区(场)的水、电、路、粪污处理、防疫、挤奶等配套设施及饲草料基地建设。

## **(三) 投资补助标准**

1、生猪标准化规模养殖场(小区)。分年出栏 500—999 头、1000—1999 头、2000-2999 头和 3000 头以上四个档次予以补助。其中：

年出栏 500—999 头的养殖场(小区)每个中央平均补助投资 20 万元，其中：苏浙粤每个补助 15 万元，西部 12 省(区)每个补助 25 万元，其他地区每个补助 20 万元，京津地区不安排。

年出栏 1000—1999 头的养殖场(小区)每个中央平均补助投资 40 万元，其中：京津苏浙粤每个补助 30 万元、西部 12 省(区)

每个补助 50 万元，其他地区每个补助 40 万元。

年出栏 2000—2999 头的养殖场(小区)每个中央平均补助投资 60 万元，其中：京津苏浙粤每个补助 50 万元，西部 12 省(区)每个补助 70 万元，其他地区每个补助 60 万元。

年出栏 3000 头以上的养殖场(小区)每个中央平均补助投资 80 万元。

考虑到云南、贵州、重庆的特殊情况，云南、贵州、重庆可适当降低年出栏规模标准，安排部分 300-499 头的养殖场(小区、重点户)，中央平均补助投资 10 万元。

2、奶牛标准化规模养殖场(小区)。中央投资分年存栏 300—499 头、500—999 头、1000 头以上三个档次予以补助。其中：

年存栏 200—499 头的养殖小区(场)，每个中央平均补助投资 80 万元。

年存栏 500—999 头的养殖小区(场)，每个中央平均补助投资 130 万元。

年存栏 1000 头以上的养殖小区(场)，每个中央平均补助投资 170 万元。

### **三、项目管理办法**

#### **(一) 生猪标准化规模养殖场(小区)**

按照国家确定的分省中央补助投资控制规模，省级畜牧主管部门会同发展改革部门提出项目总体安排方案后，省级畜牧主管部门负责项目可研报告(或实施方案)的组织编制和项目组织实施工作，省级发展改革部门负责项目可研报告(或实施方案)的

审批及项目实施情况的监督检查工作。有关市、县畜牧主管部门会同发展改革部门组织编制项目可研报告（或实施方案）后，按程序联合上报省级畜牧主管部门、发展改革部门。省级畜牧主管部门汇总提出审查意见，省级发展改革部门审批项目可研报告（或实施方案）。各地按照公开、公平、公正原则，对拟申报的项目进行公示并确认项目无争议后，编制上报项目可研报告。

根据批复的项目可研报告（或实施方案），省级发展改革部门会同省级畜牧主管部门提出项目资金申请报告联合上报至国家发展改革委和农业部。

## （二）奶牛标准化规模养殖场(小区)

按照国家确定的分省中央补助投资控制规模，省级畜牧主管部门会同发展改革部门提出项目总体安排方案后，联合布置项目申报工作。地方畜牧主管部门要会同发展改革部门按照公开、公平、公正的原则，择优选择项目，并在当地主要媒体对拟申报的项目进行公示，确认项目无争议后才能组织编制项目可研报告。

地方畜牧主管部门负责项目可研报告的组织编制和项目组织实施工作，地方发展改革部门负责项目可研报告审批及项目实施情况的监督检查工作。项目单位编制项目可研报告后，按隶属关系报同级发展改革部门、畜牧主管部门，畜牧主管部门提出审查意见，发展改革部门按权限审批项目可研报告，批复文件抄送上级发展改革部门、畜牧主管部门备案。其中：（1）租赁经营的养殖小区（场），由承租经营者编制项目可研报告，报项目所在地县级发展改革部门、畜牧主管部门按程序和权限审批。（2）乳制品加工农业产业化龙头企业自建、收购或参股建设的奶牛养殖

小区(场),由企业编制项目可研报告,附项目配套资金承诺函、项目建设承诺书以及自建、收购或参股建设奶牛养殖小区(场)的合法有效证明文件等,按隶属关系报所在地发展改革部门、畜牧主管部门按程序和权限审批。项目所在地发展改革部门要加强对乳制品加工农业产业化龙头企业项目实施情况的监督检查。

根据批复的项目可研报告,省级发展改革部门会同省级畜牧主管部门汇总提出项目资金申请报告,附项目可研报告批复文件,联合上报至国家发展改革委和农业部。

## **专题 12 : 渔政渔港工程**

### **一、背景及成效**

#### **(一) 渔政建设**

渔政管理系统承担着维权护渔、水生生物资源养护、渔业生产秩序维护、渔业安全生产、渔船管理、渔港监督、渔船检验、渔业无线电管理、水产品质量安全监管等重要职责,对维护国家海洋权益、保证渔民合法权益、保障渔业生产安全、水产品质量安全和渔业生态安全等方面发挥着重要作用。在计划经济时期,渔政管理的主要任务是从事鱼汛期间渔业生产调度指挥等等,渔政装备设施少、技术水平低。1986 年《渔业法》颁布实施后,渔政管理体系建设步伐加快,渔政基础设施建设投入加大,1998 年又开始利用国债资金支持渔政装备设施建设,渔政执法能力明显提高。

1998 - 2010 年,我委累计安排中央投资 17 亿元,支持建设了 1689 艘渔政船(其中千吨级 6 艘,200 吨以上的 54 艘)、576

艘渔政快艇、554 辆渔政车，建设了渔政管理指挥系统、南沙渔船船位监控系统等装备设施，在部分重点海域建设了渔政执法码头，使中国渔政的执法装备有了显著改观，行政执法和安全保障能力明显提高。

## （二）渔港建设

渔港既是渔民补给生产资料、销售渔获物的后方基地，又是台风发生时渔民回港避风、休渔期间渔民停靠渔船的重要场所，还是沿海小城镇发展的重要依托，在保障渔民正常出海作业、维护渔民生命财产安全、促进渔业资源养护和渔民转产转业、带动地方经济发展等方面发挥着重要作用。1991 年，国务院办公厅以国办发〔1991〕29 号文转发了农业部《关于加强群众渔港建设的报告》，采取民办公助的方式对 83 个群众渔港进行资金扶持，每港中央补助 100-300 万元。1998 年国家实施积极的财政政策后，我委大幅增加了渔港建设投资。

1998 - 2010 年，我委累计安排投资 24 亿元，建设了各类渔港 143 个，其中中心渔港 55 个、一级渔港 56 个，共建码头 5.5 万米，护岸 5.7 万米，防波堤 6.4 万米，港池、航道疏浚 2931 万立方米，形成有效掩护水域面积 5000 万平方米。目前，沿海每个重点渔业县市都有一级以上渔港，渔港综合防风水平提升到 9 级以上，解决了 10 万多艘渔船的避风问题，占海洋捕捞机动渔船总数的 1/2，大大缓解了沿海渔船回港航程远、避风难、安全保障低的问题。通过在渔港配套建设综合执法办证中心、港口监控、航标、消防等设施，为落实渔业安全法规、提高港区安全保障能力、依法及时查处违规渔船、加强休渔期渔船管理、促

进渔业资源养护及可持续利用发挥了重要作用。通过渔港建设，也带动了港区水产品交易流通、冷藏加工、生产补给等产业发展，不仅提高了对渔民出海作业的补给能力，方便渔民交易渔获物，而且为渔民转产转业创造了就业机会，促进了港区经济发展和小城镇建设。

## 二、下一阶段建设目标及任务

经过多年建设，我国渔政渔港建设取得了明显成效，但与形势发展需要相比还有较大差距。在渔港建设方面，受沿海海洋经济发展的影响，一些地方存在重商港、轻渔港的现象，渔港建设空间受到限制；近年来，减船转产政策效益下降，捕捞渔船数量居高不下，船多港少矛盾仍然十分突出。在渔政建设方面，渔政船艇总量严重不足，尤其是直属三大海区局平均不到 7 艘渔政船，难以完成专属经济区巡航、朝韩敏感水域渔船管控、南沙巡航护渔等执法任务；缺乏大中型渔政船，现有 1000 吨级以上渔政船船速慢，续航力、自持力远不能满足执法任务的需要。针对上述问题，下一阶段渔政渔港建设目标和任务是：

### （一）渔政建设

到 2015 年，基本形成水上、陆地、空中“三位一体”的渔政装备设施建设格局，涉及海洋渔政船、内陆渔政船艇、渔政基地和码头等渔业执法设施设备体系，基本满足法律法规赋予渔业执法队伍养护水生生物资源与生态环境、渔船渔港管理、水产养殖和水产品质量安全管理等职责需要，有效提高渔政执法管理水平和能力。2011 - 2015 年，渔政建设的重点是优先建造一批 3000 吨级及以上吨级载机渔政船，适当建造一批 1000 吨级渔政船。



## **（二）渔港建设**

渔港建设的目标：在“十二五”期间，统筹兼顾防灾减灾需要和海洋渔业可持续发展，在认真摸清海洋渔业资源状况、合理确定可承载的渔船总数及功率总量、切实推进渔民转产转业和减船工作的基础上，综合考虑海洋渔业资源、渔船数量、台风发生区域、海洋经济发展等因素，科学规划全国渔港建设布局，建设一批与海洋功能区划、土地利用总体规划、城镇建设规划充分衔接的中心、一级渔港。

2011 年，国家安排中央投资 6 亿元用于渔政渔港建设。

## **三、项目管理办法**

项目具体申报要求参见农业部印发的有关渔政渔港建设项目申报指南。项目申报程序为：省级渔业行政主管部门向农业部申报项目可行性研究报告，农业部按权限审批项目可行性研究报告后提出项目投资计划建议报国家发展改革委。国家发展改革委按照有关专项规划和年度中央投资计划，将投资计划下达农业部，由农业部转发项目投资计划，提出落实工作责任、强化监督管理等具体要求，并将转发的投资计划文件抄送国家发展改革委。

## **专题 13：农产品质量安全检验检测体系**

### **一、背景及成效**

为适应全面建设小康社会的需要，满足广大人民“不但要吃得饱，而且要吃得好、吃得安全、吃得放心”的要求，2006 年国

家颁布实施《农产品质量安全法》，同年国家发改委批准了《全国农产品质量安全检验检测体系建设规划（2006 - 2010 年）》。规划总投资 59.06 亿元，其中中央投资 38.52 亿元。截止 2010 年，已安排中央投资 32.3 亿元，地方配套约 14 亿元，支持建设了 36 个部级研究中心和专业中心、13 个部级区域中心、30 个省级综合中心和 935 个县级质检站建设，初步改善了我国农产品质量检验检测基础设施薄弱的状况。但是，与我国农产品质量安全监管工作的形势和任务相比，农产品质检体系建设投入不足、设施装备条件落后、技术支撑能力强、基层监管能力薄弱、布局结构不平衡等问题依然存在。为此，2010 年以来，农业部组织编制了《全国农产品质量安全检验检测体系建设规划（2011 - 2015 年）》（以下简称“二期规划”）。规划匡算总投资 71.5 亿元，其中，中央投资 52.02 亿元，地方配套 19.5 亿元。拟新建 1 个部级水产品质量安全研究中心、16 个部级专业质检中心；完善 32 个部级专业质检中心和 32 个省级质检中心的风险监测和信息预警功能；新建 329 个地（市）及综合质检中心和 960 个县（场）级综合质检站

## **二、下一阶段建设的目标、重点和布局**

### **（一）总体目标**

在与一期规划有效衔接的基础上，立足实际，坚持“统筹布局、明确功能；因地制宜、区别对待；填平补齐、兼顾产销；综合建设，强化基层；建管并重、保证质量”的原则，力争通过 5 年的建设，使全国农产品质量安全检验检测体系基本健全，布局更加合理、功能更加完善、检测能力全面提升，形成部、省、地

(市)、县上下贯通、运行高效、参数齐全、支撑有力的农产品质检体系。

## (二) 建设重点

1、部级中心。一是依托中国水产科学研究院，新建 1 个部级水产品质量安全研究中心。二是按照我国优势农产品区域布局 and 农业产业发展特点，新建果蔬、粮油、畜产品和水产品等 14 个部级专业质检中心，另外，从一期规划转入农业部农业生物质能源产品质量安全监督检验中心和乳品质量安全监督检验中心。三是完善农业部农产品质量标准研究中心风险监测功能，并建设全国农产品质量安全监测信息预警平台。四是完善 32 个部级质检中心农产品质量安全风险监测信息预警功能，重点提升农产品中未知危害物的定性、定量检测和隐患排查能力，实时有效地监测农产品质量安全危害因子及其危害程度。

2、省级综合质检中心。在一期规划建设的基础上，完善 32 个省级农产品综合质检中心的风险监测和信息预警功能，并与全国农产品质量安全监测信息预警平台联网共享，实现全国监测预警数据汇总分析，及时权威发布风险预警信息。

3、地(市)级综合质量中心。为实现现行行政区域地级全部覆盖的客观要求，扣除已经投资的 5 个计划单列市，二期规划共需要建设 329 个地(市)综合质检中心。地(市)级综合质量中心主要侧重于所辖区域内涉及农产品消费安全的市场抽检，执法检测、复检和应急检测，承担对县级以下检测机构的技术指导。

4、县级质检站。对有明确机构、编制、技术人员和固定实验场所和经费保障的 960 个县进行投资建设。县级质检站主要侧

重于所辖县域的产地检测，且具备快速检测和反应能力。

### 三、项目管理办法

#### （一）投资补助标准

在资金来源上，检验机构隶属中央直属单位的，由中央全额投资建设；检验机构隶属地方政府的，由中央与地方共同投资建设，中央与地方投资比例为东部地区的为 1 : 1、中部地区的为 1 : 0.5、西部地区的为 1 : 0.25。

#### （二）项目申报审批

农业部审批部级专业质检中心和部级区域质检中心项目可研报告。根据农业部批复的项目可研报告，省级发展改革部门会同农业（畜牧、渔业）部门联合上报项目投资计划。

省级综合质检中心项目报经农业部审核后，项目可行性研究报告由省级农业部门报省级发展改革部门审批。项目年度投资计划由省级发展改革部门会同农业、畜牧、渔业部门联合上报。

省级农业部门负责市级、县级质检站可研报告的组织编报和项目组织实施工作，省级发展改革部门负责可研报告的审批及项目实施情况的监督检查工作。市级、县级质检站项目投资计划由省级发展改革部门会同农业部门联合上报国家发展改革委、农业部，同时附县政府的确认文件、项目可研报告的批复文件、所报县级质检站基本情况一览表。畜牧、渔业等部门行政关系独立于农业厅之外的省份，由省发展改革部门与农业、畜牧、渔业部门联合上报。

## **专题 14：西部退耕还林地区基本口粮田建设**

### **一、背景及成效**

建设西部退耕还林地区基本口粮田是解决退耕农户长远生计、巩固退耕还林成果的重要措施之一。《国务院关于完善退耕还林政策的通知》(国发[2007]25号)明确提出,要加大力度,力争用5年时间,实现具备条件的西南地区退耕农户人均不低于0.5亩、西北地区人均不低于2亩高产稳产基本口粮田的目标。

《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确要求,完善政策、巩固退耕还林成果。为此,从2006年开始,我委安排中央投资启动西部退耕还林地区基本口粮田建设,其中,西南地区每亩安排中央补助投资600元,西北地区每亩安排中央补助投资400元。截至2010年,我委已安排中央投资15亿元,在西部退耕还林地区建设基本口粮田320万亩左右。2011年,国家将继续安排中央投资2亿元,用于退耕还林地区基本口粮田建设。

### **二、项目管理办法**

退耕还林地区基本口粮田建设项目严格按照基本建设程序管理,项目投资计划申报程序是:根据国家有关部门下达的退耕还林地区基本口粮田分省建设任务,由省级发展改革委组织编制和审批项目实施方案后,向国家发展改革委申报年度投资计划。

## 第二章 农田水利设施建设

### 一、“十一五”期间农田水利设施建设主要成效

农田水利是政府投资的重点领域之一。“十一五”期间，国家发展改革委、财政部、水利部等部门和地方，坚持以人为本，把解决农村民生问题放在更加突出的位置，进一步加大对农田水利建设的投入力度，全面加快大中型病险水库除险加固、大型灌区续建配套与节水改造、大型灌排泵站更新改造等工程建设步伐。共安排中央预算内投资和财政专项共计 514 亿元，全部完成《全国病险水库除险加固专项规划》内 6240 座病险水库和《东部地区重点小型病险水库除险加固规划》中 1116 座重点小型水库除险加固任务，并对近年来新出现的且前期工作完善的 19 座大中型病险水库进行除险加固；安排大型灌区续建配套节水改造工程中央预算内投资 180.4 亿元，对全国 434 处大型灌区进行续建配套与节水改造，大型灌区续建配套与节水改造项目全部开工建设；安排中央投资 59.2 亿元，对 200 多处大型灌排泵站进行更新改造，完成了中部五省 140 处大型排涝泵站更新改造，对辽宁、吉林、江苏、安徽、甘肃、宁夏等 23 个省区市的 99 处大型排涝、高扬程提灌泵站实施更新改造工程建设。规划兴建了一批蓄、引、提水工程，新增水库库容 381 亿立方米，新增供水能力 285 亿立方米，供水保障能力进一步提高。累计新增有效灌溉面积 5000 万亩，改善灌溉面积 1.9 亿亩，新增工程节水灌溉面积 8500 万亩。

## 二、存在的主要问题

从总体上看，目前我国农田水利设施仍较为薄弱，农田水利建设滞后仍然是影响农业稳定发展和国家粮食安全的最大硬伤，全国有一半以上的耕地缺少灌溉设施，现有灌溉工程老化失修问题严重，已成为制约粮食生产的重要因素。无论是作为“主力军”的大型灌区及其骨干工程，还是连接田间地头的小型农田水利工程，大部分都存在着管理不善、投入不足，建设标准低、体系不配套、工程老化失修等问题，历史欠账较多，整体状况堪忧，亟待进一步加大投入力度，加快建设步伐。

在进一步加强骨干工程建设的同时，要多方加大对小型农田水利建设的投入，加快健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，建立与财政收入增长相适应的各级政府投资保障和稳定增长机制，增强地方政府特别是基层政府提供小型农田水利设施等公共服务的能力，统筹推进农田水利骨干与田间工程建设，充分发挥工程的整体效益。在各级政府加大投入的同时，要特别鼓励和引导企业和社会其他方面投资，利用市场机制多渠道筹集资金。

## 三、2011 年及“十二五”期间的建设重点

加强农田水利基础设施建设是一项长期而艰巨的建设任务，必须坚持从实际出发，坚持以科学发展观为指导，坚持以人为本，从各地最迫切需要解决的事情入手，有步骤、有计划、有重点地逐步推进。当前和今后一个时期，要按照党的十七届三中、四中、五中全会和 2010 年中央经济工作会议、中央农村工作会议精神，根据《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》（中发〔2011〕1 号）要求，结合《水利发展“十二五”规划》、《全国新增

1000 亿斤粮食生产能力规划》的实施，把农田水利作为农村基础设施建设的重点任务，进一步搞好大中型灌区续建配套节水改造、大中型灌溉排水泵站更新改造等农田水利重点工程建设，努力加大投入力度，加快建设步伐；在水土资源条件具备的地区，结合水源工程建设，适当发展节水减排型新建灌区，增加农田有效灌溉面积，开发粮食后备产区；加强粮食生产核心区骨干水源、控制性枢纽和防洪除涝工程建设，提高区域防灾减灾能力；大力发展节水农业，缓解粮食生产水资源供需矛盾；统筹加强小型农田水利设施建设，健全农田水利建设新机制，大幅增加政府投入，引导农民自主建设农村水利设施。

要坚持规划先行，注重实效，把规划作为开展农田水利基本建设和安排国家补助资金的前提条件和重要依据，确保综合效益的实现。要进一步加强项目监管，认真履行建设程序，严格执行各项规章制度，确保工程质量和资金安全。要加快推进体制机制改革，促进农田水利设施的良性运行。“十二五”期间，力争完成70%以上的大型灌区和50%以上的重点中型灌区骨干工程续建配套与节水改造任务，新增农田有效灌溉面积4000万亩。



## **专题 1：大中型病险水库除险加固**

### **一、背景及成效**

水库是综合防洪减灾体系的重要组成部分。新中国成立以来，我国累计兴建了 8.7 万座水库，增强了江河综合防洪能力，提高了水资源调控水平，在防洪、灌溉、供水、发电等方面发挥了巨大效益。这些水库绝大多数建于上世纪 50 年代末到 70 年代初，限于当时的技术经济条件，有相当一部分水库存在不同程度的病险问题，不仅效益难以充分发挥，而且成为重大安全隐患。党中央、国务院高度重视病险水库除险加固工作，近年来，中央安排投资对部分重点病险水库进行除险加固，一大批除险加固后的水库不仅消除了自身安全隐患，而且提高了江河防洪与水资源调控能力，发挥了巨大的社会和经济效益。

2010 年我委共安排大中型病险水库除险加固中央预算内 26.4 亿元，用于《全国病险水库除险加固专项规划》剩余 140 多座和近年来新出现的且前期工作完善的 19 座大中型病险水库除险加固。

### **二、下一步建设目标和任务**

按照《国务院关于切实加强中小河流治理和山洪地质灾害防治的若干意见》（国发[2010]31 号）的要求，继续巩固大中型水库除险加固成果，对于近年来新出现的大中型病险水库，加快推进除险加固工作，完成大中型病险水闸除险加固规划任务。

### **三、2011 年建设内容及投资重点**

拟安排中央投资 25 亿元，用于近年来新出现的大中型病险

水库除险加固，实施安全隐患突出、危害大的大型病险水闸除险加固。

#### 四、项目管理办法及申报程序

##### 1、项目管理办法

根据国家发展改革委、水利部印发的《病险水库除险加固项目建设管理办法》，按现有投资渠道和基本建设程序，在项目前期工作完善的前提下，在年度中央预算内投资中安排。发展改革部门商水利部门，负责项目初步设计（可研）审批、计划下达和监督检查工作；水利部门商有关部门负责规划编制、安全鉴定和初步设计（可研）审查工作，组织和指导项目实施和建设管理工作。

**资金补助标准：**投资由中央和地方共同承担，中央对东、中、西部地区分别按项目投资的 1/3、60%、80%进行补助。

##### 2、项目申报办法

项目和年度计划按照管理权限逐级申报，由省级发展改革部门、水行政主管部门共同审查后，将建议计划连同大坝安全鉴定书和水利部大坝安全管理中心出具的安全鉴定成果核查意见报告、初步设计批复文件、地方各级政府有关部门对建设投资的承诺文件、水库管理体制改革实施方案和进度、水库除险加固工程所在地政府及主管部门、水库管理单位责任人名单等材料，联合上报国家发展改革委和水利部。

## 专题 2：大型灌区续建配套与节水改造

### 一、背景及成效

灌区是农业和经济社会发展的重要基础设施。目前，大型灌区以占全国 1/8 的耕地面积，生产了 1/4 的粮食，贡献了 1/3 的农业生产总值，提供了 1/7 的城镇和工业供水，直接受益农民和城镇居民 4 亿多人，是我国农业规模化生产基地和重要的商品粮、棉、油基地，是农民增收致富的重要保障。同时，我国灌区大多修建于上世纪五六十年代，当时投入不足，又经过了几十年的运行，灌区设施普遍存在着标准低、老化失修严重、效益衰减等问题。

为改善灌区工程设施与管理状况，提高灌溉用水效率和农业综合生产能力，1996 年，原国家计委、水利部联合启动了大型灌区续建配套与节水改造项目试点建设；在试点的基础上，近年来，中央大幅增加了对此项工程建设的投入，取得了明显成效。“十一五”期间，国家共安排大型灌区续建配套和节水改造工程中央投资 180.4 亿元，对全国 434 处大型灌区进行续建配套与节水改造。但目前的投入水平与实际需求相比，仍存在较大差距，总体改造进展严重滞后于工程规划和合理工期，亟待进一步加大投入，加快建设步伐。

## 二、下一步建设目标和任务

总体目标：加快推进大型灌区续建配套节水改造，到 2020 年，基本完成大型灌区续建配套和节水改造任务。

“十二五”任务及重点：综合考虑不同地区的水土资源状况、经济社会发展水平、农业综合生产能力和增产潜力、节水潜力、投资规模等情况，全面推进规划确定的 400 多处大型灌区续建配套与节水改造工程建设，重点推进《全国新增 1000 亿斤粮食生

产能力规划(2009~2020)》确定的268处大型灌区和新疆南疆地区大型灌区续建配套与节水改造工程。力争完成70%以上的大型灌区骨干工程续建配套与节水改造任务,新增农田有效灌溉面积4000万亩。

工程主要建设内容包括骨干工程及相关管理支撑系统,其中:骨干工程包括渠首工程、渠系建筑物、骨干灌溉排水工程等,优先安排影响灌区安全运行的病险和“卡脖子工程”、渗漏严重的骨干渠段、重要骨干建筑物配套改造等关键工程;管理支撑系统包括灌区信息化建设、灌溉试验站建设、灌区量测水设施建设等。

### 三、2011年建设内容及投资重点

拟安排中央投资53亿元,用于规划内大型灌区改造项目建设,优先安排《全国新增千亿斤粮食生产能力规划》中的大型灌区项目,重点向粮食主产省(区)的灌区倾斜。

### 四、项目管理办法及申报程序

#### 1、项目管理办法

大型灌区续建配套和节水改造项目按国家规定的建设程序管理。按照经批准的灌区续建配套和节水改造总体规划,以及《中央预算内投资补助和贴息项目管理办法》(国家发展改革委第31号令)的有关要求,灌区管理单位委托具有相应资质的规划设计单位编制分期或年度可行性研究报告,经省级水利厅(局)提出审查意见后,由省级发展改革委审批;根据已批复的可行性研究报告和中央下达的项目年度投资计划,区分轻重缓急编制项目年度实施方案,报省级水利和发展改革部门审批后组织实施,其中单项工程设计要达到施工图的深度。

资金补助标准 :大型灌区续建配套与节水改造项目建设资金由中央、地方和灌区多渠道筹集，中央对东、中、西部地区分别补助工程总投资的 1/3、60%和 80%。

## 2、项目申报办法

灌区管理单位按照管理权限逐级申报项目，由省级发展改革委、水利厅（局）审查后，上报国家发展改革委和水利部；国家发展改革委商水利部根据各省上报的项目申报材料 and 资金可能，经综合平衡后下达年度项目投资计划。

## 专题 3：大型灌排泵站更新改造

### 一、背景及成效

新中国成立后，特别是上世纪 60 年代以来，我国机电灌排泵站的建设获得了飞速发展。据统计，我国现有 24 个省（自治区、直辖市）建有大型灌排泵站 450 处、5233 座，装机 24484 台、装机功率 563.02 万千瓦，设计流量 35870 立方米每秒，设计灌溉面积 1.77 亿亩，有效灌溉面积 1.47 亿亩；设计排涝面积 1.59 亿亩，有效排涝面积 1.37 亿亩。其中大型灌溉泵站 123 处、2884 座，装机 10288 台、装机功率 271.13 万千瓦；大型排水泵站 196 处、1032 座，装机 6492 台、装机功率 161.09 万千瓦；大型灌排结合泵站 131 处、1317 座，装机 7704 台、装机功率 130.80 万千瓦。单座泵站达到大型泵站标准的共有 165 座、装机 1934 台，装机功率 158.12 万千瓦。

灌排泵站特别是大型灌排泵站不仅承担着农业灌溉、除涝的重任，还承担了城乡防洪、供水以及流域调水任务，在抗御水旱

灾害、改善农业生产条件、保障粮食安全、解决农村饮水安全、促进农村经济可持续发展等方面发挥了重要作用，取得了显著的社会效益、经济效益和生态效益。在机电灌排比较发达的省份，已初步形成了以大型泵站为骨干、大中小型泵站相结合，提排与自排、提灌与自灌、提水与蓄水相结合的灌排工程体系。但是我国现有大型灌排泵站大多建于上世纪 80 年代及以前，普遍存在建设标准低、布局不合理，技术落后、产品不配套，工程及机电设备老化失修、功能下降，装置效率低、能耗高等突出问题，急需进行更新改造；同时，还存在泵站管理体制不顺，管理条件差、水平低等问题。党的十七届三中全会决定中明确要求，“加快灌排泵站配套改造”。《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》（中发[2011]1 号）提出要“实施大中型灌溉排水泵站更新改造”。

2007 年以来，我委会同水利部启动了中部大型排涝泵站更新改造工程，截至 2010 年底已累计安排中央投资 59.2 亿元，完成了中部五省 140 处大型排涝泵站更新改造，其中 2010 年，安排中央投资 10 亿元，继续对辽宁、吉林、江苏、安徽、甘肃、宁夏等 23 个省区市的 99 处大型排涝、高扬程提灌泵站实施更新改造工程建设。

## 二、下一步建设目标和任务

“十二五”期间，基本完成大型灌溉排水泵站更新改造规划任务。全面实施《全国大型灌溉排水泵站更新改造方案》，以东北（松辽）、黄河上中游地区和全国 800 个粮食增产县为重点完成全国 251 处大型灌排泵站更新改造。

### 三、2011 年建设内容及投资重点

拟安排中央投资 10 亿元，用于《全国大型灌溉排水泵站更新改造方案》内的大型灌排泵站更新改造工程建设，优先安排续建项目。

### 四、项目管理办法及申报程序

大型灌排泵站更新改造项目按照国家规定的建设程序及管理办法进行管理。按照《全国大型灌溉排水泵站更新改造方案》要求，以及《中央预算内投资补助和贴息项目管理办法》( 国家发展改革委第 31 号令 ) 的有关要求，项目前期工作分为安全鉴定、可行性研究和初步设计三个阶段，上一阶段的批准文件是开展下一阶段工作的依据。安全鉴定由省级水行政主管部门按照《泵站安全鉴定规程》( SL316-2004 ) 的规定组织实施，中国灌溉排水发展中心进行复核；可行性研究报告经省级水行政主管部门提出审查意见后由省级发展改革部门审批；初步设计报告由省级有关部门按规定审批。可行性研究报告中必须包括泵站管理体制和运行机制改革等内容。要严格控制更新改造工程规模和标准，原则上按原规模、原标准进行更新改造，但对近年来泵站工况及外部条件发生明显变化的，可在充分论证的基础上合理调整泵站设计规模。

项目建设严格实行项目法人制、招标投标制、工程监理制、合同管理制，建立和完善各项建设管理制度，做到建设单位、施工单位、监理单位、质检单位层层把关，坚决避免“豆腐渣”工程，确保项目工程质量。

项目年度投资计划按照管理权限逐级申报，国家发展改革委

会同水利部按《方案》分省、分年切块下达中央补助投资。在不突破中央补助投资总规模的前提下,各具体项目的政府投资补助额度由各地根据各泵站更新改造内容、泵站型式等不同情况自行确定。



### 第三章 农产品流通设施建设

在社会主义市场经济条件下推进农业和农村经济发展，必须面向市场，搞活流通。加强农产品市场流通基础设施建设，做好农产品市场流通工作，是建设现代农业、繁荣农村经济的重要环节，是农户小生产与大市场实现对接、增加农民收入的重要途径，是丰富城乡市场、保障农产品供给的重要载体。在本章中，主要介绍我国农产品批发市场、粮食现代物流、粮油仓储、农产品冷链物流以及棉花加工业设备更新改造项目的有关情况。

#### 一、农产品批发市场发展状况

改革开放以后，农产品产量和商品量大幅提高，市场经营主体大量涌现，促进了农产品批发市场的发展和兴旺繁荣，农产品批发市场已经成为我国农产品流通的主要渠道。

近年来，在各级政府的政策和资金支持下，我国农产品批发市场设施不断完善，服务功能得到了提升。但总的来看，我国农产品批发市场发展仍严重滞后，与农产品大流通需要差距较大。一是地区发展不平衡。一方面，一些农产品主产区和中西部地区受资金、交通运输、通讯条件的限制，市场数量较少，设施简陋，服务功能不全。全国成交额超过亿元的大型农产品批发市场中，东部地区占70%以上，中西部地区还不到30%。特别是很多中西部地区已逐步形成了有地区特色和自然资源优势的农产品产业带，但由于产地批发市场发展严重滞后，农产品卖难问题仍时有发生。另一方面，很多大城市由于利益驱动或搞政绩工程，重复

建设严重，不仅恶性竞争、扰乱了市场秩序，而且造成资金和土地资源严重浪费。二是市场功能不全。大部分市场的水、电、路、排污设施严重滞后，“以街为市、以路为集”的现象仍然普遍存在；缺乏必要的预冷、包装、储藏、保鲜设施，农产品交易过程中损失严重；缺乏检验检测设施，质量安全没有保障；普遍采用“一对一”对手交易和现金结算，电子统一结算、电子商务现代交易方式刚刚起步。三是市场主体小散弱。在农产品批发市场中从事购销的多为农民和个体工商户，数量众多、经营规模小，实力弱，抗风险能力差，缺乏与生产基地、产地采购商和零售商的对接能力，经营稳定性差。

## **二、粮食物流设施发展状况**

近年来，我国粮食物流条件虽不断改善，但粮食现代物流发展还比较落后，物流成本高、效率低、损耗大的问题仍很突出。一是仓储设施不能适应散粮接卸的需要。目前现有完好仓容中，以适于储备的平房仓为主，适于粮食散装散卸的立筒仓、浅圆仓比例很低，仅东北产区港口和部分南方销区有铁路散粮卸车设施。二是运输方式落后。目前全国 85% 的粮食采用传统的包粮运输方式。粮食收购环节基本采用麻袋、塑料编织袋包装，在储存环节拆包散储，到中转和运输环节又转为包装形态。散粮火车仅限于东北地区内部开行，散粮汽车运输处于起步阶段，内河船舶运输全部是包粮。整个流通环节需要多次灌包、拆包，包装资材耗费大、抛洒损失多、掺混杂质情况严重。三是装卸自动化水平低。绝大部分粮食的装卸仍采用肩挑背扛的人工搬倒装卸方式。

由于存在上述问题，造成我国粮食物流成本高。我国粮食从

产区到销区的物流成本占粮食销售价格的比重达 20-30%，比发达国家高出 1 倍左右。由于运输装卸方式落后，每年损失粮食 800 万吨左右。实现由麻袋包装、人工搬运向粮食“四散化”的转变，是世界粮食物流领域的一场革命。美国、加拿大自上世纪 30 年代开始，历经三、四十年的努力，发展圆筒仓自动装卸、散粮汽车、散粮火车、散粮专用船舶等散粮运输系统。到上个世纪 80 年代，各主要发达国家已全部实现粮食“四散化”运输。发展粮食现代物流，推进粮食“四散化”运输的变革，是提高我国粮食流通效率、减少粮食流通损耗、增加粮食有效供给的重要途径。

### 三、粮油仓储设施发展状况

为了保障粮食安全，维护粮食市场稳定，国家重视粮食仓储设施建设。特别是 1998 年以来启动三批国债投资粮库建设，共投资 343 亿元，建成粮库 1115 个、总仓容 1052 亿斤，极大地改善了我国粮食仓储设施条件。2009-2010 年，国家又安排投资 42.6 亿元，建设仓容 300 亿斤、食用油罐 175 万吨。截至 2009 年底，全国粮库有效仓容 6488 亿斤，其中适宜粮食储备的仓容 5995 亿斤，适宜中转的立筒仓 493 亿斤，仓储技术水平得到显著提高。食用油仓储设施能力也有所增加。截至 2009 年底，全国共有油脂罐容 1178 万吨，其中国有企业罐容 529 万吨。国内油脂加工已形成了环渤海、长江中下游、华北、长三角、珠三角等几大油脂加工区。与此相适应，食用油流通也呈现出由东南向西北的流通格局，形成了七大运输通道。

但是，我国粮油仓储设施总量不足和地区之间不平衡的矛盾仍然存在，其中东北、黄淮海、长江流域等粮食主产区仓储设施

严重不足。如全国现有 5995 亿斤粮食有效储备仓容中，1978 年以前建设的 1000 亿斤仓容将进入报废期，需要重建；1978-1990 年期间建设的 1000 亿斤仓容，也需要进行维修改造。另外，我国现有食用油罐大部分是上世纪建设的小型油库，不但能力严重不足，而且布局也不合理。随着《国家粮食安全中长期规划纲要（2008-2020 年）》等发展规划的实施，将对我国粮油仓储设施提出更高的要求。

#### **四、农产品冷链物流发展状况**

对鲜活农产品自产后商品化处理到加工、包装、储存、运输及销售的整个环节实行低温控制的农产品冷链物流，是目前发达国家广泛采用的鲜活农产品流通方式。目前，欧盟、美国、加拿大、日本等发达国家肉禽蛋及乳制品冷链流通率（即冷链物流各环节实行全程低温控制的商品流通量占商品流通总量的比率）达 100%，蔬菜、水果冷链流通率也达到 95% 以上。目前我国果蔬、肉类、水产品冷链流通率分别达到 5%、15%、23%。

总的来看，我国农产品冷链物流发展仍处于起步阶段，冷库、冷藏运输车等严重不足，绝大多数农产品在常温下流通，而且冷链物流各环节之间缺乏系统整合和协调运作，“断链”现象十分严重，由此造成的产后损失十分严重，腐败变质引起的食品安全事件也时有发生。

随着城乡居民对农产品安全性、新鲜度和优质营养需求的增加，为我国农产品冷链物流提供了良好的发展机遇。

#### **五、棉花加工业发展状况**

随着棉花流通体制改革的深化和棉花生产的发展，我国棉花

加工业发展迅速，市场主体多元化，皮棉加工多渠道竞争，加工技术水平稳步提高。棉花加工业的发展，适应了棉花产业上下游发展的需要，为保障农民收入、提高我国纺织品竞争力发挥了积极的作用。

棉花加工业发展中存在的突出问题是加工能力过剩。2006年修订《棉花收购加工与市场管理暂行办法》前，国家对棉花加工资格认定规定了原则要求，但具体实施细则由各省（区、市）根据本地区实际情况制定。各地资格认定的管理部门、市场准入标准、审批程序不统一，且标准不高，导致棉花加工企业审批过多，加工能力严重过剩。据有关部门统计，1998年我国棉花加工企业3967家，2004年达到12000家（通过资格认定的收购加工企业8000余家），加工能力2000万吨，是棉花产量的3-4倍。棉花加工企业过多，一方面导致企业吃不饱，经济效益上不去，容易造成抢购及忽视棉花质量，另一方面也给棉花市场监管带来困难。

## **专题 1：农产品批发市场**

为解决我国农产品批发市场发展严重滞后问题，2002 年 12 月，经报国务院同意，原国家计委会同原国家经贸委、农业部、财政部、人民银行、工商总局联合印发了《关于进一步加快农产品流通设施建设的若干意见》，明确提出了农产品批发市场的发展方向和建设重点。2003-2010 年国家发展改革委连续八年共安排中央预算内投资 25 亿元，带动社会资金 300 多亿元，支持全国 760 个大型农产品批发市场进行升级改造，中央预算内投资支持的重点是建设批发市场信息系统和检验检测系统。2011 年国家发展改革委还将再安排中央预算内投资 3 亿元，预计再支持一批骨干农产品批发市场两大系统建设。

### **一、主要做法**

我国农产品批发市场是农产品流通的主要载体，批发市场形成的价格、供求信息最具有代表性。支持农产品批发市场建设电子信息系统，可以促进企业实现信息化管理，进一步发挥信息资源在衔接产销方面的重要作用。同时，由于我国农业生产过于分散，完全靠从生产环节抓质量安全管理难以奏效。在农产品批发市场环节配备检验检测设备，对入市交易产品进行安全检验检测，可以比较有效地防止质量不合格食品进入市场，保证居民消费安全。因此，在 2003 年农产品批发市场专项实施之初，国家发展改革委明确要求扶持资金主要用于支持批发市场建设以电子统一结算、电子监控、信息发布为基础的市场信息系统和保证质量安全的检验检测系统。

为保证农产品批发市场两大系统的顺利实施，国家发展改革委组织专家制定了详细的技术方案和项目实施办法。一是研究制定了信息系统和检验检测系统技术方案和投资标准，以便各批发市场依此标准建设两大系统；二是研究编制农产品基础信息编码和数据传输接口规范，以实现各批发市场和中心总部信息顺利传输；三是公开招标确定信息系统入围集成商，以保证信息系统建设质量；四是对信息系统和检验检测系统主要设备进行公开招标，以降低建设成本，保证工程质量；五是组织专家审核各市场信息系统招标文件和中标集成商编制的技术方案，确保各单位按照标准建设两大系统；六是明确项目竣工验收办法。

## **二、取得的主要成效**

截至目前，已扶持的 760 个骨干农产品批发市场中，已有 400 多个市场竣工验收，全国骨干农产品批发市场信息采集发布网络和检验检测网络已初步形成，取得了显著效果。

1、全国农产品批发市场信息采集发布系统基本形成，为服务“三农”发挥着重要作用

(1) 实现了结算方式现代化。很多市场都建立了电子结算中心，具备了实行 IC 卡结算的条件。交易过程中，由市场管理人员负责过磅、结算，杜绝了缺斤少两、少付或赊欠货款的现象，减少了交易双方纠纷，杜绝了交易收费过程中的弄虚作假、漏收、乱收现象；同时货款通过 IC 卡自动代扣、代付，避免现钞流动，使偷窃财物、使用假币的不法分子无机可乘，保障了客户的利益；此外，电子统一结算也减少了传统市场经营管理中存在的“跑冒滴漏”现象，增加了市场经济效益。

(2) 信息资源在引导产销方面效果显著。以电子统一结算为基础的信息系统建设完成后,市场将每天的交易行情、价格波动等信息进行汇总、分析、预测,通过 LED 显示屏、电脑触摸屏、门户网站、电视报纸、声讯服务等媒介向经销商和广大农民发布,对促使农产品均衡上市、引导农民调整种养结构、带动农民增收发挥了重要作用。

(3) 实现了市场与经销户利益共享的双赢模式。农产品批发市场的传统盈利模式主要是收取摊位租金,租金基本上是每年确定一次。实行电子统一结算后,市场经营者能够全面、及时、准确地掌握市场交易量和交易额,可以按不同品种、不同数量收取交易佣金,增加了市场交易的公平性,形成了批发市场经营者与经销户之间利益共享、风险共担的双赢模式。

(4) 提高了市场经营管理水平。信息系统建设完成后,通过统计分析,可以有针对性地采取措施,合理配置资源,提高市场经营管理水平。如有的市场开发了车辆管理系统,据此提出了“分时段差别收费”的办法,引导车辆错开高峰入场交易,改善了车辆拥挤现象。有的市场开发了市场管理系统,根据每个时段的交易量安排结算人员工作班次和人员数量,解决了经销户排长队结算问题,提高了工作效率。每个市场都建设了电子监控系统,实行 24 小时全天候监控,不仅有效地保证了市场安全,而且便于对市场交易秩序、环境卫生状况、员工工作情况和突发事件进行监督和及时处理,经营秩序明显改观。

2、全国骨干农产品批发市场检验检测网络已经形成,成为城乡居民消费安全的重要保障



(1) 确保消费安全。农产品批发市场购置检验检测设备后，加大了检验检测力度，凡检出农药残留超标的农产品立即停止销售，由市场统一销毁；同时对经销商进行跟踪抽检和警示公告，并向货源地及时通报，防止产地再销售有问题产品。

(2) 食品安全监控及时有效。很多市场开发建立经销户诚信电子管理系统，市场将检测分析结果直接输入到系统中心数据库，应用电子标签记录农产品产地、交易信息，实行农产品质量可追溯制度，使农产品安全监控逐步实现自动化和全覆盖。一些市场还把有信誉、有实力的经销户全部纳入 IC 卡信息管理渠道，一旦产品出现质量问题，通过 IC 卡很快就可以查出源头，并由市场先行承担赔偿责任。市场由原来单纯提供交易平台，拓展到创建市场自主品牌，并为经销户提供信誉担保。

### 3、提高了批发市场硬件设施档次

八年来，在国家资金的示范带动下，引导了企业和社会资金 300 多亿元投入到市场建设中，使我国农产品批发市场硬件设施档次明显提高，市场整体面貌有了根本性变化。很多市场借国家资金扶持之机，不仅建设了交易棚厅、仓储配送、冷藏保鲜、分选包装等设施，而且建设了物流、加工、商务服务、停车场、商品展示等配套设施，经营面貌和环境焕然一新，彻底改变了农产品批发市场普遍存在的“脏乱差”和影响交通等不良形象。

### 4、带动了农民增收和服务业的发展

依托农产品批发市场稳定的销售渠道和销售平台，促进经销户与基地和农户签订定单，降低了农业生产中的市场风险和政策风险；农产品批发市场的发展，疏通了农产品销售渠道，有效解

决了长期存在的农产品“卖难”问题，一些农民根据市场价格调整了种植结构，促进了农民增收；同时，农产品批发市场还带动了运输、包装、餐饮、装卸以及种子、农业生产资料流通业的发展，为社会提供了更多的就业机会，促进大量农村剩余劳动力和城市人员就业。

### **三、下一阶段支持重点**

下一步国家发展改革委将继续支持部分骨干农产品批发市场信息系统和检验检测系统建设，同时支持低温储藏保鲜、分选加工以及配送中心等设施建设，形成全国骨干农产品批发市场网络。

### **四、项目管理办法**

#### **1、申报要求和程序**

根据《中央预算内投资补助和贴息项目管理暂行办法》(国家发展改革委第 31 号令)的有关规定，国家发展改革委专门制定了《关于农产品批发市场中央预算内专项资金(国债)项目建设的实施意见》(发改经贸[2004]927 号)，明确了项目条件、申报程序。项目由省级发展改革委负责申报。申报材料包括资金申请报告和有关附件。

#### **2、扶持标准**

按照专家组制定的两大系统技术方案和投资标准，结合最近几年已扶持的农产品批发市场项目两大系统投资完成情况和市场规模，平均每个市场补助三、四百万元，部分规模特大型市场适当增加补助金额。

#### **3、后期管理**

农产品批发市场两大系统项目严格按照国家发展改革委印发的相关文件执行。具体方式是：国家扶持资金专款专用，主要用于批发市场信息系统和检验检测系统建设；信息系统建设要结合市场实际需求编制招标文件，招标文件报经国家发展改革委组织专家审查通过后发布招标公告，通过邀请招标方式从已经确定的 14 家入围集成商中确定中标集成商；中标集成商编制的信息系统技术方案报经国家发展改革委组织专家审查通过后方可实施；信息系统和检验检测系统所需主要设备由已经确定的供货商供货；项目由省级发展改革委按照国家发展改革委制定的竣工验收办法组织竣工验收。

## **专题 2：粮食现代物流**

2007 年 8 月，国家发展改革委正式印发了《粮食现代物流发展规划》（发改经贸[2007]2136 号）。《规划》提出，要加强产销区粮食物流设施建设，形成东北粮食流出通道、黄淮海粮食流出通道、长江中下游流出通道、华东沿海流入通道、华南沿海流入通道和京津地区流入通道等六大跨省散粮物流通道，实现散粮流出通道与散粮流入通道的对接。到 2015 年，初步建成全国主要散粮物流通道和散粮物流节点，基本实现主要跨省粮食物流通道的散储、散运、散装、散卸和整个流通环节的供应链管理，形成现代化的粮食物流体系。

### **一、主要做法**

根据《粮食现代物流发展规划》和《中央预算内投资补助和贴息项目管理暂行办法》（国家发展改革委第 31 号令），国家发

发展改革委制定下发了《粮食现代物流项目管理暂行办法》(发改经贸[2008]413号),明确了项目条件、支持重点和申报程序。2007-2010年,国家发展改革委连续四年安排中央预算内投资14.9275亿元,同时带动社会资金400多亿元,支持全国268个大型粮食现代物流项目建设。2011年国家发展改革委还将再安排中央预算内投资5亿元,预计再支持一批粮食物流项目建设。

## **二、下一阶段支持重点**

下一阶段,国家发展改革委将按照《粮食现代物流发展规划》和《粮食现代物流项目管理暂行办法》,继续支持主要跨省粮食物流通道中的散粮物流节点项目,重点是内陆散粮中转库、内河港口散粮中转库、南方销区沿海港口散粮中转库,以及重要节点的散粮接收、发放设施和企业信息系统、检验检测系统。国家将依托大型骨干企业,选择几条流量稳定、流向集中的运输线路,实现“北粮南运”铁路散粮运输,推动东北地区散粮火车入关。

## **三、项目管理办法**

粮食现代物流项目管理按照《粮食现代物流项目管理暂行办法》的相关规定办理。

### **1、申报要求和程序**

粮食现代物流项目由省级发展改革委负责申报。申报材料包括资金申请报告和有关附件。

### **2、扶持标准**

对符合条件的散粮中转库、散粮接收、发放设施以及信息、检验检测项目给予投资补助;对散粮运输工具项目给予贷款贴息支持,贴息年限为两年。投资补助及贷款贴息一般不超过散粮相

关设施投资的 30%，且补助和贴息资金总额不超过 3000 万元。

### 3、后期管理

粮食现代物流项目按照项目法人责任制、招标投标制、工程监理制、合同管理制等管理制度进行实施。国家发展改革委会同国家粮食局对项目进行稽察和监督检查；项目建设完成后，由省级发展改革委、中央企业进行竣工验收，并报国家发展改革委和国家粮食局备案。

## 专题 3：粮油仓储设施

为进一步加快粮油仓储设施建设、改善粮油仓储条件，根据《国务院关于当前稳定农业发展促进农民增收的意见》（国发[2009]25 号）、《国务院办公厅印发全国新增 1000 亿斤粮食生产能力规划的通知》（国办发[2009]47 号）、《国务院关于促进食用植物油产业健康发展保障食用油安全的意见》（国发[2008]36 号）精神，2009 年 11 月，国家发展改革委制定了《粮油仓储设施建设方案》（发改经贸[2009]2875 号），提出了全国粮油仓储设施建设目标和实施步骤。2009-2010 年，国家发展改革委已安排中央投资 42.6 亿元，支持建设粮食收储仓容 300 亿斤、食用油罐 175 万吨。

### 一、主要做法

由于我国粮食主产区仓储设施严重不足，食用油脂储备设施总量不足且布局不合理，因此《粮油仓储设施建设方案》提出粮油仓储设施的支持原则是，一是优先解决东北、黄淮海等粮食主产区仓储设施不足的问题；二是按照中央和地方事权划分的原

则，重点支持中央直属储备设施建设；同时根据保证国家粮食安全的要求，对主产区地方粮油仓储设施也给予相应支持；三是为解决“北粮南运”的矛盾，优先建设主要跨省粮食物流通道中物流节点的仓储设施。

为完成国发[2009]25号确定的建设任务，2009年9月，国家发展改革委下发了《粮油仓储设施项目管理暂行办法》（发改经贸[2009]2366号），提出了项目实施步骤和程序。

## **二、下一阶段支持重点**

按照《粮油仓储设施建设方案》，到2020年，国家将继续安排资金，支持建设仓容700亿斤、食用油罐50万吨。其中2011年国家发展改革委将安排中央10亿元，继续支持一部分粮油仓储设施建设。

## **三、项目管理办法**

粮油仓储设施项目管理按照《粮油仓储设施项目管理暂行办法》的相关规定办理。

### **1、申报要求和程序**

粮油仓储设施项目由省级发展改革委或中央企业负责申报，申报材料包括资金申请报告和有关附件。

### **2、扶持标准**

国家对粮油仓储设施项目的支持方式为投资补助。对中央直属粮油储备企业项目，补助资金为1500万元/亿斤（粮食储备仓）、375万元/万吨（储备油罐）；对地方及其他中央企业项目，补助资金平均为1000万元/亿斤（粮食储备仓）、250万元/万吨（储备油罐）。对地方项目，粮食主产区及西部地区补助比例适当高

于销区及东部发达地区。

### 3、后续管理

粮油仓储设施项目按照项目法人责任制、招标投标制、工程监理制、合同管理制等管理制度进行实施。在国家发展改革委下达投资计划前，国家发展改革委主管领导将与项目较多的主产省（自治区）人民政府主管领导、中央企业领导签订项目建设责任书，以明确各自承担的责任和义务。国家发展改革委将对项目进行稽察和监督检查，确保补助资金的合理使用。项目建设完成后，由省级发展改革委（会同同级粮食主管部门）、中央企业组织有关方面进行竣工验收，并报国家发展改革委和国家粮食局备案。

## 专题 4：农产品冷链物流

根据国务院下发的《物流业调整和振兴规划》（国发[2009]8号），从2009年开始，国家发展改革委安排专项资金支持物流业重点项目建设。2009年3月，国家发展改革委专门制订了《物流业调整和振兴专项投资管理办法》（发改办经贸[2009]695号），明确了国家支持的物流业重点项目范围、项目条件和实施程序。2010年6月，国家发展改革委印发了《农产品冷链物流发展规划》（发改经贸[2010]1304号），提出了农产品冷链物流发展目标、区域布局和政策措施。2009-2010年，国家发展改革委共安排中央投资8.767亿元，支持327个农产品冷链物流项目建设。

### 一、主要做法

发展鲜活农产品冷链物流是满足城乡居民消费安全的必要保证，是减少农业产后损失、促进农民增收的迫切需要，也是提

高我国农产品国际竞争力的重要举措。由于我国农产品冷链物流发展滞后,从产地到餐桌全程实行温度控制的一体化冷链物流尚未建立,“断链”现象十分严重。为此,国家发展改革委积极安排专项资金,支持大型生产企业、农产品批发市场、大型零售企业加强冷库、配送中心、冷藏运输车辆等冷链基础设施建设,建立产品质量检测平台和食品安全追溯系统。

## **二、下一阶段支持重点**

下一步,根据《农产品冷链物流发展规划》,国家发展改革委将通过资金投入和完善政策等方式,加快推动农产品冷链物流的发展。积极推广现代冷链物流理念与技术,提高公众对生鲜农产品冷链的认知度;制定和推广一批农产品冷链物流操作规范和技术标准,建立以 HACCP 为基础的全程质量控制体系,积极推行质量安全认证和市场准入制度;加快推动肉类、水产品、果品农产品冷链物流发展,稳步推进蔬菜冷链物流,培育一批经济实力雄厚、经营理念和管理方式先进、核心竞争力强的大型冷链物流企业。

## **三、项目管理办法**

农产品冷链物流项目管理按照《物流业调整和振兴专项投资管理办法》的相关规定办理。

### **1、申报要求和程序**

农产品冷链物流项目由省级发展改革委或中央企业负责申报,申报材料包括资金申请报告和有关附件。

### **2、扶持标准**

国家将根据项目冷库及设备、运输车辆、食品安全可追溯系



统的投资规模给予一定的投资补助。

### 3、后续管理

农产品冷链物流项目按照项目法人责任制、招标投标制、工程监理制、合同管理制等管理制度组织实施。国家发展改革委组织对项目进行稽察和监督检查。项目建设完成后，由省级发展改革委或中央企业组织有关方面进行竣工验收，并报国家发展改革委备案。

## 专题 5：棉花加工业设备更新改造

2005 年 2 月，国家发展改革委正式印发了《全国棉花加工业生产设备更新改造规划》（发改办经贸[2005]348 号）。《规划》提出，从我国棉花产需发展和棉花加工企业的实际出发，按照棉花质量检验体制改革的要求，引导棉花加工业进行更新改造，提高加工效率，促进我国棉花加工业的现代化、规模化、集约化和信息化。从 2005 年起，力争用五年左右的时间，将现有打包机逐步更换为压力 400 吨及以上的大型打包机，与大型打包机配套安装调湿设备，采用国际通用棉包包型，对成包皮棉逐包编码，通过生产设备的更新改造，形成技术先进、布局合理、与国际通行做法接轨、能够适应棉花现代物流业发展的现代化的棉花加工业。

### 一、主要做法

根据《棉花质量检验体制改革方案》（发改经贸[2003]2225 号）和《全国棉花加工业生产设备更新改造规划》（发改办经贸[2005]348 号），棉花加工业生产设备更新改造总体规划数量 2400

台套。项目安排的基本原则：一是统一规划，合理布局；二是总量控制，适度竞争；三是优先支持棉花主产地区；四是重点扶持已经取得资格认定并在近两年加工实绩突出的企业；五是鼓励现有加工企业兼并、重组。截至 2010 年，对已完成改造的 2226 台套设备，已下达贴息资金 5.56 亿元。

## 二、下一阶段支持重点

下一阶段，国家发展改革委将根据《全国棉花加工业生产设备更新改造规划》，继续支持各地符合规划布局要求的棉花加工企业加快更新改造生产设备，对棉花生产区域发生较大变化的地方及时调整规划，早日形成布局合理、技术先进、规模化、集约化、现代化的新的棉花加工业。

## 三、项目管理办法

### 1、申报要求和程序

棉花加工业生产设备更新改造项目管理按照《中央预算内投资补助和贴息项目管理暂行办法》( 国家发展改革委第 31 号令 ) 办理。按照《国家发展改革委关于改进和完善中央补助地方投资管理的通知》( 发改投资[2009]1242 号 ) 有关规定，棉花加工业设备更新改造项目由国家发展改革委下达年度投资规模计划，由省级发展改革委安排到具体项目，并报国家发展改革委备案。

### 2、扶持标准

棉花加工业生产设备更新改造支持方式主要采取贷款贴息补助，对棉花加工企业更换大型打包机及其辅助设备的贷款实行贴息政策，每台套打包设备贴息 25 万元。

### 3、后续管理

棉花加工工业生产设备更新改造项目由省级发展改革委负责组织实施。项目建设完成后，由省级发展改革委组织验收，并报国家发展改革委备案。

### 第三部分 农村发展基础设施

农村发展基础设施建设，是新农村建设的重要内容，与人民群众生产生活息息相关。近年来，国家坚持以人为本，紧紧围绕广大农民最关心、最直接、最现实的生活设施，显著加大了对农村水气路电房建设的投入力度。“十二五”期间，要继续加强农村“水电路气房”建设。加快实施农村饮水安全工程，确保“十二五”期末全面解决 3 亿左右农村居民的饮水安全问题，全国农村安全饮水普及率达到 77%。启动实施新一轮农村电网改造工程，“十二五”期间全面改造到位，加快无电地区电力和农村小水电建设。继续支持农村公路建设，着力改善中西部地区和老少边穷地区农村交通运输设施条件，新增和改造农村公路 100 公里，实现东中部地区所有具备条件的行政村、西部地区 80% 以上的行政村通沥青（水泥）路。积极发展农村沼气，“十二五”期末使 50% 以上的适宜农户用上沼气。推进农村安居工程，“十二五”期间完成农村困难家庭危房改造 800 万户。继续进林区、垦区改造和游牧民定居工程，基本解决国有垦区、林区和林场职工住房困难问题，基本实现全国游牧民定居目标。

## 第一章 农村饮水安全

### 一、“十一五”农村饮水安全建设主要成效

农村饮水安全直接关系到广大人民群众的身心健康,关系构建社会主义和谐社会和社会主义新农村建设。党中央、国务院历来高度重视解决农村饮水安全问题。按照中央关于解决农村饮水安全问题的一系列指示精神和要求,2000 年以来,国家发展改革委、水利部、卫生部先后组织编制实施了《全国解决农村饮水困难“十五”规划》、《2005-2006 年农村饮水安全应急工程规划》和《全国农村饮水安全工程“十一五”规划》等一系列规划。

“十一五”期间,国家累计安排农村饮水安全工程建设中央投资 590 亿元,解决了 2.15 亿农村居民及农村学校师生的饮水安全问题(其中 2010 年解决 6186 万人),占“十一五”规划任务 1.6 亿人的 134%,在提高农民健康水平、改善农村人居环境、解放农村生产力、增加农民收入、推动基本公共服务均等化、密切党群干群关系、促进农村社会和谐等方面取得了明显成效,深受广大农民群众的欢迎,被誉为“德政工程”、“爱民工程”,提前 1 年完成“十一五”规划任务,提前 6 年实现了联合国千年宣言提出的到 2015 年将饮水不安全人口比例降低一半的目标。

但是,目前我国不少农村的饮水安全问题仍较为突出,水资源严重不足,水源遭到严重污染,供水水质、水量不达标,严重影响群众的身体健康和生产、生活,亟需加快解决;一些地方建设资金落实不到位、部分项目前期工作深度不够、工程建成后运行管理体制机制不完善、水质不达标、解困标准较低等问题仍然

存在，不仅影响工程质量和建设进度，还关系到工程长期良性运行和充分发挥效益。同时，部分地区高电价带来的高水价，加重了群众负担，一些困难户有水也用不起。2011 年中央一号文件明确要求要继续推进农村饮水安全建设。

## 二、下一步建设目标和主要政策措施

总体目标：到 2013 年解决规划内农村饮水安全问题，“十二五”期间基本解决新增农村饮水不安全人口的饮水问题。

下一步，国家有关部门和地方将继续全力做好这项工作，抓紧编制实施“十二五”全国农村饮水安全工程规划，加快农村饮水安全工程建设步伐，突出加强水源保护和供水水质保障，尽快解决部分群众的饮水困难问题，确保如期实现“十二五”规划目标。

一是全面加快工程建设步伐。进一步提高认识，加强组织领导，强化和落实工作责任，深入做好前期工作，因地制宜地采用集中供水、分散供水、城乡供水管网向农村延伸等方式，鼓励发展适度规模集中供水，优先考虑城镇供水管网向农村延伸，加快解决农村饮水安全问题。加强饮用水水质监测处理，落实工程建设前水源及建成后验收性水质检测等卫生保障措施，完善水质净化设施、消毒工艺，促进饮用水水质达标，确保让农民喝上洁净水、放心水。加快建立工程建设的激励与惩戒机制，中央将主要通过制订规划、发布项目年度申报要求、随机抽查、重点稽察、专项检查、追踪问效等方式，加强对农村饮水安全工程建设的宏观管理、监督检查和绩效考核。

二是进一步健全农村供水工程管理体制与运行机制。加强工程建成后的运行管理，积极创新管理方式，建立符合工程实际、

用水户参与、群众满意的长效运行管理体制机制，确保工程建得成、管得好、用得起、长受益。对水费偏高的问题，要按照中央的有关政策和要求，进一步加强协调，研究通过财政补贴、优惠电价、减免税费等多种方式，加快制定支持农村饮水安全工程建设、运行的优惠政策，对其供水用电执行居民生活或农业排灌用电价格，降低农村饮水安全工程供水成本，减轻群众负担，促进工程良性运行。在加大政府支持和引导的同时，在工程建设和运行管理中，运用市场机制，多元化筹资，因地制宜推行企业化管理。

### 三、2011 年投资规模及重点

拟安排中央投资 200 亿元，用于解决 6000 多万农村人口的饮水安全问题，并重点向中西部地区倾斜。

### 四、项目管理及申报要求

#### 1、项目管理办法

农村饮水安全项目前期工作一般分为规划和项目实施方案两个阶段，上一阶段的批准文件是开展下一阶段工作的依据。项目实施方案由可行性研究和初步设计合并而成，达到初步设计深度；实施方案经水利部门提出审查意见后由发展改革部门审批，具体审批权限和程序由各地按照精简、高效的原则进一步明确。项目建设要严格执行各项规定，深化改革，强化管理，完善体制，确保工程建成后如期发挥效益和良性运行。

投资补助标准：农村饮水安全工程投资，由中央、地方和受益群众共同负担，中央对东、中、西部地区分别补助工程总投资的 1/3、60% 和 80%。

## 2、申报要求

在项目申报和审批上，由市（地）、县级发展改革和水利部门根据规划确定的建设任务、各项目前期工作情况和年度申报要求，在征求同级卫生部门意见的基础上，向省级发展改革和水利部门申报年度项目建议计划。在征求省级卫生部门意见的基础上，省级发展改革和水利部门编制省级年度项目建议计划，报送国家发展改革委和水利部。国家发展改革委会同水利部对各省提出的申请进行审核和综合平衡后，分省（区、市）切块下达年度投资规模计划。在中央下达建设总任务和补助投资总规模内，各具体项目的中央投资补助标准由各地根据实际情况确定。



## 第二章 农村电力建设

农村电网是农村重要的基础设施,是国家电力建设的重要组成部分,关系农民生活、农业生产、农村繁荣。“十一五”时期,国家加大了对农村电力建设的支持力度,显著改善了农村电力基础设施条件。在统筹城乡发展的新形势下,继续加强农村电力建设,对于促进城乡电力管理和服务一体化,使农村电力率先成为实现城乡公共服务均等化的领域,具有重大意义。

### 一、“十一五”时期农村电力建设取得的成绩

国家对农村电力建设高度重视。“十一五”时期,实施了中西部农网完善工程、无电地区电力建设工程,启动实施了农网改造升级工程。

“十一五”期间安排了农网建设与改造中央投资计划1325亿元,其中中央预算内资金275亿元。计划完成后,新建和改造110KV变电站740多座、线路1.6万多km,66KV变电站780多座、线路近1万km,35KV变电站3900多座、线路4.3万km,10KV线路31.1万km,低压线路58万km,更换老旧配电变压器30多万台,户表改造1060多万户。

“十一五”期间安排了无电地区电力建设中央投资计划177亿元,其中中央预算内资金48.9亿元。计划完成后,新建和改造110KV变电站20座、线路1400多km,66KV变电站4座、35KV变电站371座、线路6000多km,10KV线路88万km,低压线路135万km,更换老旧变压器4.4万台。

“十一五”时期,全国农村电力建设和管理取得了很大的成

绩，有效地改善了农村的生产生活条件，为农村经济社会发展和社会主义新农村建设创造了良好的条件。

一是电网结构明显增强，供电能力和供电可靠性显著提高，基本实现了县级供电企业直管到户的管理体制。农村电压合格率提高到95%以上，低压线损率下降到12%以下，供电可靠性提高到99%。实现了农村电力管理的“五统一”(统一电价、发票、抄表、核算和考核)、“四到户”(销售、抄表、收费和服务到户)和“三公开”(电量、电价和电费公开)，农村电力管理和服务水平明显提高。

二是农村电价大幅度降低，有效减轻了农民用电负担。实施农网改造的地区均已实现了城乡生活用电同价目标，到户电价每千瓦时平均下降了0.1-0.3元。初步测算，全国每年可减轻农民电费负担约400亿元。此外，北京、江苏等19个省(区、市)已实现城乡各类用电同价，一些地区实现了分价区各类用电同价。

三是拉动了农村电力消费，促进了农村经济发展。农村电价水平的降低、供电能力的增强和供电质量的改善，对启动农村消费市场发挥了积极作用。农网改造以来，家用电器快速进入农村家庭，除彩电、冰箱、洗衣机等外，电磁炉、微波炉、电饭煲等炊事用大功率电器也已在农村使用。此外，农产品加工和农业生产用电量大幅增加。据统计，“十一五”时期农村用电量年均增长超过10%。

四是无电问题得到逐步解决，为农牧民脱贫致富和生活条件改善创造了条件。“十一五”时期，共解决无电户160多万户、653多万人的基本用电问题，改善了偏远地区和农牧区生活条件。

五是有效扩大内需，拉动了电力设备的生产。农村电网投资三分之二用于购买电力设备和材料，包括变压器、电线、电缆、铁塔、电杆等，极大地拉动了电力设备制造产业的发展。此外，还为农村创造了大量就业机会，对扩大内需发挥了重要作用。

## 二、当前农村电力建设面临的问题和困难

受历史、地理、体制等因素制约，目前我国农村电网建设仍存在许多矛盾和问题。

一是部分地区低压改造面低，西部地区无电问题仍比较突出。部分地区农网改造面偏低，特别是内蒙古、四川、云南、新疆等西部省份农网改造面明显偏低，如云南户改造率不足75%、四川和青海的低压电网改造率不足65%，农村电网结构和农村电力管理问题较为突出。此外，由于历史和体制等因素，独立管理的农场、林场等的电网还没有进行改造，供电设施陈旧老化，电网结构极不合理，线损变损很大，供电能力和管理水平较差。此外，目前全国仍有无电人口约500万人，主要集中在内蒙古、四川、云南、西藏、青海和新疆，无电人口用电还面临很多困难。

二是已改造农网又出现了不适应问题，农业生产设施用电问题逐步凸显。近年来，随着农村经济社会的快速发展和城镇化进程加快，特别是随着“家电下乡”等扩大内需、启动农村消费的一系列措施的实施，农村电力需求呈现快速增加的趋势。一些已改造过的农网又出现了过载和“卡脖子”现象，农网供电能力出现了新的不足问题，影响了家用电器的正常使用和农村消费水平的提高。此外，农村排灌、农副产品加工等设施用电问题日益明显，这些供电设施大部分没有得到改造，供电可靠性和安全性差，用

电价格也比较高。

三是农村电力自我发展和可持续发展能力还比较弱。中西部地区经济相对落后,用电量小,每年可收取的农网还贷资金有限,这些地区的农网贷款还贷压力普遍较大,几乎没有自我发展能力。

四是农村电力管理体制尚需进一步理顺。1998年,为了尽快启动农网建设与改造工作,对地方管理的县级供电企业实行了由省电力公司代管的体制。从10多年的实践看,这一体制对尽快启动农网改造起到了重要作用。但由于在代管体制下,省电力公司与代管县电力公司之间产权不清晰,没有明晰的资产纽带关系,责、权、利不统一,已严重影响了县级供电企业的持续健康发展。建立符合现代企业制度的规范的管理体制势在必行。农电管理体制不顺已成为影响当前农村电力发展的重大障碍,亟须尽早解决。

五是部分省份还没有实现城乡各类用电同价目标。经过10多年的努力,绝大部分省(区、市)已实现了城乡居民生活用电同价目标,条件好的地方实现了各类用电同价目标。但仍有不少地区没有实现城乡各类用电同价目标,如新疆和内蒙古还没有实现城乡居民用电同价,需要在进一步推动农网改造、深化农电体制改革的基础上,推动城乡各类用电同价,减轻农村生产生活用电负担,为农村经济社会发展创造公平的环境。

### **三、“十二五”时期农村电力建设工作任务**

“十二五”时期,农村电力建设的总体思路是:统筹城乡发展,适应农村用电快速增长需要,按照统一规划、分步实施,因地制

宜、突出重点，经济合理、先进适用，深化改革、加强管理的原则，加快农村电网建设和改造，加快无电地区电力建设，深化农村电力体制改革，实现城乡用电同价目标，构筑经济、优质、安全的新型农村供电体系，促进农村经济社会持续健康发展。

“十二五”时期，农村电力建设的主要目标是：全国农村电网普遍得到改造，农村居民生活用电得到较好保障，农业生产用电问题基本得到解决，全面解决无电人口用电问题，县级供电企业“代管体制”全面取消，城乡用电同价目标全面实现，基本建成安全可靠、节能环保、技术先进、管理规范的新型农村电网。

“十二五”时期，农村电力建设的工作重点是：

（一）对未改造地区全部改造到位。针对部分地区、尤其是西部偏远地区和民族地区农网改造面偏低、历史欠帐较多的问题，对未改造农网(包括农、林场及其他独立管理的电网)进行全面改造，彻底解决目前遗留的农网未改造问题，提高农村供电能力和服务水平。

（二）对已改造过的、因电力需求过快增长而出现供电能力不足的电网实施升级改造。适应“家电下乡”、农村经济社会发展等引起的农村用电快速增长的需要，对已改造的农村电网实施升级改造，为农村提供更可靠、更安全的用电保障。对因变电站布点不足、线径过细、变电容量不足等引起的供电能力不足问题，按照新的建设标准和要求，通过加密变电设施、更换输电线路和变电设备等措施实施改造升级，提高电网供电能力，满足农村生活用电需要。

（三）基本解决农业生产用电突出问题。根据各地农业生

产特点和农村实际情况，因地制宜，实施粮食主产区农田灌溉设施、以及农村经济作物和农副产品加工设施、畜禽水产养殖设施等电网改造，提高农业生产供电可靠性和供电能力。近期重点对粮食主产区急需的农田灌溉、农业大棚、烟草和茶叶等特色农产品加工供电设施进行改造，满足农村生产用电需要，降低农村生产用电价格，促进农村经济社会健康发展。

（四）全面解决无电人口用电问题。加大资金投入，建立农村电力项目可持续发展机制，利用电网延伸和小水电、太阳能光伏发电等新能源发电方式，加快无电地区电力建设力度，“十二五”期间使无电地区人口全部用上电。

（五）实现城乡各类用电同价。通过农网改造升级，进一步降低农村电网的线、变损，促进供电成本下降，在综合平衡城乡电价、减少电价类别的基础上，合理确定各类用电输配价差，按照统筹城乡发展的要求，尽快实现城乡各类用电同价目标，进一步减轻农民负担，为农村经济发展创造良好的条件。

“十二五”时期，农村电力建设配套政策措施是：

（一）加大资金支持力度。中西部地区农村电网改造升级工程项目资本金主要由中央安排，东部地区农村电网改造升级工程项目资本金由项目法人自筹解决。鼓励项目法人加大资金筹措力度，加快农村电网改造升级步伐。

（二）完善农网还贷资金管理。继续执行每千瓦时电量加收2分钱的农网还贷资金政策，专项用于农村电网建设与改造升级工程贷款的还本付息，并根据需要在今后销售电价调整中统筹考虑农网改造升级工程贷款偿还问题。有关部门要加强监管，指

导督促电网企业严格按照国家有关规定征收、使用农网还贷资金，同时，要积极研究农网还贷资金统筹使用机制，加强对中西部地区的扶持，建立对农村电网建设改造、运营维护持续投入的长效机制。

(三)深化农村电力体制改革。取消县级电网企业“代管体制”，按照建立现代企业制度要求和公平自愿原则，通过无偿划转、股份制改组等多种形式，完善县级电网企业管理体制，建立有利于促进农村电力健康发展的机制。地方管理的电网企业也要深化改革，鼓励与大电网企业通过各种形式的合作或融合，提高供电能力和服务水平。

(四)编制改造升级规划。各省(区、市)人民政府要根据本地区农村经济社会发展需要，按照因地制宜、实事求是、量力而行的原则，编制农村电网改造升级‘十二五’规划，明确发展目标、工作任务、建设重点、建设方案和投资需求，对本地区农村电网改造升级工作作出周密部署。

(五)加强工程质量管理。发展改革委要制定农村电网改造升级项目管理办法和技术规范，加强项目监管和质量抽查，确保工程质量。国家电网公司、中国南方电网有限责任公司及有关地方电网企业要加强项目前期工作，严格执行基本建设程序和相关管理制度，努力把农村电网改造升级建成精品工程。

2011年农村电力建设重点：一是重点安排尚未进行过农网改造的地区。优先安排按上划、股份制改造等方式理顺代管体制或自管区等管理体制但改造不到位的地区；二是继续推进已改造电网升级，扩大升级试点范围，选择已进行过改造、因负荷增长快

而产生的过负荷等不适应问题突出的5—8个县开展升级示范建设 ;三是加快解决农业生产急需的用电问题。优先安排粮食主产区急需的、带动作用强的农田灌溉和大棚等农业生产设施配套电网建设。

#### **四、农村电力建设中央投资计划申报和实施**

颁布了农网改造升级项目管理办法 ,明确了项目管理要求 ,规范了管理程序 ,落实了管理责任 ,明确了规划、年度计划、计划实施、项目调整变更等各环节的程序和要求 ,进一步提高项目管理水平 and 中央资金使用效益。

(一)编制规划。根据农村经济社会发展需要 ,适应统筹城乡发展和农村用电快速增长的要求 ,各省(区、市)省级发展改革委组织编制 “十二五”农网改造升级规划 ,按照因地制宜、实事求是、量力而行的原则 ,明确发展目标、工作任务、建设重点、建设方案、投资需求等 ,作为农村电网改造升级工作的基础以及申报投资计划和项目安排的依据。

(二)编制年度计划。省级发展改革委根据年度国家农网改造升级投资重点及规划任务 ,组织编制农网改造升级年度计划。未列入规划的项目不得列入年度计划。项目法人应按要求制定年度计划 ,年度计划应明确年度农网改造升级目标、重点、项目和投资需求 ,项目要落实到县域内 ,明确建设内容。

(三)投资计划申报。省级发展改革委负责组织申报本地区投资计划。申报前项目法人应对年度计划中的项目进行可行性研究。35KV以上以单个项目、35KV及以下以县为单位编制可行性研究报告 ,由省级发展改革委审批并出具批准文件。投资计划



申请报告应附银行贷款承诺函和可行性研究报告批准文件。

(四)投资计划下达与分解。国家发展改革委对投资计划申请报告审查同意后，下达农网改造升级投资计划，明确各省(区、市)及各项目法人的建设规模、投资、项目和完成时间等。投资计划下达后，省级发展改革委应及时分解下达给项目法人。分解计划应明确建设规模、投资和具体项目等，与投资计划一致。项目法人应根据计划编制项目实施方案，报省级发展改革委备案。

(五)项目实施。投资计划分解下达后，项目法人应及时组织开展初步设计。35KV以上以单个项目、35KV及以下以县为单位编制初步设计报告，报省级发展改革委备案。农网改造升级项目要执行招投标法及相关规定。农网改造升级工程项目完工后，省级发展改革委应及时组织对本省级区域内农网改造升级项目进行总体竣工验收，项目法人负责单项工程的验收。

(六)项目调整变更。国家下达农网改造升级投资计划后，不得随意变更项目。项目确需调整变更的，不得变更投资计划下达的本省级地区投资规模，原则上不得减少建设规模。35KV及以上项目确需变更的，需重新履行审批手续。由项目法人向省级发展改革委提出调整请示，并提交新的项目可行性研究报告。省级发展改革委审查同意后进行批复，并报国家发展改革委备案。10KV以下项目以县为单位，投资规模变更的，或者建设规模变更超过 $\pm 5\%$ 的，需重新履行审批手续；建设规模变更不超过 $\pm 5\%$ 的，由项目法人负责调整，并向省级发展改革委备案。

## 专题 1：水电新农村电气化建设

### 一、项目背景

1982 年，邓小平同志指出，发展小水电“中央、国务院给个政策，群众、国家都得利。这就是搞活，就是解放思想”。1983 年底，国务院批准建设“七五”100 个农村水电初级电气化县，拉开了农村水电初级电气化县建设的序幕。“七五”、“八五”、“九五”期间国家分别批准建设了 100 个、200 个、300 个农村水电初级电气化县，到“九五”期末，全国共建成了 653 个初级电气化县。“十五”期间，在初级电气化县建设的基础上，国务院批准建设与农村经济社会发展相适应的标准更高的 400 个水电农村电气化县。到 2005 年末，全国共建成 409 个水电农村电气化县。根据《“十一五”全国水电农村电气化建设规划》，“十一五”期间，国家共对 400 个水电农村电气化县建设进行了大力支持。

### 二、建设成效

一是促进了农村水电的快速发展和农村用电水平的提高。据统计，“十五”建成的 409 个水电农村电气化县，新增农村水电装机 1060 万 kW，占全国农村水电新增装机的 67%。人均年用电量增长 85.6%，户均年生活用电量增长 72%。地方经济社会快速发展，国内生产总值年平均递增 13.1%，是全国年均增速的 1.5 倍，工业增加值占工农业总增加值的比重增长了 9 个百分点，县财政收入年均递增 12.1%。农村水电提供的税收平均占县级财政税收的比重由 6.5% 增加到 9.5%。“十一五”水电农村电气化建设，新增农村水电装机容量 1773 万千瓦，占同期全国农村水电新增装机容量的 88.7%；平均每县增加 4.3 万千瓦，比“十五”增长 65.4%。5 年累计解决 88 万无电人口用电问题，户通电率由 2005 年的 98.7% 提高到 2010 年的 99.8%。人均年用电量由 627 千瓦

时提高到 1026 千瓦时，增长 63.6%，户均年生活用电量由 553 千瓦时提高到 801 千瓦时，增长 44.8%，增长率达到或超过了全国同期平均水平。带动全国新建和改造乡村道路 15 万公里、高低压输配电线路 58 万公里。

二是各地通过农村电气化建设，带动了农村中小型基础设施和公共设施建设，改善了农村生产生活条件。

三是增强了农村的造血功能，带动了农村城镇化建设，促进了县域经济快速发展。

四是促进人与自然和谐相处。电气化建设开发利用大量可再生能源，减少二氧化碳排放，保护了生态，美化了环境，促进了人与自然和谐相处。

### **三、2011 年工作及下一阶段工作重点**

根据《“十二五”全国水电新农村电气化规划》，2011 年，国家共安排中央预算内投资 4 亿元，对河北、山西、内蒙古等 27 个省（区、市）和新疆生产建设兵团的水电新农村电气化项目建设进行了支持。为进一步加强水电农村电气化建设，下一步将重点开展以下工作：

一是做好《“十二五”全国水电新农村电气化规划》实施工作。坚持为农业、农村、农民服务的方向，以促进农村繁荣、农民增收为目标，以农村水能资源的科学有序开发为手段，做好《“十二五”全国水电新农村电气化规划》实施工作。根据水能资源开发程度、经济社会发展水平和农村水电管理体制等情况进行分区规划，确定规划重点和任务，持续推进水电新农村电气化建设。

二是创新体制机制。完善国家资本金引导，农村集体经济组织和农民参加，社会资金参与的投资体制。建立以乡、村为基本单元的水电新农村电气化建设和管理模式。努力探索农村水能资

源开发促进农民增收的新途径 ,建立水电农村电气化促进农民增收的长效机制。

#### **四、项目管理**

水电新农村电气化工程是中央补助投资的地方项目 ,其前期工作、建设和管理按照《中央预算内投资补助和贴息项目管理暂行办法》( 国家发展改革委第 31 号令 )、《国家发展改革委关于改进和完善中央补助地方投资项目管理的通知》( 发改投资[2009]1242 号 ) 和《国家发展改革委、水利部关于加强小水电代燃料和水电农村电气化建设与管理的通知》( 发改农经[2009]1937 号 ) 有关规定执行。

### **专题 2：小水电代燃料建设**

#### **一、项目背景**

为巩固退耕还林等生态建设成果 ,解决农民燃料和长远致富问题 ,党中央、国务院决定实施小水电代燃料工程 ,并于 2003 年在 5 个省 ( 区 ) 的 26 个县 ( 市 ) 开展试点。2006 年 ,国家又在 21 个省 ( 区、市 ) 及新疆生产建设兵团的 80 个县开展了扩大试点建设 ,共安排小水电代燃料项目中央投资 4.3 亿元。近几年的中央 1 号文件都把农村水电列入农村中小型基础设施建设的重点领域 ,多次强调扩大小水电代燃料工程建设规模。在小水电代燃料试点和扩大试点建设的基础上 ,2009 年 ,国家批复了《2009-2015 年全国小水电代燃料工程规划》,小水电代燃料建设由试点阶段进入了全面实施阶段。根据《规划》,到 2015 年将新增代燃料装机 170 万千瓦 ,解决 170 万户、677 万农民的生活燃料问题 ,保护 2390 万亩森林面积 ,总投资 141 亿元 ,其中中央投资 57 亿元。

#### **二、建设成效**

项目建设以来，通过政府扶持、企业运作、农民参与、低价供电，探索了一条农村水能资源开发与生态建设有效结合的新路子。

一是提高了项目区农村用电水平，有效解决了农民的燃料问题，农民不必再上山砍柴，有效巩固了退耕还林、天然林资源保护等生态建设成果，保护了生态环境。通过项目建设，使试点山区农民告别了祖祖辈辈上山砍柴、烟熏火燎的日子，过上了现代、文明、健康的新生活，被群众誉为点燃大山希望的德政工程。

二是解放了农村劳动力，使农民得以有时间外出打工、从事农村二三产业、发展种植养殖等，扩大收入来源，提高收入水平。

三是项目建设直接增加了项目区农村电力供应，带动了农副产品加工等产业的发展，增强了农村的造血功能，提高了农村自我发展的能力。

四是一些地区以农村水电建设为切入点，统筹规划，整合资源，改造厨房、厕所、猪圈，修路、改水，显著改善了农村人居环境，有力推动了新农村建设和全面小康社会建设。

党中央、国务院对小水电代燃料试点给予充分肯定，温家宝总理批示，小水电代燃料经验宝贵。回良玉副总理指出，小水电代燃料工程一举多得，能够实现经济、社会、生态效益三赢，是山区解决“三农”问题的有效途径，应扩大小水电代燃料建设规模和实施范围。

### **三、2011 年及下一阶段工作重点**

2011 年，国家共安排中央预算内投资 4 亿元，对河北、山西、吉林等 21 个省（区、市）和新疆生产建设兵团的小水电代燃料项目建设进行了支持。为进一步加强小水电代燃料建设，下一步将重点开展以下工作：

一是全面实施《2009-2015 年全国小水电代燃料工程规划》。各地应加强规划项目前期工作，落实前期工作经费，列入年度投资计划的小水电代燃料项目，应以项目为单元，抓紧编制项目实施方案，细化建设内容，落实代燃料户数、人口和森林保护面积，提出项目法人组建方案。

二是严格项目建设和管理。各地应建立健全代燃料建设领导机构，明确任务，落实责任。建立健全工程质量管理体系，加强建设监管，确保工程质量和安全。同时，积极推进技术进步，统一标识，规范管理，提高管理水平。

三是强化监督机制。各地要组建以代燃料用户代表为主体的代燃料用户协会，对代燃料全过程进行监督，维护代燃料用户的正当权益。代燃料项目应实行公示制度，对代燃料有关各方的权利、义务、责任等进行公示，接受群众和社会监督。

#### **四、项目管理**

小水电代燃料工程是中央补助投资的地方项目，其前期工作、建设和管理按照《中央预算内投资补助和贴息项目管理暂行办法》( 国家发展改革委第 31 号令 )、《国家发展改革委关于改进和完善中央补助地方投资管理的通知》( 发改投资[2009]1242 号 ) 和《国家发展改革委、水利部关于加强小水电代燃料和水电农村电气化建设与管理的通知》( 发改农经[2009]1937 号 ) 有关规定执行。

### 第三章 农村公路建设

#### 一、“十一五”农村公路建设完成情况

“十一五”是我国农村公路发展史上完成投资最多、建设速度最快、发展质量最好、发展成效最大的一个时期。五年来，中央对农村公路建设投入资金达 1978 亿元，其中，中央预算内投资 355 亿元，车购税资金 1623 亿元。中央投资极大地带动了地方对农村公路建设的投入，五年间全社会共计完成投资 9500 亿元，新改建农村公路里程约 186.8 万公里，其中，新建里程约 52.7 万公里，改建里程约 134.1 万公里，农村公路通达深度、通畅程度、技术等级和路面铺装比例不断提高，农村地区交通条件明显改善。到 2010 年底，农村公路总里程达到 345 万公里，乡镇通沥青（水泥）路率和建制村通沥青（水泥）路率分别达到 96% 和 81%，实现了《农村公路建设规划》和中央 1 号文件确定的农村公路阶段性建设目标。

通过“十一五”期的建设，农村公路实现了跨越式发展。农村公路通车里程快速增加，技术等级不断提高，客运服务水平得到提升，农民群众的基本交通出行初步得到解决，但是目前农村公路发展过程中也还存在一些突出问题，主要体现在：

一是农村公路建设仍不能满足经济社会发展需要。到 2010 年底，全国仍有 1200 个乡镇、12 万个建制村不通沥青（水泥）路，其中 90% 集中在西部地区和边远贫困地区。

二是农村公路区域发展不平衡。东部地区农村公路发展较

快，中西部地区和老少边穷地区农村公路发展相对滞后。

三是农村公路建设成果不巩固。受资金、体制、机制等因素影响，一些地方重建轻养，导致农村公路“油返砂”、“通返不通”问题突出，全国 50% 以上的农村公路尚处于季节性养护、突击性养护甚至失养状态。

四是农村公路建设中不确定因素增多。随着新农村建设的不断推进和城镇化水平的不断提高，撤乡并村、土地整理等日渐频繁，农村公路建设面临的不确定因素增多，对农村公路建设管理模式、建设重点等提出了新的要求。

## 二、“十二五”农村公路建设重点

为实现《农村公路建设规划》确定的目标，“十二五”期农村公路建设重点主要分为三个层次：一是推进以西部地区建制村通沥青（水泥）路为重点的“通畅工程”，满足农民群众的基本出行需求；二是完善农村公路基础设施建设，包括桥梁新改建工程、安保工程等，提高农村公路的抗灾能力和安全水平；三是改善农村公路网络状况，包括县乡道改造、连通工程等，提高农村公路的网络化水平和整体服务能力。预计到 2015 年底，农村公路总里程将达到 390 万公里，实现乡镇通沥青（水泥）路比例 98%，建制村通沥青（水泥）路比例 90%。

## 三、2011 年农村公路建设重点

2011 年，我委安排的中央预算内投资拟用于中部地区剩余建制村、西部地区剩余乡镇及建制村通沥青（水泥）路建设，在投资补助标准方面对西部“少边穷”地区予以倾斜。



## 第四章 农村沼气建设

### 一、相关领域背景、现状及存在的主要问题

#### (一) 背景和现状

沼气是人畜粪便、生活污水和植物茎叶等有机物质在一定水份、温度和厌氧条件下，经微生物发酵产生的一种方便、清洁、高品位的可燃气体，具有炊事、照明、供热、发电等多种用途。沼渣沼液是优质、高效的有机肥料，对于提高农产品产量、品质和防止病虫害，有着明显的作用。发展农村沼气，对以开发新型清洁能源，缓解国家能源压力，发展循环农业，增加农民收入，治理农村环境“脏乱差”，改善人居环境，保护林草植被，维持生态平衡等，都具有重要意义。

党中央、国务院历来高度重视农村沼气建设。自 2004 年开始，连续七年的中央一号文件都对发展农村沼气做出了重要部署，提出了明确要求。党的十七届三中全会要求推广农村沼气，党的十七届五中全会也要求加强农村沼气建设，《国民经济和社会发展十二五规划纲要》把农村沼气工程列入了新农村建设重点工程专栏之中。党中央、国务院关于农村沼气的决定和部署，为发展农村沼气指明了方向。

从历史上来看，我国农村沼气建设大致经历了三个发展阶段：一是七十年代及以前的试验和起步阶段。二是九十年代的技术突破和工艺完善阶段。三是新世纪以后的快速发展阶段。自 2003 年开始，国家在基本建设投资中加大了对沼气的支持力度，

2003 - 2010 年共安排中央投资 242 亿元 ,在全国支持建设了 1591 万户农村户用沼气、2 万处养殖小区和联户沼气、3119 处大中型沼气工程、7.7 万个乡村服务网点、50 个县级服务站、4 个农村沼气科技支撑项目。

## （二）主要做法和经验

1.加强组织领导。连续七年的中央 1 号文件对发展农村沼气提出总体要求，党的十七届三中全会和五中全会、中央领导多次对发展农村沼气做出重要指示。各地也把沼气建设作为新农村建设的重点项目和为农民群众办的实事之一，很多省份出台了大力发展农村沼气的决定或意见，许多地市主要领导亲自抓，有力地推动了农村沼气的发展。

2.加大投入力度。2003 年到 2010 年，国家累计安排中央投资 242 亿元，带动地方和农民的投入数百亿元。其中四川、湖南、甘肃、陕西、湖北、广西、河北、贵州、重庆、云南、河南、江西等省农村沼气中央投资都超过了 10 亿元。

3.强化科研创新。开发出了针对不同原料的高效厌氧沼气工程技术工艺；研究出了适应我国复杂气候条件的户用沼气池建设标准并提出了不同的农村户用沼气建设模式；研制出了沼气净化系统、沼气发电机组、固液分离机及自动控制系统等沼气工程配套设备以及沼气饭煲、沼气热水器、沼液冲厕器和抽渣器等一系列方便实用新产品；开展了秸秆生物气化、联户沼气、沼气干发酵等技术的试点建设。2010 年，国家支持 4 家科研单位开展了农村沼气科技支撑项目建设。

4.注重技术推广。“十一五”期间，共颁布农村沼气相关标准

17 项，初步建立包括基础标准、产品标准、技术规范、建设规范等 4 大类、31 项标准在内的沼气标准体系，为推广沼气技术、提高产品质量、促进沼气技术进步提供了有力保障。各地积极开展沼气技术培训和职业技能鉴定，培育出一大批懂理论、有技术、会建池、能维护的沼气技工，有 4 人获得“全国技术能手”光荣称号。2006-2009 年，共培养沼气生产工职业技能鉴定合格人员 13.3 万名，总量达到 26.7 万人次，其中高级工以上的高技能人才 1.2 万人，有力保障了沼气建设的人才需求。

5.推进综合建设。农村户用沼气从单一的沼气池建设，发展到沼气池与改圈、改厕和改厨同步建设，并根据气候条件形成北方“四位一体”、南方“猪 - 沼 - 果”、西北“五配套”、西藏“温室+沼气”等建设模式。养殖场大中型沼气工程建设也与种植业发展、农业面源污染治理紧密结合，形成了综合利用沼渣沼液的能源生态模式。

6.严格建设管理。制定了相关的管理办法，明确建设责任，实行项目行政领导责任制和法人责任制。坚持持证上岗，按照国家标准和操作规程开展专业化施工。推进“阳光管理”，公开招标、集中采购沼气灶具和沼气进出料服务车等关键设备，国家项目建设计划和任务在互联网公布，在项目村公示。坚持农户主动申请、“一户一卡”，确保建设任务落实到乡村、落实到农户，便于群众监督。

7.加强后续服务。国家共安排中央投资近 20 亿元，支持建设农村沼气乡村服务网点 7.7 万个，以解决建池农户解决进出料难、维修难的问题。

### (三) 存在的主要问题

农村沼气建设中存在的问题主要有：部分地区存在重建轻管的现象，一些地区的沼气池仍然以农户自我维护为主，沼气使用率有待进一步提高，乡村服务网点的运行机制有待完善；部分地方规划工作不到位，对农民外出打工、养殖方式转变等缺乏统筹规划和动态跟踪分析，安排项目时前期准备工作不充分；科技创新有待进一步加强；部分地区还存在着资金拨付慢、建设进度慢、配套资金到位率低、“一池三改”率低以及少部分县违规使用资金等问题。

## 二、2010 年投资建设的主要成效

### (一) 2010 年投资规模、建设内容和中央补助标准

2010 年，国家总共安排中央投资 52 亿元用于农村沼气建设，其中：户用沼气安排中央投资 26.46 亿元，支持建设 182.7 万户；养殖小区和联户沼气安排中央投资 2.65 亿元，支持建设 6844 处；大中型沼气工程安排中央投资 17.11 亿元，支持建设 1343 处；乡村服务网点安排中央投资 5.47 亿元，支持建设 1.4 万处；沼气科技支撑安排中央投资 3161 万元，支持 4 家科研单位开展项目建设。

农村沼气各项目的中央补助标准为：(1) 户用沼气。东北和西部地区每户补助 1500 元，中部地区每户补助 1200 元，东部地区每户补助 1000 元，西藏自治区每户补助 3000 元，西藏以外藏区及新疆南疆三地州每户补助 2500 元。(2) 养殖小区和联户沼气。按集中供气农户数量，中央对小型沼气集中供气工程的补助标准为不超过户用沼气补助标准的 120%。其中，对于秸秆型联

户沼气工程,中央按不超过户用沼气补助标准的 150% 予以补助。

**( 3 ) 大中型沼气工程。**中央补助标准原则上按发酵装置容积大小等综合确定,西部地区中央补助项目总投资的 45%, 总量不超过 200 万元;中部地区中央补助项目总投资的 35%, 总量不超过 150 万元;东部地区中央补助项目总投资的 25%, 总量不超过 100 万元。对于有新技术、新工艺的特殊项目,中央补助标准可适当提高。**( 4 ) 乡村服务网点。**中央对西部、中部、东部地区的补助标准分别为 4.5 万元、3.5 万元和 2.5 万元。

## **( 二 ) 主要成效和解决的突出问题**

1.解决农民生活用能,缓解国家能源压力。据测算,建设一个 8 立方米的户用沼气池,可解决 4 口之家一年 80% 的生活燃料。

2.有效防止乱砍滥伐,促进温室气体排放,保护生态环境。一个户用沼气池所生产的沼气,每年平均可替代薪柴和秸秆 1.5 吨左右,相当于 3.5 亩林地的年生物蓄积量,同时还可减少 2 吨二氧化碳的排放。发展农村沼气,可解决一些地区农民“没有柴烧就砍树”的问题,有利于保护生态环境,巩固生态建设成果。

3.改善农村卫生条件,提高农民生活质量。环境脏乱差,是目前我国农村一个十分突出的问题。发展农村沼气,将人畜粪便变废为宝,明显改善了农村环境卫生状况,且已成为各地防控血吸虫病、煤烟型地氟病、猪链球菌病等疾病、疫病的重要措施。

4.改善农产品品质,促进农业增效和农民增收。经过沼气池厌氧发酵后的沼液、沼渣,杀灭了农家肥中的病虫病菌,提高了肥效,是很好的有机肥。一个 8 立方米的沼气池,年产沼液沼渣 10 - 15 吨,可满足 2 - 3 亩无公害瓜菜的用肥需要,可减少 20%

以上的农药和化肥施用量，既节约了开支，又降低了农药残留，提高了农产品品质。同时，沼气建设还可以带动畜牧业和果业的发展，进一步拓宽农民增收渠道。

5.转变农业增长方式，发展农业循环经济。我国农业资源和环境的承载力十分有限，农村沼气将畜牧业发展与种植业发展连接起来，形成了以沼气为纽带的农村循环经济基本模式，根本上改变了传统的粪便利用方式和过量施用农药、化肥的农业增长方式，有效地减少了环境污染，同时延长了农业的产业链，促进了循环经济的发展。

### 三、2011 年及今后一段时间的建设重点和工作

2011 年，中央将继续安排投资大力支持农村沼气项目建设。在具体项目安排上，将主要用于户用沼气、养殖小区和联户沼气、大中型沼气工程（含秸秆大中型沼气）、沼气服务体系等项目建设，并继续重点向中西部地区倾斜。同时根据实际需求和可能开展农村沼气新项目建设。

目前，《全国农村沼气工程建设规划（2011-2015 年）》即将完成，将为下一轮投资安排提供依据。

## 第五章 农村危房改造与建设

本章主要介绍近年来国家组织实施的扩大农村危房改造试点工程、国有农（林）场棚户户区改造和游牧民定居工程。

### 一、扩大农村危房改造试点工程

**1、2010 年建设成效。**2010 年，中央安排 75 亿元资金（中央预算内投资安排 25 亿元，中央财政资金安排 50 亿元）用于支持全国陆地边境县、西部地区县、国家扶贫开发工作重点县、国务院确定享受西部大开发政策的县和新疆生产建设兵团团场改造 120 万户农村危房。其中，支持完成陆地边境县（团场）边境一线 12 万贫困农户危房改造，支持东北、西北、华北等三北地区和西藏自治区试点范围内 3 万户结合农村危房改造开展建筑节能示范。截止到 2011 年 5 月底，2010 年安排农村危房改造任务已全部完成，完成总投资 430 亿元。

**2、2011 年建设内容及投资重点。**2011 年 5 月，住房城乡建设部、国家发展改革委和财政部联合下发了《关于做好 2011 年扩大农村危房改造试点工作的通知》（建村[2011]62 号），确定了扩大农村危房改造试点工程的补助规模、目标任务、安排范围、补助对象、补助标准等。

**补助规模：**中央安排扩大农村危房改造试点补助资金 166 亿元。其中，中央投资安排 25 亿元，中央财政资金安排 141 亿元。

**目标任务：**支持完成 265 万农村贫困户危房改造，其中：优先完成陆地边境县边境一线 20 万贫困农户危房改造，支持东北、

西北、华北等“三北”地区和西藏自治区试点范围内 9 万农户结合危房改造开展建筑节能示范。

安排范围：中西部地区全部县（市、区、旗）。

补助对象：重点是居住在危房中的农村分散供养五保户、低保户、贫困残疾人家庭和其他贫困户。

补助标准：中央补助标准为每户平均 6000 元，在此基础上对陆地边境县边境一线贫困农户、建筑节能示范户每户再增加 2000 元补助。

目前，住房城乡建设部正会同国家发展改革委和财政部编制“十二五”农村危房改造规划，规划将明确“十二五”农村危房改造工作的思路、目标和任务等。

## 二、垦区危房改造项目

1、背景及成效。国有农场是在特殊历史条件下形成的，建场初期由于时间紧、任务重、条件恶劣，职工住房大多仓促修建，设施简陋、建设标准低，居住条件差，经过几十年风雨侵蚀，一些房屋年久失修严重。因大部分农场以农业经营为主，经济效益不高，职工收入水平低，加上农场地处偏远，社会包袱重，缺乏改造资金，农垦的特殊性又使农场得不到地方政府支持，农场危旧房比例较高，还有不少泥草房、土坯房、砖瓦简易房。2008 年第四季度，中央提出实施扩大内需十项政策措施，将农垦危房改造作为重要的民生工程纳入其中；《国务院办公厅关于促进房地产市场健康发展的若干意见》（国办发[2008]131 号）也明确提出，要加快国有垦区危房改造。为此，2008 年第四季度，我委安排中央投资启动国有垦区危房改造。截止 2010 年，我委累计



安排中央投资 33.5 亿元，支持黑龙江、广东、云南、海南和内蒙古等国有垦区改造危房 43.8 万户，较好改善了垦区职工的居住条件。

**2、下一阶段目标和任务。**根据党的十七届三中全会决定、国家保障性安居工程工作方案，“十二五”期间，国家将继续安排补助资金，支持国有垦区改造危房。国家按每户 1.5 万元的标准给予投资补助，其中中央补助标准为东部地区户均补助 6500 元、中部地区户均补助 7500 元、西部地区户均补助 9000 元，其余补助投资由地方政府、农垦企业配套落实。2011 年，国家按照保障性安居工程领导小组与各省签订的保障性住房建设责任书，安排中央投资 36 亿多元，继续用于各省国有垦区危房改造。

**3、项目管理办法。**国有垦区危房改造项目严格按照基本建设程序管理，同时针对垦区不同的隶属关系，垦区危房改造投资管理采取两种方式：一是黑龙江垦区的项目实施方案，由省级农垦主管部门会签同级发展改革、建设部门后报农业部审批，投资建议计划由农业部汇总后报送国家发展改革委，国家发展改革委将投资计划下达给农业部；二是地方所属的国有垦区项目实施方案，由省级农垦主管部门会签同级建设、财政部门后，报省级发展改革部门审批，投资建议计划由省级发展改革部门会同农垦、建设部门联合上报国家发展改革委、农业部、住房城乡建设部，国家发展改革委会同农业部、住房城乡建设部将投资计划下达省级发展改革、农垦、建设部门。

### 三、林业棚户区（危旧房）改造工程

**1、工程建设背景。**国有林区、国有林场是国家重要的木材

生产基地和生态屏障，由于长期以来实行“先生产、后生活”的方针，建设管理的投入严重不足，加上林业自成体系、自办社会，林业职工生活设施和住房建设欠账较多，职工住房困难。目前，林业职工中低收入群体集中，企业经营效益低下，依靠自身力量难以改善住房条件。党中央、国务院对此高度重视，2008 年，中共中央 国务院转发《国家发展和改革委员会关于当前进一步扩大内需促进经济增长的十项措施》的通知中，明确将加快建设保障性安居工程作为扩大内需的重要政策措施。加快林区棚户区改造工程是保障性安居工程建设的重要内容。

**2、“十一五”期间建设成效。**到 2010 年，国家已安排中央预算内投资 70.5 亿元用于林业棚户区（危旧房）改造工程建设，安排建设任务 52.43 万户。截至目前，已竣工面积 785 万平方米，有 15.7 万户林业职工喜迁新居，工程建设进展顺利，深受林区、林场干部职工拥护。

一是改善了居住条件。林业棚户区（危旧房）改造工程的实施，加上同步进行的环境整治、文化体育设施建设和四旁绿化，极大地改善了林区职工的住房条件。解决了给排水、供暖等问题；提高了住房面积和功能；改善了生活环境。林区职工生活变得舒适、安全、便利。据统计，黑龙江大兴安岭林区职工人均住房面积由改造前的不足 12 平方米，提高到改造后的 16.75 平方米。

二是加速了城镇化进程。林业棚户区（危旧房）改造与林场撤并相结合，实现了人口向建制镇、林业局局址和中心林场的集聚，加速了林区城镇化进程，提高了城镇建设总体水平。林区基础设施得到了改善和提高，林业职工享受到了更好的教育、医疗、

文化服务。

三是拉动了林区经济发展。林业棚户区(危旧房)改造不仅直接拉动了建筑业、建材业、制造业的发展,也带动了运输业、金融业、社区服务业等二十多个相关产业的发展。建筑施工、物业管理、社区服务等就业机会增加,推动了林区经济的发展。通过实施林业棚户区(危旧房)改造工程,2009年黑龙江森工林区直接增加建筑业产值25亿元,相应拉动建材、运输、商饮服务业产值约10亿元。

四是促进了生态环境改善。随着山上林场的撤并,职工的危旧房全部拆除还林,增加了森林植被。新建楼房实行集中供暖,平房安装土暖气,减少了木材消耗,保护了森林植被。内蒙古大兴安岭林区,2009年撤并部分林场后返还林地221公顷,预计到2012年可返还林地面积4000公顷。

**3、“十二五”建设目标和任务。**加快推进林区棚户区的改造工作,落实工程建设投资和任务,切实加强项目的管理,以优先解决特困群体为基本原则,切实把棚户区改造工程建成一项“雪中送炭”的工程,从最薄弱、最需要支持的环节开始,切实加大对最弱势群体的扶持力度,尽快改善这部分群体的生活条件 and 环境。要按照“公开、公平、公正”的原则,提高工作透明度,对棚户区改造建设方案和新建住宅分配方案实行公示制度,接受广大职工的监督。

**4、2011年建设内容及投资重点。**2011年拟计划安排中央预算内投资60.4亿元,安排建设任务46.42万户,其中,国有林区棚户区27.97万户,国有林场危旧房18.45万户。

**5、项目管理和申报要求。**由各地林业部门会同发展改革部门和建设部门开展实施方案的编制工作，报国家林业局审批。待国家林业局批复实施方案后，由各地发展改革委同林业部门、建设部门联合将资金申请报告报国家发展改革委和国家林业局和城乡建设部。由国家发展改革委同国家林业局、城乡建设部综合平衡后联合下达投资计划。

#### 四、游牧民定居工程

**1、背景及成效。**我国西藏、甘肃、云南、四川、青海、内蒙、新疆等省区还有部分牧民仍沿袭传统的逐水草而居的游牧生产生活方式，未实行定居。为提高牧区游牧民抵御自然灾害的能力，改善牧区生产、生活条件，保护草原生态环境，加快牧区经济发展，提高游牧民生活水平，从 2001 年起，国家开始在西藏实施游牧民定居工程。2008 年第四季度，在总结西藏游牧民定居工程实施经验的基础上，国家全面启动了少数民族地区游牧民定居工程。工程范围包括内蒙古、四川、云南、西藏、青海、甘肃、新疆等省区。截至 2010 年底，共安排中央投资 48.4 亿元，定居游牧民 19.4 万户。随着项目实施，定居游牧民结束了漂泊不定的游牧生活，生产生活条件得到明显改善，防灾减灾能力得到提高，有效降低了牲畜死亡率，提高了幼畜成活率，种草养畜、舍饲圈养的现代畜牧业生产方式开始在牧区出现，农牧民子女入学、看病就医等条件也得到了较大改善。项目建设不仅有效改善了项目区生态环境，提高了草地生产能力，而且取得了良好的社会、经济和生态效益。实施游牧民定居工程是党中央、国务院保民生、保增长、保稳定的重要举措之一，是国家民生工程 and 安居

工程重要的组成部分，对推动少数民族地区经济社会全面发展，具有重要意义。

**2、下一阶段目标和任务。**力争到 2015 年基本实现全国牧区游牧民定居目标。游牧民定居工程主要建设内容为游牧民定居房、牲畜棚圈、贮草棚及饲草地、青稞基地等生产生活配套基础设施建设，其中定居房、牲畜棚圈、贮草棚以户为单位建设，饲草地、青稞基地分片集中建设。根据《全国游牧民定居工程建设规划（2011-2015 年）》，自 2011 年起中央适当提高每户中央补助投资标准，地方政府根据情况安排适当配套资金，其余资金由农牧户自筹解决。2011 年，国家安排中央投资 17 亿元用于游牧民定居工程建设，主要建设内容为定居房建设。

**3、项目管理办法。**游牧民定居工程实行计划、任务、资金、目标、责任“五到省”，即项目工程建设的计划下达到省、任务落实到省、资金拨付到省、目标 and 责任明确到省。地方政府负责项目组织实施、落实配套资金、监管工程质量，协调水、电、路及社会事业等配套基础设施建设。相关部门职责为，发展改革部门负责规划编制、投资计划下达，并牵头对实施方案进行审查。住房城乡建设部门负责定居点规划和定居房建设的指导与监督。农牧部门负责核定游牧民的范围和户数，审定申请定居的游牧户资格，负责定居点草原植被保护的执法监督。

项目申报程序为：根据游牧民定居工程建设规划和年度投资规模，由省级发展改革委会同建设、农牧部门组织编制项目实施方案，报省级政府批准后，由省级发展改革委会同建设、农牧部门提出年度投资建议计划，联合上报国家发展改革委、住房城乡

建设部、农业部。

## 第六章 农村扶贫开发

### 一、当前我国扶贫开发工作面临的基本形势

党中央、国务院历来高度重视扶贫开发工作。进入本世纪以来，中央于 2001 年召开了扶贫工作会议，国务院颁布实施了《中国农村扶贫开发纲要》。在党中央、国务院的正确领导和一系列支持贫困地区加快发展政策措施的强力推动，以及贫困地区广大干部群众的共同努力下，我国的扶贫开发工作取得了很大成就。按可比口径计算，农村绝对贫困人口和低收入人口从 2001 年的 9050 万人减少到了 2009 年的 2688 万人，占农村人口的比重从 9.8% 下降到 2.8%。国家扶贫开发工作重点县农民人均纯收入从 2001 年的 1277 元增加到 2010 年的 3273 元。在包括以工代赈、易地扶贫搬迁、财政扶贫资金等专项扶贫资金在内的中央支农投资的共同支持下，贫困地区在基本农田、农田水利、乡村公路、教育卫生、生态环境等工程建设上取得了显著成效，贫困群众的生产生活和公共服务水平明显改善。

与此同时，我们必须清醒地看到，我国扶贫开发的任务还很艰巨，制约贫困地区加快发展和贫困人口脱贫致富的深层次矛盾依然存在。按照农民人均纯收入不足 1196 元的扶贫标准计算，我国农村贫困人口还有 2688 万人。参照国际机构标准，我国贫困人口将超过 1 亿人。近年来，频繁发生的自然灾害、形势变化的市场风险已经成为贫困家庭的经常性威胁和致贫返贫的主要因素。很大一部分贫困人口属于容易脱贫又极易返贫的不稳定人

群，即使某一年收入增加、摆脱贫困，也很容易因灾、因病或因市场波动而重新返贫。中西部集中连片特殊困难地区的贫困程度依然很深，扶贫开发任务十分艰巨，交通、饮水、上学、就医、住房等问题长期困扰群众生活。伴随着工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化加快推进，市场配置资源的基础性作用将进一步增强，也将为扶贫开发带来很大的挑战

我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，随着经济社会持续快速发展和以人为本、关注民生执政理念的深入落实，将为做好扶贫开发工作提供良好的历史机遇和政策环境。日益增强的综合国力将为扶贫开发提供更加坚实的物质基础，持续实施的区域协调发展战略将为贫困地区注入更加强大的动力，加快推进的城乡一体化趋势将使贫困乡村分享更多利益，日趋增多的强农惠农政策将使农村贫困人口得到更多实惠，不断完善扶贫战略将使整个扶贫工作水平进一步提高。与此同时，贫困地区的整体经济实力也在日益增强，当地广大干部群众对加快发展、摆脱贫困的愿望强烈，干劲十足，在探索具有中国特色、适应地方特点的发展新路上，也将迈出更加坚实的步伐，取得好的成效。

## 二、“十一五”以工代赈和易地扶贫搬迁建设成效

以工代赈，是由政府投资建设公共基础设施工程，受赈济者参加工程建设获得就业机会和劳务报酬，以此取代直接救济。现阶段，以工代赈是一项重要的农村扶贫政策。自上世纪 80 年代以来，国家通过安排以工代赈专项资金和实物，在贫困地区建设了一大批农村小型基础设施工程，为改善生产生活条件，增加农



民收入，消除贫困，促进贫困地区发展做出了重要贡献。“十一五”期间，国家以中央投资形式，共安排财政预算内、中央预算内以工代赈投资 247 亿元，连同地方投资，总投资 300 多亿元，在以国家扶贫开发工作重点县为主体的农村贫困地区建设基本农田 486 万亩，新增和改善农田灌溉面积 5668 万亩，建设县乡村公路 10.3 万公里、独立桥涵 1.7 万延米，解决 907 万人、549 万头牲畜饮水困难，初步治理水土流失面积 1.2 万平方公里，建设草场 1280 万亩。以工代赈工程建设还为贫困地区提供了大量的临时就业机会，有效解决了贫困地区的农村劳动力剩余问题，激发了贫困群众自力更生、艰苦奋斗的精神，摆脱“等、靠、要”思想。当地贫困群众通过参加以工代赈工程建设直接获得就业机会和劳务报酬。“十一五”期间，在中央以工代赈投资中，有近 34 亿元资金以劳务报酬的形式用于发放给当地务工群众，直接增加农民收入。

易地扶贫搬迁，是新世纪以来探索实施的一项重要扶贫工程。在坚持群众自愿的前提下，帮助生活在缺乏基本生存条件地区的农村贫困人口通过搬迁走向脱贫致富之路。“十一五”期间，我委共安排中央预算内投资 76 亿元，在 17 个省（区、市）开展了易地扶贫搬迁试点工程，累计搬迁农村贫困人口 163 万人。国家专项补助投资帮助搬迁群众建设住房及附属用房、改善安置区的水田路等生产条件。各地按照国家政策要求，以安置区为载体，以易地扶贫搬迁试点资金为引导，积极整合了大量的相关政府支农投资共同解决教育、卫生、产业发展、生态建设等问题，帮助搬迁群众逐步走上了脱贫和发展之路。与此同时，人口搬迁后，

缓解了迁出区的人口压力，通过与退耕还林、天然林保护等生态工程相结合，促进迁出区的生态较快恢复，实现了减贫和改善生态的较好结合。总的看，这项工程基本实现了第一年实施工程建设，第二年组织群众搬迁，第三年搬迁群众稳定下来，随后收入逐年增加，稳步走上脱贫致富奔小康之路。

### 三、2011 年及今后一段时间的建设重点

国民经济和社会发展“十二五”规划纲要明确提出，在南疆地区、青藏高原东缘地区、武陵山区、乌蒙山区、滇西边境山区、秦巴山—六盘山区以及中西部其他集中连片特殊困难地区，实施扶贫开发攻坚工程，加大以工代赈和易地扶贫搬迁力度。目前，国家有关部门正在研究制定新一轮的《中国农村扶贫纲要（2011—2020 年）》。我委将按照党中央、国务院的决策部署，抓紧编制实施《以工代赈建设“十二五”规划》和《易地扶贫搬迁“十二五”规划》，进一步管好用好以工代赈和易地扶贫搬迁资金，为贫困地区加快发展和贫困人口脱贫致富作出新的贡献。

从目前情况看，2011 年国家安排以工代赈投资 55 亿元，其中财政预算内以工代赈 40 亿元，中央预算内以工代赈 15 亿元。国家以工代赈投资继续重点向贫困人口多、脱贫难度大、基础设施薄弱的地区倾斜、着力改善贫困乡村的生产生活条件和发展环境，重点安排与增加农民收入及脱贫致富相关的农村小型基础设施：一是基本农田建设。新建农田、改造中低产田及坡改梯整治等工程，改善农业生产条件；二是小型农田水利工程建设。新建和扩改建微型、小型水源、水渠工程，新增和改善农田有效灌溉面积，提高农业综合生产能力和抵御自然灾害特别是旱灾的能

力；三是乡村道路建设。贫困地区“晴通雨阻”公路改造、不通村的道路通达、乡村出口联接路、跨行政区断头路、资源开发及特色农业生产基地配套道路等，为群众出行和当地资源开发、经济发展创造条件；四是农村饮水工程。偏远贫困乡村打井、铺设管道、集雨、修筑塘坝、建蓄水池和简易自来水等工程，解决长期困扰贫困群众的吃水难问题；五是小流域综合治理。通过工程措施和生物措施，治理和改善贫困地区的生态环境。六是片区综合开发。统筹解决制约贫困乡村发展的水、田、路等问题，积极整合相关支农投资，将基础设施建设、产业培育和生态环境改善等相结合，推动片区经济快速发展，促进农民增收。在管理程序上，由省级及省级以下以工代赈主管部门按照审批权限负责审批和管理项目。省级发展改革部门在对本省审批后的项目汇总平衡的基础上，提出年度建议计划。国家发展改革委根据各地建议计划，统筹考虑扶贫开发任务、项目前期工作等因素，编制下达年度投资计划。省级发展改革部门分解下达项目计划，地方发展改革部门负责组织实施。具体按照《国家以工代赈管理办法》（中华人民共和国国家发展和改革委员会令第41号）执行。

从目前情况看，2011年国家安排中央预算内易地扶贫搬迁投资21亿元，在中西部地区开展易地扶贫搬迁工程。主要实施范围是中西部地区有关省（区、市）的国家扶贫开发工作重点县。搬迁对象为生活在缺乏基本生存条件地区的农村贫困人口，统筹考虑受地质灾害严重威胁的农村贫困人口。要求各地尽量采取以自然村落为单元的整体迁出方式，避免“搬富不搬穷”，并因地制宜采取不同的安置方式，力争取得好的成效。中央补助投资主要

用于为搬迁群众提供必要的生活设施和基本的生产条件，主要包括住房、基本农田、水利设施、乡村道路以及教育、文化、卫生等基础设施。其中，住房建设要结合本地实际确定合理的建设标准和补助标准。中央预算内投资人均补助标准原则上不超过5000元。要求各地根据国家关于整合政府支农投资的要求，积极协调相关支农投资共同用于安置区的项目建设。在解决好搬迁群众基本的生产生活条件，落实好耕地、宅基地、户籍等配套政策的基础上，要切实解决好搬迁群众的后续长远发展问题，确保“搬得出、稳得住、能致富”。在管理程序上，由省级及省级以下易地扶贫搬迁工程主管部门按照审批权限负责审批和管理项目，省级发展改革部门在对本省审批后的项目汇总平衡的基础上，提出年度建议计划。国家发展改革委根据各地建议计划，统筹考虑扶贫开发任务、项目前期工作等因素，编制下达年度投资计划。省级发展改革部门分解下达项目计划，地方发展改革部门负责组织实施。

## 第七章 全国血吸虫病综合治理

血吸虫病长期以来流行于长江流域 12 个省，对当地人民群众的生产生活造成了严重影响。解放后，在党和政府的领导下，经过多年的治理，遏制了血吸虫病的蔓延，大部分地区达到了传播控制标准，不少地方已基本消灭血吸虫病。21 世纪初，由于各种原因，血吸虫病疫情明显回升，患病人数增多，急性感染人数呈上升趋势，对人民群众身体健康和经济社会发展构成严重威胁。

党中央、国务院高度重视血吸虫病防治工作，胡锦涛总书记、温家宝总理对血防工作作出了重要批示。国务院于 2004 年成立了血吸虫病防治领导小组，并召开了全国血吸虫病防治工作会议，要求有关部门和地区尽快确定并实施综合治理重点项目。目前，全国血吸虫综合治理分为水利、农业、林业三个专项，同时实施，分别介绍如下：

### 一、水利血防工程

(一) 总体情况。根据国务院办公厅印发的《全国预防控制血吸虫病中长期规划纲要(2004 - 2015 年)》和六部委印发的《血吸虫病综合治理重点项目规划纲要(2004 - 2008 年)》，结合水利血防工作实际，水利部于 2004 年 8 月组织编制完成了《全国血吸虫病综合治理水利专项规划报告(2004 - 2008 年)》。2006 年，国家发展改革委正式批复了该规划报告，规划总投资 68.72 亿元，其中需中央投资 27.66 亿元。目前该规划已经全部

完成。

**(二) 下一阶段目标及任务。**在巩固《全国血吸虫病综合治理水利专项规划报告(2004-2008年)》实施成果的基础上,编制了《全国血吸虫病综合治理水利专项规划报告(2010-2015年)》,在滇川湘鄂赣皖苏等7省179个尚未达到传播阻断标准的血吸虫病综合治理重点县,因地制宜实施河流治理、农村饮水安全、灌区改造、小流域治理、水利行业自治等5类项目。结合牲畜圈养、禁牧、粪便无害化处理等其他措施,到2015年底,居民血吸虫感染率和家畜血吸虫感染率均降至1%以下,连续2年查不到感染性钉螺。下一步,待该规划获批后,将按照规划方案,继续推进血防工程建设。2011年,拟安排中央预算内投资2亿元,用于实施《全国血吸虫病综合治理水利专项规划报告(2010-2015年)》。

### **(三) 项目管理办法及申报程序**

水利血防项目按照“小而广”项目基本建设程序和相关项目建设和管理办法进行管理(《国家发展改革委水利部关于改进中央补助地方小型水利项目投资管理方式的通知》)。在部门职责分工上,各级发展改革委商有关部门,落实好项目审批、计划下达以及建设和管理的监管工作;水利部门商有关部门负责编制项目的前期工作,组织和指导项目的实施及运行管理;卫生部门负责提出急需解决的血吸虫疫区的范围和项目建成后的检测、监测。

该项目建设所需资金,由中央、地方和受益群众共同负担。项目建设严格执行各项规定,强化管理,完善体制,确保工程建成后如期发挥效益和良性运行。

项目建议计划按中央项目和地方项目两类进行编制，中央项目建议计划由流域机构编制并直接上报水利部；地方项目建议计划由省级发展改革部门、省水行政主管部门在征求省级卫生部门意见后，联合上报国家发展改革委和水利部。水利部汇总审核各省上报的年度项目建议计划后，提出全国年度项目建议计划报国家发展改革委；国家发展改革委根据各省和水利部的建议计划对年度任务进行综合平衡后，商水利部下达项目建设投资计划。

## 二、农业血防

**(一) 总体情况。**农业血防是指通过实施农业综合治理工程和动物传染源控制措施，改造钉螺孳生环境，切断血吸虫病传播途径，预防和控制血吸虫病。为加强血吸虫病防治，确保疫区农民群众身体健康，2006年我委批复了农业部编制的《全国血吸虫病农业综合治理重点项目建设规划（2006-2008年）》，并从当年开始安排中央投资，用于疫区血吸虫病农业综合防治工作。截至2010年，我委已累计安排中央投资8.2亿元，在江苏、江西、安徽、湖北、湖南、四川、云南等7省164个血吸虫病项目县，开展包括水改旱、养鱼灭螺、家畜圈养舍饲等农业血防工程建设。

**(二) 下一阶段目标和任务。**针对近年来血吸病疫情变化，为进一步加强综合防治工作，2009年，卫生部、国家发展改革委、财政部、农业部等七部委联合编制了《血吸虫病综合治理重点项目规划纲要（2009-2015年）》（以下简称《纲要》）。根据《纲要》要求，目前农业部正在组织编制新一轮的血吸虫病农业综合治理项目建设规划，进一步加强农业血防工作。2011年我委将继续安排中央投资2亿元，用于血吸虫病农业综合治理项目

建设。项目建设范围为《纲要》确定的 176 个项目县，主要内容为家畜圈养、养鱼灭螺等工程建设。

**(三) 项目管理办法。**省级发展改革和农业部门按照血吸虫病农业综合治理建设规划、国家发展改革委和农业部联合确定的分省年度投资规模，组织地方做好各项前期工作，落实项目建设地点和开工建设条件，组织编制和审批项目可研报告后，联合将项目资金申请报告上报至国家发展改革委和农业部。国家发展改革委和农业部根据中央投资规模和各省建设任务，将年度中央投资下达至各省。

### 三、林业血防

**(一) 总体情况。**血吸虫病是一种严重危害人民健康，影响社会经济发展的重大传染病。防治血吸虫病受到了党中央、国务院领导的高度重视和社会各界的广泛关注。林业血防工程是通过建立抑螺防病林等综合措施，改变钉螺的孳生环境，降低钉螺密度，切断人畜接触疫水途径。根据国家发展改革委批复的《全国林业血防工程规划》，工程建设范围包括江苏、安徽、江西、湖北、湖南、四川、云南 7 省 194 个县（市、区）。规划建设期为十年，即 2006-2015 年，工程建设总任务为抑螺防病林建设 731.31 万亩，退耕还林 101.21 万亩，营造重点防护林 198.48 万亩，加强湿地生态工程、监测体系和示范区建设。到 2010 年底，国家已累计安排中央固定资产投资 8 亿元，营造抑螺防病林 446 万亩。

**(二) 下一步任务和重点。**要继续按照国家发展改革委批复的《全国林业血防工程规划》，扎实推进工程建设，集中力量开展抑螺防病林建设。各地要严格按照基本建设管理程序，先设计



后施工。做好树种的选择和配置。要通过营造抑螺防病林等综合治理措施，建立起以林为主的复合生态系统，努力实现综合有效防治血吸虫病的目标。各级工程管理部门要按照有关技术规范标准做好验收工作，加强对项目建设的动态监测，及时汇总上报项目建设情况。加强档案管理，各种资料要科学归档保存，严格管理。

**(三)项目管理和申报要求。**各省发展改革委会同林业部门提出本省区的建设任务和投资建议，联合上报我委和国家林业局。要加强与农业、水利等有关部门的配合，在提出建设任务，确定建设地点时，要充分征求卫生部门的意见，确保发挥抑螺防病效益。项目建设要严格在血防疫区规划内实施，确保土地权属清晰，严格保护耕地。

2011 年国家已安排林业血防工程中央固定资产投资 2 亿元，开展 66.67 万亩的抑螺防病林工程建设。请各地严格执行《国家发展改革委、国家林业局关于下达 2006 年林业血防工程中央预算内投资计划的通知》(发改投资[2006]2635 号)中关于工程建设的各项要求，切实加强领导，落实责任。

## 第四部分 林业和生态环境建设

## 第一章 生态保护和建设的成效及面临的挑战

### 一、“十一五”期间生态保护和建设成效显著

“十一五”期间，天然林资源保护、退耕还林、退牧还草、京津风沙源治理、水土保持以及防护林体系建设等重点生态保护和建设工程稳步推进，并陆续启动了青海三江源自然保护区生态保护和建设、青海湖流域生态环境保护与综合治理、甘南黄河重要水源补给生态功能区生态保护与建设、岩溶地区石漠化综合治理、西藏生态安全屏障保护与建设等区域性重点工程，使我国生态保护和建设形成了“面上整体推进，点上重点突破”的基本格局。在重点工程的带动下，全国生态保护和建设取得了显著成效。

#### （一）森林面积和森林蓄积实现“双增长”

全国第七次森林资源清查（2004 - 2008 年）结果显示，森林面积达到 19545.22 万公顷，人工林面积达到 6168.84 万公顷，森林蓄积达到 137 亿立方米，森林覆盖率从 18.21% 提高到 20.36%。森林质量不断提高，固碳能力增强。

#### （二）草原保护建设步伐加快

截止 2009 年底，人工种草保留面积 2100 多万公顷，建设草原围栏 6600 多万公顷。有 26% 的可利用草原实施了禁牧、休牧和划区轮牧。通过保护建设，草原植被得到初步恢复，防风固沙和水土保持能力显著增强

#### （三）土地沙化加剧态势得到遏制

据第四次全国荒漠化和沙化监测，我国荒漠化土地面积

262.37 万平方公里，沙化土地面积 173.11 万平方公里，与第三次全国荒漠化和沙化监测相比，都有所下降。全国荒漠化土地面积年均减少 2491 平方公里，全国沙化土地面积年均减少 1717 平方公里。

#### （四）湿地生态系统得到有效保护

据第二次湿地资源调查，国家林业局初步统计，截止 2010 年底，我国湿地面积达到 4092.64 万公顷，比第一次调查增加 6.34%。湿地生态系统得到保护和恢复，逐步形成了我国湖泊、沼泽、滨海等多种湿地类型的保护和恢复示范模式。有 37 处湿地被纳入国际重要湿地名录。

#### （五）水土流失治理和河湖生态修复取得新进展

“十一五”期间新增水土流失综合治理面积 23 万平方公里，治理小流域 2 万多条，完成水土保持生态修复 22 万平方公里，年均减少土壤侵蚀量 3.68 亿吨。基本完成塔里木河、黑河、石羊河流域近期治理任务，太湖水环境综合治理取得明显进展，重点地区和重点城市水生态系统保护与修复进一步推进。

#### （六）生物多样性保护全面加强

至 2009 年底，我国已建立 2541 个自然保护区，总面积 14774.7 万公顷。建立森林公园 2458 处，国家级风景名胜区 208 处，国家湿地公园 100 处，国家地质公园 138 处。全国各类保护区域实际总面积约占国土面积的 17%，初步形成了类型比较齐全、布局比较合理、功能比较健全的全国自然保护区网络。

#### （七）生态补偿机制初步建立

中央森林生态效益补偿基金制度逐步完善，补偿面积达到

10.5 亿亩，中央已累计投入资金 296 亿元；从 2010 年起，对属于集体和个人所有的国家级生态公益林，中央森林生态效益补偿标准由每年每亩 5 元提高到 10 元。2008 年以来，中央财政开展了对国家重点生态功能区转移支付试点，对关系全国或区域生态安全的 372 个县区，实施了生态补偿。在西藏的 5 个县率先开展了草原生态保护奖励机制试点工作，实行以草定畜奖励、薪柴替代补贴、电子耳标佩戴和建立监测制度等措施。全国所有省（区、市）均已建立并实施矿山环境治理恢复保证金制度。湿地生态补偿启动试点工作。

## 二、生态保护和建设面临的挑战

我国的生态保护和建设尽管已取得了显著成效，但粗放型的增长方式尚未得到根本的转变，在加速工业化、城镇化和农业现代化进程中，对自然资源的需求还将不断增长，生态保护和建设面临严峻挑战。主要表现在：

### （一）森林资源匮乏

我国森林资源总量相对不足，人均占有量少。我国人均森林面积 0.145 公顷，不足世界人均占有量的四分之一；人均森林蓄积 10.151 立方米，不足世界人均占有量的七分之一。

### （二）草地退化严重

目前，我国 90% 的可利用天然草原存在不同程度的退化，植被覆盖度降低，沙化、盐碱化等中度以上明显退化的草原面积占到半数。草原火灾、鼠虫害、雪灾等自然灾害也十分严重。近十年来，平均每年发生草原火灾数百起，草原鼠害面积约 4000 万公顷，草原虫害面积约 2000 万公顷。

### （三）沙化土地面积大

我国是世界上荒漠化、沙化面积最大的国家，现有荒漠化土地面积 262.37 万平方公里，沙化土地面积 173.11 万平方公里，还有 31 万平方公里具有明显沙化趋势的土地。土地荒漠化和沙化整体上虽然得到初步遏制，但局部地区仍有扩展。

### （四）水土流失和部分河湖生态问题突出

目前，全国仍有水土流失面积 180 多万平方公里，大量的坡耕地和侵蚀沟亟待治理。东北黑土地保护、西南石漠化地区土地资源抢救、黄土高原多沙粗沙区治理任务繁重。海河、滇池等生态脆弱河湖河道断流、湖泊萎缩、生态退化、水体富营养化等问题突出。

### （五）生物多样性保护受到严重威胁

我国有丰富的动植物资源，由于不合理人为活动的影响，一些动植物资源受到威胁。目前，在 3 万多种高等植物中，受威胁的种类超过 4000 种，其中 1000 多种处于濒危状态。有 233 种脊椎动物面临灭绝危险或受到严重威胁，约 44% 的野生动物数量呈下降趋势。

## 第二章 “十二五”时期生态保护和建设的任务及政策

### 一、“十二五”时期生态保护和建设的任务

要坚持保护优先和自然修复为主，加大生态保护和建设力度，从源头上扭转生态环境恶化趋势。要紧紧围绕建设生态文明的总体要求，积极建设以森林植被为主体、林草结合的国土生态安全体系。加强重点生态功能区保护和管理，增强涵养水源、保持水土、防风固沙能力，保护生物多样性，构建以青藏高原生态屏障、黄土高原 - 川滇生态屏障、东北森林带、北方防沙带和南方丘陵山地带以及大江大河重要水系为骨架，以其他国家重点生态功能区为重要支撑，以点状分布的国家禁止开发区域为重要组成的生态安全战略格局。生态保护和建设的主要目标是：到 2015 年，森林覆盖率达到 21.66%，森林蓄积量达到 143 亿立方米；黄土高原、岩溶石漠化地区、北部风沙区等重点区域生态治理取得突破性进展，生态修复取得显著成效；初步实现草畜平衡，草原生态持续恶化势头得到遏制；新增水土流失治理面积 25 万平方公里，减少土壤流失量 7 亿吨。各类生态系统类型得到有效保护，生态环境质量明显改善。

#### （一）继续增加林草植被，保护重点生态系统

森林是“地球之肺”，湿地是“地球之肾”，生物多样性是“地球免疫系统”，各项生态系统在维持地球生态平衡中发挥着重要的作用，要按照不同生态系统的属性，切实加强保护和恢复。启动实施天然林资源保护二期工程。在加强调查研究，摸清 25 度

以上坡耕地底数，通过种植结构调整、劳动力转移、生态移民等多种措施，在解决农民长远生计前提下，逐步将生态地位重要的25度以上坡耕地退耕还林。全面组织实施好巩固退耕还林成果专项规划，进一步完善退牧还草工程的配套政策。实施好三北防护林体系建设五期工程，大力推进国家水土保持重点工程建设。继续组织实施好《全国野生动植物及自然保护区建设工程总体规划》，编制并启动实施《全国湿地保护工程实施规划(2011 - 2015年)》。

## (二) 统筹推进青藏高原生态建设，构建生态屏障

青藏高原是一个独特的自然地理单元，我国和东南亚地区主要河流均发源于此，其独特的气候特征、地理位置和多样的生态系统、丰富的生物资源，使其成为亚洲乃至北半球气候变化的调节器，是我国重要的生态屏障。统筹推进青海三江源自然保护区、西藏生态安全屏障、青海湖流域、甘南黄河重要水源补给生态功能区、祁连山水源涵养区、青藏高原东南缘地区生态保护与建设综合治理工程，构建青藏高原生态安全屏障。

## (三) 加强重点区域的综合治理

我国不同地区之间的地理、气候等条件差异很大，每个地区面临的生态问题也各不相同，要采取综合治理的方式，切实加强重点地区的生态治理。抓紧启动京津风沙源治理二期工程建设，全面启动岩溶地区石漠化综合治理工程，加快黄土高原综合治理工程，实施好新疆准格尔盆地南缘和塔里木盆地周边防沙治沙工程。

## (四) 做好支撑保障性工程建设，巩固生态建设成果



随着我国生态保护和建设的不断推进，保护好生态建设的成果变得愈发突出和重要。加快森林草原防火体系建设，全面建立森林草原防火预防、扑救、保障三大体系；推进林业草原有害生物防治，构建与现代林业发展相适应的林业有害生物防治监测预警体系、检疫御灾体系、防治减灾体系和服务保障体系；加快林木种苗和牧草良种建设，着力推进林木良种和牧草良种选育推广、生产供应、行政执法、社会化服务四大体系建设。

## **二、生态保护和建设主要政策措施**

### **（一）建立健全生态建设的投入保障制度**

各级政府要高度重视生态建设，不断加大对生态保护和建设的投入力度。要把生态保护和建设作为当地经济和社会发展的的重要组成部分，把生态保护和建设与当地农民脱贫致富结合起来，在生态保护和建设重点地区建立目标考核机制。加快建立投资主体多元化、投资渠道和投资方式多样化的稳定的生态保护和建设投入机制，吸引和鼓励各类投资主体参与生态保护和建设，充分调动广大群众保护和建设生态的积极性。

### **（二）深化产权制度和经营管理体制改革**

1、全面深化集体林权制度改革。全面贯彻中共中央、国务院《关于全面推进集体林权制度改革的意见》，坚持落实集体林地家庭承包经营制度，通过勘界发证、落实责任，到 2015 年，全国基本完成明晰产权、承包到户的主体责任改革任务。

2、全面启动国有林场改革。制定两类林场的划分标准，将国有林场划分为生态公益型林场和商品经营型林场。生态公益型林场按从事公益事业单位管理；商品经营型林场全面推行企业化

管理。妥善解决现有职工养老保险，完善社会保障制度，多渠道妥善安置国有林场富余职工。

3、探索推进国有林区改革。在东北内蒙古重点国有林区森林资源管理体制改革的伊春国有林权制度改革试点的基础上，努力创造条件，积极推进国有林区改革。稳步推行政企分开、社企分离，企事分开、资企分离，使森工企业真正成为独立的经营主体，参与市场竞争。

4、稳定和完善草原承包经营制度。按照权属明确、管理规范、承包到户的要求，加快推进草原承包工作，力争用5年时间基本完成草原确权承包工作。在依法自愿、有偿和加强服务的基础上，规范承包经营权流转，防止以流转为名改变草原用途。因建设需要征占用草原的，应当依法对草原承包经营者给予补偿。

### （三）建立健全生态补偿机制

以理顺生态环境相关者利益关系为主线，以改善生态环境为核心，以提高人民生活质量为出发点，以体制创新、政策创新、科技创新和管理创新为动力，建立健全生态补偿的政策措施，完善政府对生态补偿的调控手段，充分发挥市场机制作用，动员全社会积极参与，建立科学合理、公平公正、积极有效的生态补偿机制，逐步实现生态补偿的制度化 and 法制化。

要进一步调整优化财政支出结构，加大财政对生态补偿的支持力度。研究建立资源型企业可持续发展准备金制度。鼓励建立区域间生态补偿方式。引导鼓励生态环境受益者和保护者通过自愿协商方式实现合理的生态补偿。在总结借鉴国内外实践经验基础上，抓紧制定出台《生态补偿条例》。各级政府要进一步建立

健全森林生态效益补偿基金制度，根据国家财力可能，不断提高国家级公益林补偿标准。全面实施草原生态保护补助奖励政策。做好湿地生态效益补偿试点工作，总结经验，完善政策措施，逐步扩大实施范围。建立健全水土保持、建设项目占用水利设施和水域等补偿机制。

#### （四）建立税收、金融、保险等方面的支撑制度

继续实施对林业产业发展的税收优惠政策。积极鼓励金融机构开发与生态产业发展特点相适应的金融产品，建立面向农牧民和林业职工个人的小额贷款和中小企业贷款扶持机制，适度放宽贷款条件，降低贷款利率，简化贷款手续。各级政府要加大森林保险保费补贴数量，促进建立全面稳定的政策性森林保险制度，提高农户抵御自然灾害的能力。

### 专题 1：天然林资源保护工程

#### 一、项目建设背景

2000 年 10 月，国务院批准了《长江上游黄河上中游地区天然林资源保护工程实施方案》和《东北内蒙古等重点国有林区天然林资源保护工程实施方案》，启动实施了天然林资源保护一期工程建设。历经十年的时间，天然林资源保护工程取得明显成效。但由于长期过量采伐，采下的森林资源是经过数百年形成的，恢复和发展也需要几十年甚至上百年的时间。经过 10 多年的保护，天然林资源刚刚进入休养生息和恢复发展阶段，还需要进一步加强保护。党的十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展

若干重大问题的决定》要求“延长天然林保护工程实施期限”。2009 年中央一号文件要求“抓紧研究延长天然林保护工程实施期限有关政策”。为此，国家林业局会同国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部组织编制了《长江上游、黄河上中游天然林资源保护工程二期实施方案》和《东北、内蒙古等重点国有林区天然林资源保护工程二期实施方案》，经国务院第 138 次常务会议审议批准，决定实施天然林资源保护二期工程。

## 二、工程建设取得的成效

通过十多年来的有效保护和公益林建设，工程区长期过量消耗森林资源的势头得到有效遏制，森林资源总量不断增加，森林面积和森林蓄积呈现恢复性增长的良好态势。野生动物植物生存环境不断改善，生物多样性得到有效保护，国家重点保护的野生动植物数量明显增加。工程区于 2000 年全面停止了天然林的商品性采伐，每年少生产木材 1239 万立方米，累计调减木材产量 1.36 亿立方米，由此减少森林资源消耗 3.79 亿立方米。森工企业职工由砍树人变为护林人，16.19 亿亩森林得到了有效管护；通过人工造林、封山育林、飞播造林等生态恢复措施，森林蓄积净增 6.89 亿立方米，长江上游地区森林覆盖率由 33.8% 增加到 40.2%，黄河上中游地区森林覆盖率 15.4% 增加到 17.6%，东北内蒙古等重点国有林区森林覆盖率增加 4.1 个百分点。四川省森林面积由工程实施之初的 1.76 亿亩上升到 2008 年的 2.17 亿亩，活立木总蓄积量由 13.86 亿立方米增加到 2008 年的 16.26 亿立方米，森林覆盖率由 24.2% 提高到 38.5%。贵州省工程区森林覆盖率从 26.2% 提高到 39.9%，增加 13.7 个百分点，有林地平均每亩

蓄积量从 2.46 立方米增加到 3.21 立方米，净增 0.75 立方米。据松花江一级支流汤旺河 2008 年的水文资料，泥沙含量由 1997 年的 39.1 克/立方米降为 16.1 克/立方米，降低了 58.8%；泥沙输送量由 1997 年的 25 万吨/年降为 2.57 万吨/年，降低了 89.7%。

### 三、下一阶段建设目标和任务

一是长江上游、黄河上中游地区继续停止天然林商品性采伐；东北、内蒙古等重点国有林区进一步调减木材产量，由一期定产的年均 1094.1 万立方米在“十二五”期间分 3 年调减到 402.5 万立方米。二是强化森林管护，管护森林面积 17.32 亿亩。三是继续加强公益林建设，建设任务 1.16 亿亩。四是加强森林经营，国有中幼林抚育 2.63 亿亩，后备资源培育 4890 万亩。五是保障和改善民生，增加林区就业，提高职工收入，完善社会保障，使职工收入和社会保障接近或达到社会平均水平。

### 四、2011 年建设内容及投资重点

2011 年国家拟安排中央预算内投资 12 亿元开展工程建设，用于安排人工造林、飞播造林、封山育林及森林改培等方面。

### 五、项目管理和申报要求

由国家林业局按照国务院批复的工程实施方案，根据工程建设的进展情况，提出年度资金申请报告，报国家发展改革委审核。经国家发展改革委审核后，下达年度资金计划。

## 专题 2：退耕还林工程

### 一、项目建设背景

为改善生态环境，促进经济社会的可持续发展，1998 年大水之后，党中央、国务院把“封山植树，退耕还林”作为灾后重建的主要措施之一。1999 年国务院又提出“退耕还林、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的政策措施，并在四川、陕西、甘肃三省进行退耕还林试点。2000 年 9 月国务院下发了《国务院关于进一步做好退耕还林还草试点工作的若干意见》（国发[2000]24 号）。在试点工作的基础上，2002 年 4 月国务院下发了《国务院关于进一步完善退耕还林政策措施的若干意见》（国发[2002]10 号），退耕还林工程在 25 个省（区、市）和新疆建设兵团全面展开。同年 12 月国务院颁布了《退耕还林条例》。实施退耕还林是党中央、国务院为改善生态环境做出的重大决策，受到了广大农民的拥护和支持。自 1999 年开始试点到 2010 年底，累计退耕地还林 13896 万亩、配套荒山荒地造林 28755 万亩、封山育林 3700 万亩，工程建设涉及 25 个省（区、市）和新疆生产建设兵团的 3200 多万农户、1.24 亿农民，工程建设。在有关部门、地方各级政府和广大干部群众的共同努力下，工程进展顺利，成效显著，受到了广大农民的拥护和支持。随着工程建设的深入推进和政策补助的陆续到期，一些深层次的矛盾、困难和问题逐步显现，巩固成果任务十分艰巨。为此，2007 年国务院下发了《关于完善退耕还林政策的通知》（国发[2007]25 号），标志着退耕还林工程从全面推进转入巩固成果阶段，巩固退耕还林成果工作正式启动。

## 二、“十一五”期间建设成效

一是加快了国土绿化进程，改善了生态环境。退耕还林工程

造林占同期全国六大林业重点工程造林总面积的 52% ,占国土面积 82%的工程区森林覆盖率平均提高 3 个多百分点,涵养了水源,减少了土壤侵蚀。据长江水文局监测,年均进入洞庭湖的泥沙量由 2003 年以前的 1.67 亿吨减少到现在的 0.38 亿吨,减少 77%。

二是调整了农村产业结构,促进了农民增产增收。目前退耕农户户均已获得 5000 多元的补助,一定程度上缓解了老少边穷地区的贫困程度。退耕还林培育的经济林、用材林、竹林以及林下种植、养殖业,已经陆续取得较好的经济效益,成为农民收入增加的重要来源。退耕还林调整了土地利用结构,改善了农业生产环境,促进了农业生产要素的转移和集中,提高了复种指数和粮食单产,很多地方实现了减地不减收。

三是促进了社会转型,推动了生态文明建设。广大干部群众也从退耕还林工程建设中亲身感受到了生态改善给生产生活带来的好处,极大地提高了全民生态意识。退耕还林政策公开透明,补助标准家喻户晓,群众积极参与,进一步提高了党和政府在人民群众中的威信,密切了党群关系、干群关系、民族关系。退耕还林工程建设及“五个结合”配套措施的落实,促进了工程区的“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”,加快了新农村建设步伐。

### 三、下一步建设目标及任务

“十二五”期间,认真贯彻落实《国务院关于完善退耕还林政策的通知》(国发〔2007〕25 号)和《中共中央 国务院关于深入实施西部大开发战略的若干意见》(中发〔2011〕11 号)精神,

在加强调查研究，摸清 25 度以上坡耕地底数，通过种植结构调整、劳动力转移、生态移民等多种措施，在解决农民长远生计前提下，逐步将生态地位重要的 25 度以上坡耕地退耕还林，积极稳妥地推进退耕还林工程建设。同时，全面组织实施好巩固退耕还林成果专项规划，做好巩固退耕还林成果工作。

#### 四、2011 年建设内容及投资重点

2011 年拟安排中央预算内投资 14 亿元，用于宜林荒山荒地人工造林、封山育林。

#### 五、项目管理办法及申报程序

各地要根据宜林荒山荒地情况，由各地发展改革委会同林业厅提出投资建议计划，联合上报国家发展改革委和国家林业局。国家林业局审查后，提出建议计划，报国家发展改革委审定后下达。

### 专题 3：京津风沙源治理工程

#### 一、项目建设背景

2000 年春天，华北地区连续发生了多次沙尘暴或浮尘天气，频率之高，范围之广，强度之大是建国 50 年来所罕见。党中央、国务院对此高度重视，做出了加快防沙治沙步伐，特别是要加快环北京周围地区防沙治沙速度的重要指示。2000 年 5 月中旬，朱镕基总理受江泽民总书记委托，亲临河北、内蒙古视察防沙治沙工作，并指出：“防沙止漠刻不容缓，生态屏障势在必建”；同年 6 月决定紧急启动京津风沙源治理工程。2002 年 3 月，国务院正式批准了由国家林业局牵头编制的《京津风沙源治理工程规



划》，进入全面实施阶段。2006 年 4 月，国务院批复了中期调整的《规划》。

## 二、工程建设成效

2000-2010 年，国家已累计安排资金 412 亿元，其中，中央基本建设投资 176 亿元，财政补助资金 236 亿元，工程建设累计完成退耕还林及营造林 9002 万亩，草地治理 13012 万亩，暖棚 973 万平方米，饲料机械 11.4 万套，小流域综合治理 11823 平方公里，节水灌溉和水源工程共 16.5 万处，生态移民 176660 人。工程建设取得了巨大成效。一是植被盖度和生物多样性显著改善。工程实施以来，植被盖度总体呈上升态势，森林覆盖率达到 15%，比第六次资源清查增加了 4 个百分点；工程区植被逐渐转变为乔、灌、草或灌、草结合的复合植被系统。二是土壤侵蚀强度明显下降，风沙天气明显减少。植物在生产过程中逐渐形成的发达根系，减轻了土壤风蚀，植被恢复过程中的枯枝落叶层和根系，减缓了土壤水蚀。工程区地表释尘总量从 2001 年的 3124 万吨减少到 2009 年的 1772 万吨，减幅为 43.3%。北京地区的沙尘天气总体上呈下降趋势，2010 年共遭受 3 次浮尘天气影响，少于近 10 年同期均值 4.9 次，2007 年以后没有出现过扬沙天气。三是工程区经济社会保持高速增长。据监测显示，工程区人均地区生产总值的年均增长率为 15.4%，高于全国平均水平，取得了生态和经济的双赢。四是农民收入持续、高速增长。十年来，工程区农民人均纯收入由 2178 元增加到 5788 元，年均增长 11.5%，也高于全国平均水平。五是工程区的经济发展方式和生产生活方式在转型，干部生态意识明显增强。工程建设初步实现了生态、

经济和社会效益的统一。

### 三、下一步建设目标与任务

继续完成一期规划剩余任务，编制并启动实施二期工程。通过林业、农业、水利等综合治理措施，加强现有植被的保护，开展封沙育林、飞播造林、人工造林、草地治理等生物措施和小流域综合治理等工程措施，减少沙化土地面积，使工程区生态环境明显好转，风沙天气和沙尘暴天气明显减少。在总体推进的同时，更加注重突出重点，强化治理区域和植被恢复方式的针对性。

### 四、2011 年建设内容及投资重点

2011 年国家拟安排中央预算内投资 17 亿元用于工程建设。工程建设任务主要是是飞播造林、封山育林、人工造林（含爆破和困难地造林）、农田防护林网及建设相应的林木良种繁育和采种基地。

### 五、项目管理和申报要求

各省（区、市）要严格按国务院已批复的《京津风沙源治理工程规划》和本省（区、市）规划，认真编制好省级京津风沙源治理工程实施方案和县级作业（初步）设计，做好工程材料供应特别是种苗供应和调剂，扎扎实实地做好京津风沙源治理工作。各省（区、市）发展改革委会同林业、农业、水利等部门提出年度建议计划报告，联合上报国家发展改革委、国家林业局、农业部和水利部。经国家林业局、农业部、水利部联合审查后，向国家发展改革委提出初步建议计划。国家发展改革委审查后，将会同国家林业局、农业部、水利部联合下达投资计划。

## 专题 4：三北和长江流域等重点防护林体系建设工程

### 一、项目建设背景

为从根本上改变我国西北、华北、东北地区风沙危害和水土流失问题，从 1978 年开始，国务院批准启动了三北地区建设大型防护林的规划，陆续启动了包括长江流域、太行山绿化、珠江流域等防护林体系建设工程，主要建设内容包括人工造林、封山育林、飞播造林等。1989 年、1990 年、1996 年、1987 年、1994 年，国家先后启动了长江中上游防护林、沿海防护林、珠江流域防护林体系、平原绿化、太行山绿化建设工程。到 2000 年底，五个防护林工程一期建设全部结束，一期建设为工程区生态建设打下了坚实基础。2000 年，国家林业局根据《国民经济和社会发展十五规划纲要》，组织编制了长江、沿海、珠江、太行山绿化、平原绿化等 5 个防护林体系建设二期工程规划（2001 - 2010 年、平原绿化二期工程规划期为 2006 - 2015 年）。2007 年，为了加强沿海防护林工程建设，国务院批复同意了《全国沿海防护林体系建设工程规划（2006 - 2015 年）》。

### 二、工程建设成效

三北防护林体系建设工程 1978 年实施以来累计造林 3179.32 万公顷，工程区森林覆盖率提高了近 1.5 倍。“十一五”期间，长江、珠江、沿海等防护林体系建设和太行山、平原绿化等工程累计造林 190 万公顷，森林防护功能稳步提高。工程建设初步实现由单一生态型向生态、经济、文化、休闲等复合功能型转变；由单一林种树种向多层次、复合型森林生态系统转变；由单一“山上治本”向“山上治本”和“身边增绿”并举转变。

### 三、下一步建设目标与任务

实施好三北防护林体系建设五期工程，以防沙治沙和水土保持为根本任务，促进工程建设由数量扩张向质量效益、由分散治理向规模治理、由单一造林向造林和经营并重、由人工措施为主向人工措施和自然修复相结合转变，努力构建我国北方绿色生态屏障。按照国务院批准的《全国沿海防护林体系建设工程规划（2006—2015 年）》，大力推进沿海防护林体系建设，进一步加强对沙质海岸、淤泥质海岸、基岩海岸的重点治理，提高抵御海啸、风暴潮等重大的突发性自然灾害能力，构建我国沿海地区绿色生态屏障。继续推进长江、珠江流域防护林体系和太行山绿化三期以及沿海省份重点区域防护林建设，在总体推进的同时，更加注重突出重点，强化治理区域和植被恢复方式的针对性。

### 四、2011 年建设内容及投资重点

2011 年国家拟安排中央预算内投资 34 亿元用于防护林体系建设，主要开展宜林荒山荒地人工造林、封山育林。

### 五、项目管理办法及申报程序

各地要进一步突出重点、规模治理，集中力量抓好重点区域的防护林体系建设，通过新造林与现有林相连，形成集中连片、大面积人工林基地，构建绿色生态屏障。根据工程建设规划，由各地发展改革委会同林业厅，提出投资建议计划，联合上报国家发展改革委和国家林业局。国家林业局提出全国的年度投资建议计划，报国家发展改革委综合平衡后下达。

## 专题 5：森林防火工程

### 一、项目建设背景

森林火灾是当今世界发生面广、突发性强、破坏性大、处置扑救较为困难的灾害，对森林资源和人民生命财产构成严重威胁。我国地域辽阔，气候多样，森林类型与分布情况各异，社会经济发展水平不一，引发森林火灾因素复杂，是世界上森林火灾多发国家之一。森林防火是一项公益事业，是国家突发公共事件应急体系的重要组成部分。编制并实施《规划》，有利于解决我国森林防火工作中存在的装备水平低、扑救手段弱、基础设施差等突出问题，全面提高我国森林防火综合能力，消除森林火灾隐患，巩固来之不易的生态建设成果，保护人民群众生命财产安全，对于指导今后一个时期森林防火工作具有十分重要的现实意义。为进一步加强森林防火体系建设，国家林业局和国家发展改革委编制了《全国森林防火中长期发展规划（2009—2015 年）》，已经国务院常务会议审议通过。

### 二、“十一五”期间建设成效

一是火灾损失明显下降。“十一五”期间，我国气象条件复杂多变，极端天气明显增多，森林防火任务十分艰巨。按照中央统一部署，各级森林防火部门勇担重任，成功扑救数十起重特大森林火灾，取得了火灾次数、受害面积、人员伤亡较历史平均水平分别下降 26.5%、81.1%、78.9%的好成绩。二是基础建设明显加强。“十一五”期间，国家累计安排森林防火中央预算内资金 26.6 亿元，瞭望设施和防火道路、隔离带密度逐步加大，扑火装备数量和质量逐步提升，初步形成了投入督导稳定、基础设施比较完

善、机具装备比较充足的应急保障体系，火灾预防和扑救能力有较大提升。三是组织机构明显健全，扑火队伍明显壮大，工作机制进一步完善，防火意识明显提高，初步构建起全社会广泛参与的群防群治防火体系。

### 三、下一步建设目标及任务

一是完善林火卫星监测系统，合理布局和改造地面了望设施，初步建成全国森林火险预警监测体系，了望覆盖率达到 90%。二是做好林区内部简易路、集材废弃道恢复改造升级，进一步提高重点林区内部的防火道路网密度，使林区路网密度达到 2.1 米/公顷；修建工程隔离带和生物阻隔带 34.4 万公里。三是初步实现由语音模拟通信向数字化语音和数据传输相结合的通信模式转变，使重点治理区森林防火语音通讯平均覆盖率达到 95%。四是森林航空消防能力、专业扑火队伍装备水平、快速反应与火灾扑救能力进一步提高，当日到达火场并扑灭火灾率力争达到 98%。五是建立较为完善的防火科研开发、森林防火宣教培训、森林火灾损失评估和火案勘查体系。

### 四、2011 年建设内容及投资重点

2011 年国家拟安排中央预算内投资 12 亿元用于森林防火项目建设。建设内容主要包括森林火险预警、森林航空消防、森林防火通信、国家和省级物资储备库、重点火险区综合治理工程等。

### 五、项目管理办法及申报程序

各地要按照《全国森林防火中长期发展规划（2009—2015 年）》的要求，进一步明确工程建设布局和建设重点，由各地发展改革委同林业厅，提出投资建议计划，联合上报国家发展改

革委和国家林业局。国家林业局提出全国的年度投资建议计划，报国家发展改革委综合平衡后下达。

## **专题 6：野生动植物保护及自然保护区建设工程**

### **一、项目建设背景**

生物多样性是人类赖以生存的物质基础，生物物种资源是国家的重要战略资源。我国是生物多样性最为丰富的国家之一，加强生物多样性保护事关国家生态安全和社会可持续发展。要积极贯彻“全面保护、生态优先、合理利用、良性发展”的方针，大力推进实施野生动植物保护及自然保护区建设工程，推动我国生物多样性保护事业再上新台阶。2001 年原国家计委以计农经〔2001〕905 号文批复了《全国野生动植物保护及自然保护区建设工程总体规划》。这对于保护国宝大熊猫等珍稀濒危物种和维护生物多样性具有特殊重要意义，是保障国家“十二五”及今后一个时期大力推进战略性新兴产业发展的重要物种资源基础。

### **二、工程实施以来取得的成效**

林业系统已建立各级各类自然保护区 2012 处，总面积 12288.2 万公顷，约占国土面积的 12.8%，其中，国家级 247 处，面积 7701.89 万公顷，涵盖了我国 90% 的陆地生态系统类型、85% 的野生动植物种类、65% 的高等植物群落以及 300 多种重点保护的野生动物和 130 多种重点保护的野生植物的栖息地。

### **三、下一步建设目标和任务**

一是拯救大熊猫、朱鹮、金丝猴等 15 大珍稀濒危野生动植

物种 ;拯救和恢复极度濒危野生动物和极小种群野生植物及其栖息地 ,加强野生动植物资源调查监测体系建设和科研、种质资源收集保存、救护繁育。二是加强国家级自然保护区基础设施及能力建设 ,全面提高建设管理水平 ,进一步完善自然保护区网络。三是加强野生动植物调查监测体系和保护管理体系建设 ,建立林业生物多样性监测信息平台。

#### 四、2011 年建设内容及投资重点

2011 年国家拟安排中央预算内投资 3 亿元用于国家级自然保护区基础设施建设 ,进一步完善保护点、防火监测瞭望塔、巡护道路等保护设施 ,加强科研、宣教能力建设 ,配套进行管理局站供电、给排水等附属设施建设。

#### 五、项目管理办法及申报程序

各地要根据工程建设规划 ,做好项目申报工作。由各地发展改革委同林业厅 ,提出投资建议计划 ,联合上报国家发改委和国家林业局。国家林业局提出全国的年度投资建议计划 ,报国家发展改革委综合平衡后下达。

### 专题 7：湿地保护与恢复工程

#### 一、项目建设背景

根据全国湿地调查 ( 1995-2003 年 ) 统计 ,我国现有 100 公顷以上的各类湿地总面积为 3848.55 万公顷。湿地与森林、海洋并称为全球三大生态系统。湿地被誉为“地球之肾”、“生命的摇篮”和“物种基因库” ,湿地具有保持水源、净化水质、蓄洪防旱、调节气候和维护生物多样性等重要生态功能 ,健康的湿地生态系



统,是国家生态安全体系的重要组成部分和经济社会可持续发展的重要基础。保护湿地,对于维护生态平衡,改善生态状况,实现人与自然和谐,促进经济社会可持续发展,具有十分重要的意义。从全国总体情况来看,自然湿地数量减少、质量下降的趋势仍在继续,湿地生态系统仍面临着严重威胁。国务院于 2003 年 10 月、2005 年 8 月分别批准了《全国湿地保护工程规划 2002-2030 年》和《全国湿地保护工程实施规划 2005-2010 年》。规划的建设目标是,到 2010 年,使我国 50%的自然湿地、70%的重要湿地得到有效保护,基本形成自然湿地保护网络体系;一些重要区域湿地面积萎缩和功能退化的趋势得到初步遏制;较大程度地提高我国湿地资源监测、管理、科研、宣教和合理利用能力。建设内容包括保护工程、恢复工程、可持续利用示范工程、能力建设等。

## 二、工程实施以来取得的成效

“十一五”期间,国家累计安排湿地保护工程建设中央预算内投资 14 亿元,开展了 201 个湿地项目建设,用于湿地保护、湿地恢复、可持续利用示范和能力建设。这些国家重点项目有效促进和改善了项目区生态脆弱和退化湿地的生态状况,逐步形成了我国湖泊、沼泽、滨海等多种湿地类型的保护和恢复示范模式,对重要湿地生态保护和恢复起到了很好的示范作用。通过各地和各部门的共同努力,在国际重要湿地、国家重要湿地区域相继建立了一系列的自然保护区、湿地公园、自然保护小区,初步形成了较完善的湿地保护体系,对我国湿地资源的抢救性保护起到了骨干作用。

### 三、下一步建设目标和任务

根据我国湿地资源以及保护管理面临的主要问题,继续加大湿地保护、湿地综合治理、湿地可持续利用示范和湿地保护能力建设等内容,使我国的湿地保护迈上一个新台阶,全面遏制我国湿地生态功能下降的趋势,使重要湿地的生态质量得到初步恢复,湿地保护管理能力得到全面提升。重点加强国家和省级层面湿地的保护能力建设,加强湿地调查、监测、科研、宣教体系建设,使我国的湿地保护管理能力得到全面提升;开展湿地补水、栖息地恢复等湿地综合治理工程,恢复修复湿地 51 万公顷,初步扭转自然湿地面积萎缩和重要湿地区生态功能退化的趋势。

### 四、2011 年建设内容及投资重点

2011 年国家拟安排中央预算内投资 3 亿元用于湿地保护与建设,完善保护站点、道路建设、供电供水设施建设以及相关设备购置等。

### 五、项目管理办法及申报程序

各地要根据工程建设规划,做好项目申报工作。由各地发展改革委同林业厅,提出投资建议计划,联合上报国家发改委和国家林业局。国家林业局提出全国的年度投资建议计划,报国家发展改革委综合平衡后下达。具体要求为:

一是湿地保护工程年度投资建议计划要严格限定在国务院批复的《湿地保护工程规划》范围内。

二是投资安排要按照保续建、保重点的原则,优先申请续建项目,严格控制新开工项目,保持合理的建设规模。

三是要根据《湿地保护工程规划》统筹安排林业、农业、环

保、海洋等各行业的项目。

## 专题 8：岩溶地区石漠化综合治理工程

### 一、项目建设背景

石漠化是亚热带、热带湿润岩溶地区，土壤严重侵蚀，基岩大面积裸露，地表呈现石质化的土地退化现象。我国岩溶地区山高坡陡、气候温暖、降雨丰沛而集中，为石漠化形成提供了侵蚀动力和溶蚀条件；过度樵采、陡坡开垦、过度放牧和不合理开发建设等现象，加剧了水土流失。石漠化成为这一地区严重的生态问题。目前，我国有岩溶面积 44.99 万平方公里，其中石漠化土地面积占到 12.96 万平方公里，以贵州、云南、广西最为严重。日益严重的石漠化导致了耕地资源减少、生态恶化、自然灾害频发，危及江河安澜和水利水电设施的安全运行，加剧区域贫困。

为改善岩溶地区的生态环境，国家在岩溶石漠化地区相继实施了天然林资源保护、退耕还林、天然草地植被恢复与建设、南方草山草坡开发示范、退牧还草、基本农田建设、耕地整理、水土保持、人畜饮水、农村小水电、农村能源建设、易地扶贫搬迁等一系列生态建设重点工程。这些工程的实施，探索了不少防治石漠化的治理模式，取得了积极的成果。但是，石漠化治理还存在一些急需解决的问题。一是缺乏整体规划，对林草植被恢复，水土流失进行治疗考虑的多，对群众生产生活等长远生计考虑的少。二是现在开展的治理工程项目都是为解决某一专项问题而设立，缺乏协调，没有形成合力。三是投入不足，治理速度缓慢，

治理仍赶不上破坏。为从根本上遏制石漠化土地扩展，改善和优化岩溶地区的生态环境，实现区域生态、经济和社会协调发展，国家发展改革委会同国家林业局、农业部、水利部、国土资源部、国家环保总局等部门编制了《岩溶地区石漠化综合治理规划大纲》，国务院于 2008 年 2 月批复了规划大纲，启动了岩溶地区石漠化综合治理工程。

规划大纲界定的工程实施范围为贵州、云南、广西、湖南、湖北、四川、重庆、广东 8 省（区、市）的 451 个县（市、区）。工程区土地总面积为 105.45 万平方公里。总人口 2.22 亿人，其中，农业人口 1.79 亿人，少数民族人口 4537 万人。工程建设的目标是到 2015 年，通过加强对林草植被的保护和建设，合理开发利用草地资源，发展草食畜牧业；加强基本农田建设，抓好蓄水保土工程；以及农村能源建设、易地扶贫搬迁、合理开发利用当地资源等，控制住人为因素可能产生的新的石漠化现象，生态恶化的态势得到根本改变，农村经济逐渐步入稳定协调可持续发展的轨道。

## 二、工程建设成效

2008-2010 年，国家在 100 个试点县已累计安排岩溶地区石漠化综合治理试点工程中央预算内投资 22 亿元，工程建设取得了显著成效。一是试点工程区的植被盖度和物种多样性呈上升趋势。据国家林业局监测，2009 年试点工程区林草植被综合盖度为 66.6%，比治理前提高了 24 个百分点；植物多样性也呈上升趋势。二是试点工程区水土流失减少，土地生产力提高。试点工程实施两年来，水土流失量净减少 165 万吨，减幅达 67%。随

着土壤侵蚀状况的不断好转，土地生产力也逐步提高。三是试点工程区农民收入增加，地方经济发展加速。2009 年试点县农民人均纯收入为 3621 元，与 2007 年相比增加了 1165 元。工程区摆脱了以破坏生态来换取经济发展的局面，发展方式向集约型、内涵式进行转变。四是农民生态环境意识明显增强。

### 三、下一步建设目标和任务

要按照国务院批复的《岩溶地区石漠化综合治理规划大纲》，在“十二五”期间全面推开岩溶地区石漠化综合治理工程。加强林草植被保护和建设，合理开发利用草地资源，发展草食畜牧业；加强基本农田建设，抓好蓄水保土工程；加强农村能源建设、实施易地扶贫搬迁、合理开发利用当地资源。通过上述措施，控制住人为因素可能产生的新的石漠化现象，生态恶化的态势得到根本改变，土地利用结构和农业生产结构不断优化，草食畜牧业和特色产业得到发展，人民生活水平持续稳步提高，农村经济逐渐步入稳定协调可持续发展的轨道。

### 四、2011 年建设内容及投资重点

按照国务院批复的规划大纲的要求，“十二五”期间要全面推开工程建设，从 2011 年开始将中央预算内专项资金扶持的试点县改为综合治理重点县，规模由今年的 100 个县扩大到 200 个县。2011 拟安排岩溶地区石漠化综合治理工程中央预算内投资 16 亿元。

### 五、项目管理办法及申报程序

各地按照《岩溶地区石漠化综合治理试点工程项目管理办法》的要求，积极做好工程建设的前期工作。由省级发展改革部

门会同林业、农业（畜牧）、水利等行业部门认真做好《岩溶地区石漠化综合治理试点工程县级总体实施方案》的批复工作。按照批复的实施方案，由省级发展改革委会同农业、林业、水利等部门提出年度建议计划。国家发展改革委会同林业、农业、水利部门经综合平衡后下达年度投资计划。

## **专题 9：三江源自然保护区生态保护和建设工程**

### **一、项目建设背景**

三江源区地处青藏高原腹地，是世界上特有的高原湿地生态系统，是我国淡水资源的重要补给区和西部地区的生态屏障，长江、黄河、澜沧江三大河流同源于此。由于多种原因，近年来三江源区生态环境日趋恶化，人口、资源、环境与发展之间的矛盾日益突出。为保护和改善这一地区的生态环境，促进经济社会可持续发展，党中央、国务院做出了实施三江源自然保护区生态保护和建设工程的重大决策。2005 年 1 月，国务院常务会议审议并批准了《青海三江源自然保护区生态保护和建设总体规划》（以下简称《规划》），启动了工程建设。按照统筹规划、突出重点、分步实施的原则，《规划》确定的建设范围是三江源国家级自然保护区。经国务院批准的三江源国家级自然保护区面积 15.23 万平方公里，占三江源区总面积的 42%，集中了源区所有的生态类型，是三江源区的精华所在。

《规划》目标是，通过退化草地的综合治理，森林草地植被保护、封山育林育草，使保护区内退化、沙化土地得到治理和恢

复；通过牧民集中定居，加快小城镇建设，引导牧民调整产业结构，转变生产方式，减轻天然草地的放牧压力，使保护区 17215 万亩的天然草地保持在合理承载能力范围内；通过加强牧民生产生活基础设施建设，提高牧民生产生活水平。《规划》实施期为 2005 年至 2010 年。

## 二、工程建设成效

2005-2010 年，国家累计安排工程建设中央预算内投资 37.79 亿元，已完成退牧还草围栏 4380 万亩、补播 1179 万亩，退耕还林 9.81 万亩，封山育林 268.22 万亩，沙漠化土地治理 47.08 万亩，湿地保护 28 万亩，黑土滩治理 75.1 万亩，鼠害防治 11745 万亩等，森林草原防火、保护区管理能力、人工增雨、科技支撑等各项建设有序开展。三江源自然保护区生态系统退化趋势得到初步遏制，生态状况开始好转，产生了良好的生态、经济和社会效益。一是湖泊湿地面积扩大，江河径流增加。在近几年降水量增多和草地植被恢复、湿地保护、人工增雨等措施的共同作用下，2009 年与 2004 年相比，三江源地区主要湖泊面积净增加 245 平方公里，黄河源头“千湖奇观”再度呈现。二是草地生产能力明显提高，退化趋势得到初步遏制。工程区草场压力不断减轻，植被覆盖度大幅度提高。草地沙化治理区植被覆盖度平均提高 23.2%，黑土滩治理区植被覆盖度由 20% 提高到 80%，退牧还草围栏内草地植被覆盖度达到 90%。三是荒漠生态系统局部好转。通过工程治沙、生物治沙和封沙育草等措施，在沙化土地治理区，植被恢复明显，沙丘活化得到初步控制，流沙对公路、草原的危害大大减轻。2009 年与 2004 年相比，工程区荒漠化土地面积减

少 95.6 平方公里。四是农牧民生产生活条件得到改善，增收渠道不断拓宽。小城镇建设为生态移民社区提供了供排水、供电、道路、教育、卫生等基础设施。能源建设工程为留居草场的两万多户牧民安装了太阳能光伏电源，解决了部分地区牧民照明和看电视难的问题。建设养畜工程为留居草场的近两万户牧民配套建设了畜棚、贮草棚和人工饲草基地，极大地改善了畜牧业生产条件。科技培训提高了农牧民生产技能，工程区暖棚种植、运输业、加工业、服务业得到发展，拓宽了农牧民的就业渠道，增加了收入。五是工程区发展方式有所转变，干部群众生态保护意识增强。工程建设促进了广大干部群众思想观念的转变，牧业生产由传统的游牧方式开始向定居或半定居转变，由单一的靠天养畜向建设养畜变，由粗放畜牧业生产向生态畜牧业转变。在保护中发展，在发展中保护的理念开始深入人心。

### 三、下一阶段建设目标及任务

要按照国务院批准的《三江源自然保护区生态保护与建设总体规划》要求，进一步加大投入力度，加快工程实施进度，尽快完成规划任务。完成中度以上退化草地的治理，使区域内退化草地得到全面恢复。实施封山育林育草、沙漠化土地防治、沼泽湿地封育等建设，使林草植被和沼泽湿地生态系统得到有效保护。加快三江源地区小城镇和能源建设，发展太阳能和小水电代燃料工程，解决牧民能源短缺问题。调整人口布局，缓解人口对草场的依赖和牲畜对草场的压力，实现人与自然的和谐共处，使三江源地区成为生态、生产、生活共同繁荣的新牧区。

### 四、2011 年建设内容及投资重点



2011 年国家安排中央预算内投资 4 亿元，用于草地保护配套项目、黑土滩治理、封山育林、沙漠化土地防治、森林草原防火、小城镇建设、人工增雨、科技支撑与生态项目。

## 五、项目管理办法及申报程序

要严格按照国务院批复《三江源自然保护区生态保护和建设总体规划》开展工程建设。青海省发展改革委要抓紧开展前期工作，根据工程建设的进展情况和当地实际，按时将年度资金申请报告和各项建设内容的可行性研究报告及批复，报送国家发展改革委，经国家发展改革委审核后下达资金计划。

## 专题 10：青海湖流域生态环境保护与综合治理工程

### 一、项目建设背景

青海湖流域是青藏高原东北部最重要的水汽源和重要水体，维系着青藏高原东北部的生态安全，其丰富、特有的生物资源是国家重点保护动植物物种的基因库。受气候变化和人为活动的影响，青海湖流域生态环境面临以下问题：一是生态恶化，主要表现在草地退化、土地沙漠化、湿地严重萎缩、生物多样性面临威胁。二是青海湖水位持续下降，1959 年至 2004 年 45 年间，湖水水位共下降 3.78 米，年均下降 8.4 厘米。青海湖流域生态环境恶化和青海湖水位下降问题，引起社会各届广泛关注。对此，党中央、国务院领导高度重视，多次做出重要批示。为落实党中央、国务院领导的批示精神，青海省抓紧开展了《青海湖流域生态环境保护与综合治理规划》的编制工作。为保护和恢复青海湖流域

生态环境，逐步缓解青海湖水位下降的趋势，维护该地区生态系统的稳定，根据国务院要求，国家发展改革委批复了《青海湖流域生态环境保护与综合治理规划》，并于 2009 年安排投资启动了规划的实施。工程建设范围为刚察、海晏、天峻、共和 4 县的青海湖流域，面积 29661 平方公里。主要建设内容包括湿地保护、退化草地治理、草原鼠虫害防治、沙漠化土地治理、生态保护林建设、水土保持工程、人工增雨基础设施和生态监测体系建设等。工程估算总投资 15.67 亿元。

## 二、工程建设成效

2009-2010 年，国家已累计安排中央预算内投资 3.5 亿元，累计完成沙化草地治理 32 万亩、黑土滩治理 24 万亩、毒杂草草地治理 372 万亩、草原鼠虫害防治 1822 万亩、生态林建设 13 万亩、沙漠化土地治理 18 万亩、保护湿地 107 万亩，工程区自然生态系统得到一定程度的恢复。一是通过投放饵料、生物毒素，使用弓箭等措施，开展草原鼠害防治工作，工程区鼠害危害基本得到了控制，促进了草地植被和生产力逐步恢复。二是通过披碱草、老芒麦、冷地早熟禾、星星草等优良草种进行合理组合治理黑土滩，当年每平方米出苗数达到 120 株以上，植被盖度和牧草产量提高了 20%。三是毒草防治平均防治效果达到 80% 以上，草地毒草蔓延的趋势得到了有效遏制。四是布哈河、沙柳河等河道得到有效整治，裸鲤洄游通道得到疏通。

## 三、下一阶段建设任务及目标

要按照《青海湖流域生态环境保护与综合治理规划》要求，进一步加大投入力度，加快工程实施进度，尽快完成规划任务。

通过开展湿地保护、退化草地治理、草原鼠虫害防治、河道整治等，保护和恢复青海湖流域生态环境，逐步缓解青海湖水位下降的趋势，维护该地区生态系统的稳定。

#### 四、2011 年建设内容及投资重点

2011 年青海湖流域生态环境保护与综合治理工程计划安排中央预算内投资 1.5 亿元。主要建设任务包括沙化草地治理、黑土滩治理、毒杂草防治、鼠害防治、生态林建设、湿地保护、环保生态监测等。

#### 五、项目管理办法及申报程序

要严格按照国务院批复《青海湖流域生态环境保护与综合治理规划》开展工程建设。青海省发展改革委要抓紧开展前期工作，根据工程建设的进展情况和当地实际，按时将年度资金申请报告和各项建设内容的可行性研究报告及批复，报送国家发展改革委，经国家发展改革委审核后下达资金计划。

### 专题 11：西藏生态安全屏障保护与建设

#### 一、项目建设背景

西藏是青藏高原的主体，面积 120 多万平方公里，是世界上冰川最发育、湖泊面积最大、河流发育最多的地区，水资源总量和水力资源理论蕴藏量均居全国各省（区）之首。西藏生态系统类型独特多样，野生动植物种类繁多，是世界上山地生物物种最主要的分化和形成中心，拥有 39 种国家重点保护野生植物和 125 种国家重点保护野生动物。西藏独特的气候特征、地理位置和多

样的生态系统、丰富的生物资源，使其成为亚洲乃至北半球气候变化的调节器，成为维系高原生态系统、生物多样性及周边地区生态平衡的重要屏障，生态地位十分重要。上个世纪 90 年代末以来，中央和西藏自治区不断加大高原生态环境保护和建设的投入力度，先后实施了退牧还草、鼠虫害防治、人工草地建设、退耕还林、天然林资源保护、防护林体系建设、水土流失治理等多项生态保护和建设工程；自治区逐步建立了社会广泛参与的环保工作机制，完善了相关政策法规。实行了“牲畜归户、私有私养、自主经营、长期不变”的政策，引导农牧民转变生产生活方式，实施农牧区传统能源替代工程，保护天然植被，生态环境保护和建设工作不断取得积极进展。另一方面，必须看到，高原生态环境比较脆弱，全球气候变暖趋势已经对西藏自然生态系统产生了一系列负面影响。有关研究表明，1961 - 2007 年，西藏地区年平均气温每 10 年以  $0.32^{\circ}\text{C}$  的速率上升，明显高于全国和全球的增温率。气候变化导致冰川退缩、贮量减少，高原冻土下界上升、冻融消融作用加强，进而诱发草地退化、土地荒漠化等问题。西藏生态环境保护和建设任务十分繁重。党中央、国务院历来高度重视西藏生态环境保护和建设工作，近年来，胡锦涛总书记、吴邦国委员长、温家宝总理、贾庆林主席多次做出重要批示。为加快西藏生态保护和建设，西藏自治区编制了《西藏生态安全屏障保护与建设规划》，经国家发展改革委会同林业、农业、水利等部门审查后，报经国务院常务会议审议通过，正式启动了西藏生态安全屏障保护与建设工程。

## 二、工程建设成效

2010 年，国家安排中央预算内投资 3 亿元，启动了西藏生态安全屏障保护与建设工程。截止 2010 年底，已治理草原鼠虫毒草害 684 万亩，使 3250 万亩天然草场得到保护与恢复；完成昌都、山南和日喀则三个地区森林重点火险区综合治理及森林防火物资储备库建设；实施了羌塘、类乌齐马鹿、芒康滇金丝猴和察隅慈巴沟 4 个国家级自然保护区二期工程建设；开工建设了玛旁雍错、昂拉错 - 马尔下错和然乌湖 3 个自治区湿地保护工程；17.78 万户农牧民用上了安全清洁的沼气能源；重点在“一江两河”区域开展人工造林、封山育林；开展饲草饲料基地建设、治理沙化土地和水土流失。

### 三、下一阶段建设目标和任务

开展生态保护、生态建设和支撑保障三大类十项工程建设。生态保护方面共包括五项工程。一是天然草地保护工程，实施退牧还草和鼠虫毒草害治理。二是森林防火及有害生物防治工程，基本建成全区森林防火及有害生物防治体系，因地制宜开展森林火烧迹地更新工程。三是野生动植物保护及保护区建设工程，全面加强国家级自然保护区和自治区级自然保护区的规范化建设。四是重要湿地保护工程，全面实施湿地保护工程，恢复湿地植被。五是农牧区传统能源替代工程，实施小水电代燃料、农村沼气、太阳能等工程，优化区域电网和农村电源建设，基本实现农牧区传统能源替代。

生态建设方面共包括四项工程。一是防护林体系建设工程，建成布局基本合理、多层次的防护林体系。二是人工种草与天然草地改良工程，建设灌溉人工饲草料基地、草种繁育基地、绿洲

型饲草产业基地、旱作人工饲草料示范基地。三是防沙治沙工程，通过开展封沙育草、草方格沙障、砾石压沙等多项措施，治理沙化土地。四是水土流失治理工程，通过封禁修复、水土保持种草、水土保持林等措施并辅以小型水土保持配套工程等，治理水土流失。

在支撑保障方面，实施生态安全屏障监测体系工程，建设地面生态监测站和地面观测点。

#### 四、2011 年建设内容及投资重点

2011 年西藏生态安全屏障保护与建设工程计划安排中央预算内投资 3 亿元。主要建设任务包括鼠虫草地治理、重要湿地保护、防沙治沙工程、人工种草与天然草地改良工程等。

#### 五、项目管理办法及申报程序

要严格按照国务院批复《西藏生态安全屏障保护与建设规划》开展工程建设。西藏发展改革委要抓紧开展前期工作，根据工程建设的进展情况和当地实际，按时将年度资金申请报告和各项建设内容的可行性研究报告及批复，报送国家发展改革委和林业、农业等专业部门，经国家发展改革委综合平衡后下达资金计划。

### 专题 12：甘肃石羊河流域综合治理

#### 一、石羊河流域综合治理现状及成效

石羊河是甘肃河西走廊三大水系之一，流域总面积 4.16 万

平方公里，水资源总量 16.59 亿立方米，是我国内陆河流域人口最密集、水资源开发利用程度最高、用水矛盾最突出、生态环境问题最严重的流域之一。近年来，由于人为因素和自然、历史等原因，流域水资源过度开发利用，上中游地区过度发展灌溉面积、下游过量开采地下水，经济和社会发展用水严重挤占了生态用水，区域生态环境急剧恶化，已危及民勤北部湖区居民的生存。

2007 年 11 月，国务院批准了《石羊河流域重点治理规划》（以下简称《规划》）。《规划》总投资 47.49 亿元，其中 2006～2010 年 31.04 亿元，2011～2020 年 16.45 亿元，拟通过节水型社会建设、产业结构调整、灌区节水改造、水资源配置保障、生态建设及水资源保护等措施，到 2010 年，使民勤蔡旗断面下泄水量由现状的 0.98 亿立方米增加到 2.5 亿立方米以上，民勤盆地地下水开采量由现状的 5.17 亿立方米减少到 0.89 亿立方米；六河中游地表供水量由现状的 9.72 亿立方米减少到 8.82 亿立方米，地下水开采量由现状的 7.47 亿立方米减少到 4.18 亿立方米。基本实现六河水系中下游地下水采补平衡，地下水位停止下降，有效遏制生态系统恶化趋势。截至 2010 年底，已安排石羊河治理工程中央投资 28.2 亿元。

通过综合治理，目前，石羊河流域局部地区的生态环境恶化趋势得到减缓，已基本完成近期治理目标，民勤蔡旗断面 2010 年过水量达到 2.62 亿立方米，六河中游武威属区地下水开采量控制在 3.59 亿立方米，六河下游的民勤盆地控制在 1.05 亿立方米以内，民勤北部湖区出现 3 平方公里的水域面积。

但由于种种原因，目前流域治理工作中还存在不少困难和问

题，流域水资源统一管理和节水的长效机制尚未完全建立，需进一步采取综合措施，不断巩固和扩大治理成果。

## 二、下一阶段目标、任务和重点

1、主要目标：用 5-10 年时间，使民勤蔡旗断面下泄水量由 2010 年的 2.5 亿立方米增加到 2.9 亿立方米以上，民勤盆地地下水开采量减少到 0.86 亿立方米；六河中游地表供水量由 2010 年的 8.82 亿立方米减少到 8.22 亿立方米，地下水开采量稳定在 2010 年的 4.18 亿立方米左右。实现民勤盆地地下水水位持续回升，力争北部湖区出现一定范围的旱区湿地，流域生态系统得到有效修复。

## 2、“十二五”任务及重点

石羊河治理工程涉及经济、社会、生态环境等诸多方面，涉及农民切身利益，治理难度大，需采取综合措施方可取得治理效果。“十二五”期间，要按照国务院批准的《规划》的有关精神和要求，进一步健全规划实施机制，不断完善各项治理措施和扶持政策，及时解决规划实施过程中出现的问题，切实做好规划实施工作。

## 三、2011 年建设规模及投资重点

2011 年拟安排中央预算内投资 4 亿元，用于《规划》确定的灌区节水改造、水资源配置保障、生态移民安置等工程建设，强化水资源管理措施等。

## 四、项目管理及申报要求

按照经国务院批复同意的《规划》实施项目建设，认真做好前期工作，严格建设程序，突出重点，逐步实施。严格依照批准



的项目名称、内容和规模进行建设。按照项目法人责任制、合同管理制、招标投标制、工程监理制和竣工验收等建设管理的法律、法规，对建设项目进行管理。

重点工程投资以中央投入为主，省发展改革委会同相关部编制年度项目建议计划，报送国家发展改革委和水利部。国家发展改革委会同水利部审核后，在年度中央水利建设投资中重点安排和优先保证，并下达年度投资计划。省发展改革委要会同有关部门，采取有效措施保障项目建设质量和进度，落实地方投资，加强监督检查。

## 第五部分 农村社会基础设施

加快农村社会事业发展，努力推进公共服务均等化，是推进城乡经济社会发展一体化新格局，构建社会主义和谐社会的必然要求。近年来，国家切实加大投入力度，加强农村教育、医疗卫生、文化体育等方面的基础设施建设。重点支持巩固农村义务教育普及成果，加快普及农村高中阶段教育，特别要加快发展面向农村的中等职业教育，继续实施中西部农村初中校舍改造等重点工程；巩固和完善新型农村合作医疗制度，健全农村三级医疗卫生服务体系，扩大农村免费公共卫生服务和免疫范围；大力发展农村文化体育事业，扎实推进广播电视村村通、农村重点文化设施和乡镇综合文化站、农民体育健身工程等重点项目建设。“十二五”期间，要坚持把国家社会事业发展的重点放在农村，继续实施农村教育、医疗卫生、文化、体育设施建设重点工程，加快改善农村办学条件，促进城乡教育均衡发展。加大对农村尤其是中西部边远地区卫生基础设施投入，实施好农村基层医疗卫生服务体系、基层计划生育服务体系等专项。加强以基层为重点的公共文化服务体系建设，编制实施《“十二五”公共体育设施建设规划》，初步建成覆盖城乡的体育基本公共服务网络。

## 第一章 农村教育设施

### 一、农村教育发展形势和面对的问题

#### (一) 2010 年加强农村教育的政策措施

2010 年，国务院明确要求加大对农村、贫困地区、老区、边疆民族地区教育的支持力度，提高农村义务教育发展水平，保障困难群体平等接受义务教育，不断缩小教育的城乡差距。在中西部地区 2009 年农村义务教育阶段小学和中学的生均公用经费最低标准分别达到 300 元和 500 元的基础上，2010 年农村义务教育生均公用经费标准较上年又提高了 100 元，1200 多万名中西部农村家庭经济困难寄宿生获得生活费补助。各地深入实施义务教育阶段教师绩效工资政策，大力推进农村义务教育学校特设岗位计划的实施，努力解决好进城务工人员子女、农村留守儿童少年平等接受义务教育问题，更加重视推进区域内义务教育均衡发展，加快改造农村薄弱学校。

2010 年，以农村生源为主的中等职业教育继续得到各级政府的大力支持。各地贯彻落实对中职学校的农村家庭经济困难学生和涉农专业学生实施免学费政策，采取各种措施鼓励农村初中毕业生进入中等职业学校，努力保持中职教育发展规模。国家针对普通本科高校、高等职业学校家庭经济困难学生资助政策进一步落实，约 430 万名普通高校家庭经济困难学生获得国家资助，平均资助标准由每生每年 2000 元增加到 3000 元，在政策扶助下，大批来自农村的大学生获得国家资助下完成学业。

2010 年，各级财政性支出更多地投向重要民生领域，并按照基本公共服务均等化的要求，着力加强农村的社会建设。在此背景下，中西部农村初中校舍改造工程、全国中小学校舍安全工程、职业教育基础能力建设等面向农村或以农村为主的教育专项工程继续深入推进。同时，中央在中西部偏远贫困地区试点建设农村教师周转宿舍，在中西部地区试点建设一批农村幼儿园，农村教育办学条件进一步改善。

## （二）当前农村教育面临的问题

城乡、区域教育发展不平衡，贫困地区、民族地区教育发展滞后，是当前阶段的客观现实。广大农村居民盼望享受更加公平的教育、培训机会，而农村教育的设施条件、师资、质量，总体上仍落后于城市。随着农村学生总数继续减少和一些地区推进集中办学，农村学生寄宿需求仍无法满足，农村寄宿制学校的学生宿舍、食堂、体育场地、教师周转宿舍等方面的缺口需要弥补。小型学校和教学点的撤销后，如何在交通、食宿等方面便利低龄学生入学，也是各地农村教育面临的问题。农村学校撤并后的闲置校舍利用问题，亟需出台规范性的指导意见。如何吸引更多的优秀教师到农村从教、支教，如何稳定农村教师队伍，如何切实提高农村教师队伍的素质，依旧是一段时间内的重要课题。2010 年，中央、国务院召开了新世纪第一次全国教育大会，颁布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020 年）》，关于发展农村教育，在《纲要》的相关部分都有明确的要求，各级政府要认真贯彻落实。

## 二、2010 年农村教育基础设施建设成效

**(一) 全国中小学校舍安全工程继续推进。**2月召开的全国中小学校舍安全工程领导小组第二次全体会议,明确要求各地进一步突出工作重点,把地震重点监视防御区、七度以上地震高烈度区、洪涝灾害易发地区、山体滑坡和泥石流等地质灾害易发地区作为工程重点,集中力量优先解决这些地方的校舍安全问题。针对面临的地震趋势,尤其要把地震重点危险区和可能发生破坏性地震值得注意的地区作为重中之重,把消除中小学校舍的安全隐患作为重中之重。中央财政资金集中支持中西部七度以上地震高烈度且人口稠密地区的校舍安全工作。2010年安排中央预算内投资100亿元,重点用于中西部7度以上地震烈度且人口稠密地区农村义务教育阶段学校校舍的加固改造。至2010年底,全国各地校舍安全工程建设规划改造总面积的65%已经开工,45%已经竣工并投入使用。

**(二) 中西部农村初中校舍改造工程继续推进。**国家发展改革委安排中央预算内投资20亿元,重点支持边远贫困地区、少数民族特别是人口较少民族集中地区、革命老区的农村学校,改善农村初中生在校生活条件。本年度中央投资建设学校827所,新建和改扩建面积约200万平方米。

**(三) 中等职业教育基础能力建设继续推进。**国家发展改革委会同教育部、人力资源和社会保障部,安排建设项目229个,批准总投资38.2亿元,其中中央预算内投资20亿元,支持建设教学实验和生活设施总规模约212万平方米,购置教学实验实训设备约2.86万台(套/件)。目前中等职业教育的大部分生源来自农村,学校教学实训设施的改善,有利于农业发展、农村劳动力

转移和新农村建设。

**(四)边远艰苦地区农村学校教师周转宿舍建设试点项目启动实施。**国家发展改革委会同教育部安排中央预算内投资 5 亿元，在中西部 8 个试点省（区）的 41 个县，试点支持 497 所项目学校建设 10821 套教师周转宿舍，建设总规模约 38 万平方米，预计建成后增加入住教师 1.2 万人。

**(五)中西部农村学前教育推进工程试点项目启动实施。**国家发展改革委会同教育部安排中央预算内投资 5 亿元，在中西部地区 10 个省（区）的 61 个县，试点支持建设 416 所农村幼儿园，新建和改扩建规模 41.4 万平方米，预计建成后增加在园幼儿 5 万人。

### 三、2011 年和今后一段时期内的建设重点

为贯彻《国家中长期教育改革和发展规划纲要》的精神和有关要求，2010 年及今后一段时间，要巩固义务教育普及成果，加快缩小城乡、区域教育差距，加快发展面向农村的职业教育。完成这些任务，需要进一步加大农村教育投入，通过加大转移支付，支持农村欠发达地区教育事业发展，加强关键领域和薄弱环节，解决突出问题。

2011 年农村教育基础设施建设的重点包括：

**(一)全力推进“全国中小学校舍安全工程”。**按国务院要求（国办〔2009〕34 号），该工程的主要任务是从 2009 年开始，用三年时间，对地震重点监视防御区、七度及以上地震高烈度区、洪涝灾害易发地区、山体滑坡和泥石流等地质灾害易发地区的各级各类城乡中小学存在安全隐患的校舍进行抗震加固、迁移避

险，提高综合防灾能力。其他地区，按抗震加固、综合防灾的要求，集中重建整体出现险情的 D 级危房、改造加固局部出现险情的 C 级校舍，消除安全隐患。2011 年是各地校舍安全工程三年规划实施的关键一年，要全力推进工作，确保完成既定的年度建设任务。

**（二）继续实施“中西部农村初中校舍改造工程”。**2011 年要继续实施农村初中校舍改造工程，建设和改造学生宿舍、食堂、浴室、卫生室、操场等服务设施，改善农村初中校内生活条件。要更加关注改善边境地区和少数民族地区、农村“留守”儿童相对集中地区的办学条件，尽力满足上述地区农村学生进入寄宿制学校需要。

**（三）继续加强中等职业教育基础能力建设。**2011 年，要继续加强中等职业教育基础能力建设，主要支持教学实训和宿舍、食堂等基础设施建设，以及教学实训设备的配置和更新。要重点加强一批优质特色学校建设，带动全国中等职业教育改善办学条件，扩大培养规模提高办学质量和水平，增强服务经济和社会发展能力。在强调扶持优质特色学校的同时，向主要招收农村学生的职业学校，以及依托学校建设的农村劳动力转移培训基地倾斜；向主动面向社会开展各类就业培训的学校倾斜；向东部对西部、城市对农村对口支援的学校倾斜。对以就业为导向，创新培养模式，有效实施校企合作、工学结合、顶岗实习的学校给予优先支持。

**（四）推进边远艰苦地区农村学校教师周转宿舍建设、中西部农村学前教育推进工程两项试点。**继续通过试点方式开展工

作，及时总结经验，深入研究改善农村教师工作生活条件、推进农村学前教育的工作思路。

## **专题 1：全国中小学校舍安全工程**

### **一、项目背景及 2010 年投资建设成效**

2009 年，国务院常务会议决定在全国范围内启动中小学校舍安全工程，国务院办公厅印发了《全国中小学校舍安全工程实施方案》（国办发〔2009〕34 号）。工程总体目标是：对全国中小学校存在安全隐患的校舍进行加固或重建，使其达到当地重点类抗震设防标准；同时满足防御其他地质灾害和防洪、防台风、防火、防雷击等安全要求，努力把中小学校舍建成最安全、最牢固、最让人民群众放心的建筑。工程主要任务是：用三年时间，集中对地震重点监视防御区、七度以上地震高烈度区、洪涝灾害易发地区、山体滑坡和泥石流等地质灾害易发地区的各级各类城乡中小学校舍进行抗震加固、迁移避险，提高综合防灾能力。其他地区，按抗震加固、综合防灾的要求，集中改造 C 级和 D 级危房。

2010 年中央对各地校舍安全工程的预算内投资，比上年增加 20 亿元，总量达到 100 亿元，使用中央预算内投资的校舍改造规模超过 1100 万平方米。

### **二、下一步建设目标和任务**

2010 年 3 月，全国校舍安全工程领导小组进一步明确提出，工程的难点地区是中西部七度以上地震烈度且人口稠密的县。要



集中力量和资源，重点解决七度以上地震烈度且人口稠密地区中小学存在安全隐患校舍的抗震加固、迁移避险，要着力对整体出现险情的 D 级危房进行重建，对局部出现险情的 C 级危房进行维修加固，确保校舍安全使用。2011 年，各地校舍安全工程三年规划的建设任务，要确保完成。

### 三、2011 年建设内容及投资重点

为支持各地保质保量地完成 2011 年既定建设任务，2011 年中央将安排中央预算内投资 100 亿元，对各地校舍安全工程进行补助，继续重点支持七度以上地震烈度且人口稠密地区农村义务教育阶段学校校舍的加固、改造。

### 四、项目管理办法及申报程序

各地中小学校的每一栋建筑，都要由有资质的专业机构进行检测鉴定，提出明确的鉴定报告。每一个地区的教育和建设主管部门都要掌握辖区内每一座校舍的安全信息，并据此研究和制订校舍安全工程规划和具体工作方案。

全国中小学校舍安全工程以地方为主实施，工程资金实行省级统筹，市县负责，中央补助。地方政府要履行职责，将校舍安全工程的投入列入财政预算，不留缺口。中央根据各地经济社会发展情况、财力状况、工作努力程度等因素，对各地予以补助，重点支持中西部地震重点监视防御区及其他地质灾害易发区。

安排至各省的中央补助资金，须由各地分解落实为具体项目上报备案；同时，安排中央补助投资建设的项目，由中央资金全额承担，不安排地方配套。中央资金和地方资金分别安排不同的项目。工程资金实行专户管理，专账核算、集中支付、封闭运行，

不得顶替原有投入，不得用于偿还过去拖欠的工程款和其他债务，不得挤占、挪用、克扣、截留、套取工程专款，不得拖欠工程款。

工程全过程接受社会监督，技术标准、实施方案、工程进展和实施结果都要向社会公布，所有项目公开招投标，建设和验收接受新闻媒体和社会监督。

## **专题 2：中西部农村初中校舍改造工程**

### **一、项目背景及 2010 年投资建设成效**

2007 年 4 月，经国务院批准，国家发展改革委、教育部印发《中西部农村初中校舍改造工程总体方案》，为继续改善农村初中学校办学条件，加强学生生活设施保障，基本消除“大通铺”和校外租房现象，提高初中在校学生巩固率，这一工程投向中西部地区“两基”攻坚县以外的国家扶贫开发工作重点县、少数民族自治县、革命老区县和部分贫困人口集中分布县以及西部地区部分省级贫困县、边境县。支持单独设置的农村(含县镇)普通初级中学及少数初中生较多的农村九年一贯制学校。工程专项资金主要用于学生宿舍、食堂、厕所、锅炉房（水房）、浴室、卫生室、配电室等学生生活设施建设，必要的体育场地、安全设施建设，床具、炊具等生活设备购置以及取暖、供水等生活配套设施建设。中西部 22 个省区市和新疆生产建设兵团制订了本地的工程建设规划，已经教育部、国家发展改革委审核确定，逐年实施。

纳入这一工程的项目学校，必须是当地中小学布局结构调整规划予以保留的学校。根据推测的 2015 年在校生人数和《农村

普通中小学校建设标准（建标 109-2008）》核算，学生生活设施存在较大缺口且难以通过调整校舍用途解决的学校，要优先考虑纳入工程需求规划。校舍总面积已经达到或超过现行标准的学校，以及学生生活类校舍缺口面积不超过 20% 的学校，原则上不纳入需求规划，由地方通过富余校舍改造等措施解决。建设用地、水源、电力无法解决或不具备地质、饮水、交通、用电等方面安全条件的学校，特别是位于地震断裂带、低洼地、滑坡地、沟口等自然灾害频发地段，或物理、化学污染源地段，或高压架空输电线路附近的学校，因涉及选址搬迁等复杂情况和不定因素，在相关问题解决之前不得列入需求规划范围。凡纳入规划的学校，都要预先作好校园布局规划，结合排除危险校舍，将建设需求落实为具体项目，按建设程序作好前期准备工作。

2007-2010 年，农村初中校舍改造工程累计安排中央预算内投资 140 亿元，支持 28 个省区市、新疆兵团及黑龙江省农垦总局建设了 7000 多所学校，新建改扩建校舍 1500 多万平方米，新增寄宿生约 200 万人。这一专项得到各地政府和基层群众的广泛好评，目前各地规划中的项目，绝大部分已经完工。2010 年度由中央预算内投资支持建设的学校有 827 所，新建和改扩建面积将近 200 万平方米。

## 二、下一步建设目标和任务

为进一步加强农村义务教育，推进学校建设的标准化和教育资源的均衡，各地要编制中西部农村初中校舍改造工程二期建设规划，按照中央要求，认真遴选项目学校，并逐年落实具体项目，确保建设效果。

### 三、2011 年建设内容及投资重点

2011 年，本工程安排中央预算内投资 30 亿元，继续支持各地县镇以下（含县镇）农村初中（含九年制学校）新建或改造学生宿舍、学生食堂、厕所、浴室、卫生室等学生生活类校舍和必要的体育场地，改善农村初中的学生食宿条件，提高初中巩固率。2011 年中央重点支持民族地区贫困县、陆地边境县、以及义务教育阶段留守儿童少年较多的县，中西部省区要确保将中央专项投资优先安排给这些县，具体支持县（区、市）范畴由中西部省区按要求确定。

### 四、项目管理办法及申报程序

在遴选项目、安排投资计划过程中，要逐校逐项审核，确保项目符合要求，确保项目具备开工条件；安排项目不得与其它渠道投资项目重复；严禁安排已竣工项目。纳入中央支持范围的项目，由中央专项投资“包建”，不要求安排地方配套。项目建设要符合《建筑工程抗震设防分类标准》、《农村普通中小学校建设标准》等相关法规要求，安排投资不留缺口，确保质量。

## 专题 3：中等职业教育基础能力建设

### 一、项目背景及截至 2010 年投资建设成效

为贯彻落实《国务院关于大力发展职业教育的决定》（国发〔2005〕35 号）要求，2005 年国家发展改革委、教育部、原劳动和社会保障部启动实施《中等职业教育基础能力建设规划（2005-2010 年）》，目标是支持 1000 所县级职教中心和 1000 所示范性中等职业学校改善办学条件，扩大培养能力，提高培养质

量，以加快技能型人才培养和提高农村劳动力素质。原规划预计到 2010 年安排中央预算内投资 60 亿元，支持 2000 所中等职业学校建设。2008 年四季度以来，为积极应对金融危机影响，扩大国内消费需求，发挥职业教育促进就业作用，国家在 4 万亿投资计划中切实加大了对职业教育的投资，截至 2009 年底已累计安排中央预算内投资 70 亿元，支持 2700 多所中职学校建设，提前一年超额完成中等职业教育基础能力建设（一期）任务。为继续大力发展职业教育，2010 年国家发展改革委、教育部、人力资源和社会保障部等部门又印发了《关于编制中等职业教育基础能力建设规划（二期）的通知》，拟在 2010-2015 年间支持一批优质特色中等职业学校建设，引领和带动全国中等职业教育发展，并于当年安排中央预算内投资 20 亿元，支持了 229 所优质特色中职学校建设。目前建设进展顺利，中职基础能力建设一期支持的 2700 多所项目学校中有 2600 多所已经投入使用。在基础能力建设推动下，各地中等职业教育快速发展，招生规模大幅度增长，办学条件得到较好改善，办学水平和质量明显提高，进一步增强了服务经济和社会发展能力。

## 二、下一步建设目标和任务

根据《国务院关于大力发展职业教育的决定》和《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020 年）》，以及当前中央加快经济发展方式转变、着力保障和改善民生等要求，以服务为宗旨，以就业为导向，以提升职业能力为核心，进一步加强职业教育基础能力建设，各地正在编制本专项的二期建设规划。国家发展改革委、教育部、人力资源社会保障部提出的总体要求是：

(一) 提高质量、示范引领。《规划》二期以扩充优质特色中等职业教育资源为重点,提高办学质量,促使学校在办学理念、深化改革、机制创新、能力建设等方面起示范带头作用,引领和带动全国中等职业教育整体上水平提质量。

(二) 地方为主,分级负责。规划任务由中央和地方共同承担,地方为主,中央予以专项支持和引导。地方各级政府加大支持力度,省级政府要安排专项资金,市、县政府积极安排投入,鼓励行业部门和企业支持职业学校建设。

(三) 统筹规划,分步实施。各地要从全局出发,综合考虑地区经济社会发展、产业结构升级、技能人才结构和劳动者就业需求等因素,将规划编制与职业教育事业规划、地方资金筹措、师资队伍建设、学校运行保障等工作相衔接,统筹协调、综合规划,有计划、分步骤进行建设。

(四) 突出重点、协调发展。坚持扶优扶强,重点支持有特色、质量高、效益好的职业学校。坚持面向农村,重点支持主要招收农村学生的职业学校,推动农村劳动力转移和农村实用技术培训。坚持合作办学,重点支持开展东部对西部、城市对农村对口支援、联合招生的职业学校。坚持学历教育与职业培训并举,重点支持面向社会广泛开展各类就业培训的职业学校。

(五) 推动改革,创新机制。坚持以改革促发展,对以就业为导向,以提升综合职业能力为重点,创新人才培养模式,有效实施校企合作、工学结合、顶岗实习的职业学校,积极给予支持。

(六) 整合资源,合理布局。各地在省政府统一领导下,要加强地市政府统筹,根据地区经济社会发展情况、人口规模、产

业结构调整和人才需求等因素，统筹职业学校布局，在区域内职业教育资源优化组合的基础上，规划项目学校建设。

中等职业教育基础能力建设规划（二期），由中央和地方共同投入和组织实施。项目学校建设资金由中央专项资金、省级专项资金、市县政府筹措资金和学校自筹资金等多渠道投入组成。中央资金对各学校项目采取定额补助方式。在规划实施过程中，有关部门将对各地工程实施情况进行检查评估，各地工作积极性和工程实施成效将作为中央资金安排和调整的重要参考。对切实重视职业教育、努力加大投入，实施效果显著的省份，将予以倾斜支持。

### 三、2011 年建设内容及投资重点

2011 年，中央安排专项资金 30 亿元，继续重点支持一批办学质量较高、改革力度大、专业设置对路、就业率高、辐射范围大的优质特色中等职业学校（含县级职教中心），进一步改善办学条件，扩大培养培训规模，提高办学水平和质量。拟纳入规划的学校原则为公办优质特色中等职业学校，包括普通中专、技工学校、职业高中及县级职教中心等。对于一期《规划》已支持过的学校，如确有需要，经审核后给予支持，但项目建设内容不得与原《规划》重复。中央专项以“完善功能，满足需要”为原则，突出技能训练特色，在重点支持教学、实训等基础设施建设和配置教学实训设备的基础上，兼顾学生宿舍、食堂、操场等设施建设，既着力于提高实训能力和技能水平，又立足于为扩大培养培训规模提供保障。

### 四、项目管理办法及申报程序

中央资金对各学校项目采取定额补助方式。其中，纳入建设规划的农村职业学校，原则上应同时具备以下条件：(1)独立设置的县(市)及其以下地区学校。项目学校具有辐射县、乡、村三级职业教育培训网络的龙头作用。(2)骨干专业具有自身特色，符合县域产业发展要求和提高农村劳动力素质需要。积极开展与农业科研院所、农业产业企业的合作，具备长期、稳定的合作伙伴。(3)具备基本的办学条件和教学实训设施设备。学校现有产权占地面积在60亩以上。(4)基本具备“双师型”教师队伍，课程内容反映县域经济发展特色以及社会主义新农村建设需要。建立了学生就业指导 and 就业服务机构，毕业生就业率达到95%以上。(5)项目学校全日制学历教育在校生规模在1500人以上。积极开展农村劳动力转移和实用技术人才培养等特色培训项目，年非学历培训约在2000人次以上。

纳入建设规划的年度项目，在校园规划、建设用地、师资队伍、运行保障等诸方面应均具备条件，并明确建设方案，提出包括中央专项资金及地方资金的安排建议。项目学校单行材料包括基本情况、发展目标、建设内容、实施效益等。资金使用、项目管理、评估验收等，严格执行相关制度。

#### **专题4：边远艰苦地区农村学校教师周转宿舍建设试点**

为贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》，国家发展改革委、教育部于2010年启动农村边远艰苦地区学校教师周转宿舍建设试点。本试点中央支持范围必须是边远艰苦地区的农村义务教育阶段学校，主要为特岗教



师、支教和交流教师、离城镇较远的边远艰苦地区教师、寄宿制学校管理教师改善生活条件，解决学校最困难、最急需改善生活条件的教师住宿问题，各地不能随意扩大支持范围。

本试点的建设内容是教师周转宿舍土建、水暖等设施建设，以及配备基本的生活用具。每套教师周转宿舍建筑面积不得超过 35 平方米。各省（区）应统一设计几套标准图纸免费提供试点县选择使用，周转宿舍建设要朴实大方，保证“经济、实用、适用”。各省（区）应统一制定周转宿舍基本生活用具配置目录，指导项目地区执行。试点县政府要做好中小学布局结构调整，试点项目必须选在符合布局调整、不会撤并的中小学。周转宿舍原则上建在校内，如有条件可与学生宿舍统筹规划建设，严禁与教师家属住宅混建，要优先和充分利用现有校舍资源改扩建周转宿舍。周转宿舍建设所需用地，由试点县政府负责落实。教师周转宿舍建成后产权公有，供教师周转使用。各试点省要制定周转宿舍管理办法，确保周转宿舍的“周转”性质。

2011 年，国家发展改革委、教育部安排中央预算内投资 15 亿元，继续推进这一试点，并将会同有关部门认真总结试点经验，抓紧研究制定“十二五”期间边远艰苦地区农村学校教师周转宿舍建设规划。

## **专题 5：中西部农村学前教育推进工程试点**

为贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020 年）》，国家发展改革委、教育部从 2010 年起，启动实施中西部农村学前教育推进工程试点。试点项目由国家发展改

革委和教育部共同组织实施，目的是探索和积累经验，着力扩大农村普惠性学前教育资源，提高学前教育普及率。

纳入试点范围的县，在革命老区、民族地区、贫困地区和边疆等地区选择；试点项目的内容，是乡镇和村级幼儿园，主要支持乡镇的中心幼儿园，人口较多行政村的幼儿园，以及人口较少村联办的幼儿园的建设。鼓励优先利用中小学闲置校舍和其它闲置公共设施改扩建幼儿园，不得以试点名义建设高标准豪华幼儿园。试点中央投资，主要用于幼儿活动、生活等用房和户外活动场地等设施土建，以及必备玩教具、室外活动器材和卫生保健、床具、厨具等生活设备购置。每所幼儿园购置设备安排中央投资控制在 10 万元左右，不得购置交通工具。

试点工作强调“地方为主”原则。各试点县应根据项目乡镇地域环境、适龄人口规模和入园需求等，科学确定幼儿园辐射范围，合理布局项目幼儿园。试点县政府要落实项目幼儿园建设用地、运行经费、师资配备、贫困幼儿资助办法等配套措施，并研究制定幼儿园建设项目优惠政策措施。试点项目的幼儿园建设标准和收费标准由试点县所属省（区）制定。为支持民办幼儿园发展，国家发展改革委和教育部要求各地应选择项目幼儿园开展管办分离、委托办学等试点，中央投资形成的固定资产仍归公有，由试点县政府委托具有办园资质的社会团体、社会机构或个人办园，参照公办幼儿园收费管理，具体管理办法由各省（区）制定。

2011 年，国家发展改革委、教育部安排预算内投资 15 亿元，继续推进这一试点，并将会同有关部门认真总结试点经验，抓紧研究制定“十二五”期间中西部农村学前教育推进工程建设规划。

## 第二章 农村医疗卫生设施

### 一、农村基层卫生服务体系建设

农村卫生服务体系是我国基层医疗卫生服务体系的重要组成部分，改善农村医疗卫生服务条件，提高农村医疗卫生服务能力，对保护农民群众身体健康，促进经济社会全面协调可持续发展和构建社会主义和谐社会具有重大意义，是深化医药卫生体制改革，实现农村居民人人享有基本医疗卫生服务的重要任务。

#### （一）“十一五”建设情况

“十一五”期间，为加快建立健全以县级医院为龙头、乡镇卫生院为骨干、村卫生室为基础的农村医疗卫生服务网络，我委会同相关部门相继启动实施了《农村卫生服务体系建设和发展规划》和《健全农村医疗卫生服务体系建设方案》，安排中央预算内投资 487.5 亿元，以县医院和中心乡镇卫生院建设为重点，进一步加大农村医疗卫生基础设施建设投入。

一是完成了《农村卫生服务体系建设和发展规划》建设任务。根据《农村卫生服务体系建设和发展规划》，2006-2008 年我委共安排中央预算内投资 129.5 亿元，支持建设了县医院 951 所、县中医院 439 所、县妇幼保健机构 910 所、乡镇卫生院 18341 所、村卫生室 8823 所，并为 23378 所乡镇卫生院、275 所县中医院、608 所县妇幼保健机构配置了基本医疗设备，全面完成规划建设任务。目前，绝大部分项目已建成投入使用并发挥效益。

二是启动实施《健全农村医疗卫生服务体系建设方案》。为健全农村医疗卫生服务网络,从整体上提升农村卫生服务能力和水平,在全面实施《农村卫生服务体系建设与发展规划》的基础上,根据《中共中央 国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》和《国务院关于印发医药卫生体制改革近期重点实施方案(2009-2011年)的通知》精神,中央继续加大投入,2009年启动实施《健全农村医疗卫生服务体系建设方案》,至2010年,共投入中央预算内投资358.5亿元,支持了1877所县级医院、5169所中心乡镇卫生院和11250所村卫生室建设。

## (二) 取得的主要成效和存在的问题

在项目实施过程中,各地认真执行国家有关基本建设法律法规,严格执行基本建设程序,建立健全项目法人负责制、项目招标投标制、工程建设监理制和工程合同管理制,较好地保证了工程建设质量。

经过中央和地方的努力,一大批农村卫生机构基础设施得到了很大改善,县、乡、村三级卫生服务网络不断完善。截至2010年底,全国县及县级市共建有9600多所医院,近2000所妇幼保健机构;全国共设有乡镇卫生院3.8万个,床位达99.4万张,使用率达到59%,比2005年提高了21.3个百分点。2010年,农村三级医疗机构诊疗达32.2亿人次,比2005年增长35%。新型农村合作医疗制度实现了从试点到全面覆盖的转变,促进了城乡医疗保障体系的完善,截至2010年底,全国参合人数达8.36亿,参合率为96%,人均筹资水平提高到156.6元,切实减轻了农村群众的就医负担,有效缓解了看病难、看病贵问题。

农村卫生服务体系建设规划和建设方案的实施 ,坚持基础设施建设和体制机制改革并举 ,进一步改善了农村卫生服务机构和业务用房不足、医疗设备短缺、技术力量薄弱的状况 ,医疗服务能力有了明显提高 ,农村常见病、多发病防治能力显著提高 ,中医药特色得到发挥。农村医疗服务也不断贴近民众、依靠民众 ,并逐步开展预防为主、防治结合的安全、方便、质优、价廉的卫生服务 ,有效缓解了农村居民看病难、看病贵的问题。

但是也应看到 ,农村卫生服务体系的发展还不能完全满足农村居民日益增长的需求。一是农村卫生服务机构还不同程度存在着条件相对较差、布局不合理的现象 ,特别是农村急救医疗服务能力和水平薄弱 ,进一步推进基础设施建设依然是当前发展农村医疗卫生事业的重要任务。二是农村卫生相关配套机制体制改革相对滞后。部分地区农村卫生基础设施投入的增加和运行机制的转换没有同步进行 ,管理体制改革滞后、运行机制缺乏活力 ,造成一些农村卫生机构运行质量和效率不高 ,影响改革效果和基础建设投资的发挥。三是农村卫生人才短缺形势依然严峻。当前 ,适宜基层的卫生人才培养机制尚不完善 ,选人用人机制还不成熟 ,基层高层次人才流失现象较为普遍 ,在一定程度上影响了农村医疗服务质量和农村群众就医信心。

### ( 三 ) 2011 年建设重点和管理要求

2011 年是“十二五”规划的开局之年 ,也是完成医改三年重点任务的攻坚阶段之年。结合农村卫生事业发展现状 ,根据需要与可能 ,2011 年 ,继续以“保基本、强基层、建机制”为核心 ,重点加强农村尤其是中西部边远地区卫生基础设施建设 ,通过建设使

广大群众切身感受到医改带来的就医便捷与实惠。

### 1、建设重点

(1)完成《健全农村医疗卫生服务体系建设方案》。根据《方案》建设任务，再支持一批县级医院、中心乡镇卫生院和村卫生室建设，同时合理确定项目建设规模和投资，规范项目建设，完成规划建设任务。

(2)启动实施卫生监督体系建设。2011年启动《卫生监督体系建设与发展规划》，以完善卫生监督机构功能和提高卫生监督服务能力为核心，重点安排中西部地区基础设施条件差、业务用房短缺、项目准备充分的县级卫生监督机构进行建设，从整体上提升卫生监督服务能力，有效维护社会公共卫生秩序和医疗服务秩序。

(3)开展农村急救体系试点建设。在中西部地区选择急救能力较差、前期工作准备充分的县开展农村医疗急救体系试点建设，建立县急救中心、配置必要急救设备和救护车，同时为其所辖乡镇卫生院配置救护车。开展急救队伍建设，提高急救能力和水平，并与省、地(市)级急救体系相衔接，构建基本覆盖城乡的紧急救援网络。

(4)配置流动巡回医疗服务车。在总结中西部地区巡回医疗车经验基础上，为新疆、内蒙古等边远地区、山区配置流动巡回医疗服务车。从高水平的医疗机构中组织选派有经验的医务人员组成医疗队，利用服务车为辖区边远地方群众开展常见病诊疗、小手术和体检、健康教育，同时，在突发事件发生时，承担实地紧急医疗救援任务，缓解偏远地区卫生资源不足、服务能力

弱的现状。

## 2、管理要求

### (1) 加快项目前期准备，落实建设条件

申报项目必须具备相关条件，土地、规划、环评等手续齐全，初步设计、施工图等基本完成；地方资金落实，具备投资计划下达后能够开工建设的基本条件。

### (2) 切实落实地方配套投资

建设所需地方配套投资由项目所在省、市（地级）政府负责筹措，优先安排地方政府债券资金用于配套。对应由省级承担的配套责任，不得往下转移给地（市）、县。禁止项目单位负债建设。落实对藏区、新疆南疆等相关扶持政策，对享受扶持政策地区卫生项目，由省级统筹安排建设资金。

### (3) 统筹建设，节约资源

在确保规划任务完成和实现功能的前提下，按照“增强实效、节约资源、保障功能、统筹建设”的原则，人口较少的县级卫生监督机构，县急救中心以及村卫生室项目可根据实际情况与其他项目合并建设，以节约用地和配置资源。

### (4) 加强项目管理，确保工程质量

项目建设单位要认真落实项目法人责任制、招标投标制、合同管理制、工程监理制和质量责任终身制，确保人员安全，资金安全，工程安全。加强反腐倡廉建设，完善监督机制，加强监督检查，保证参建人员廉洁。加强资金管理，加快资金支付，严禁截留、挪用现象发生。切实把好设计等前期工作质量关、建筑材料质量关、工程施工质量关。严禁盲目追求进度而降低工程质量

标准，坚决杜绝出现重大安全事故或工程质量问题，确保建设项目达到设计使用年限。

## 二、农村基层计划生育服务体系建设

### （一）项目背景

农村基层计划生育服务体系是以开展计划生育宣传教育、避孕节育技术服务、发放避孕药具、培训基层人员为主要任务，由县、乡（镇）计划生育服务站和村服务室构成的服务网络。加强其建设，是贯彻落实计划生育基本国策，稳定低生育水平，提高出生人口素质，不断满足人民群众日益增长的避孕节育、生殖健康和优生优育需求的重要举措。

实行计划生育以来，县乡服务站承担了农村 70-80% 的计划生育手术任务，普遍开展避孕节育、生殖健康定期检查和生殖道感染的防治工作，使得近 50% 的已婚育龄妇女享受了基本的生殖健康服务。还与医疗卫生、妇幼保健机构密切配合，以可以预防的、高发的先天性疾病为重点，加强了遗传与优生咨询、婚前教育与检查、孕产期保健、产前诊断与筛查等服务工作。从 1985 到 2009 年，全国人口出生率由 21.04‰ 下降到 12.13‰，人口自然增长率由 14.26‰ 下降到 5.05‰。

“十一五”初期，农村基层计划生育服务体系设施简陋，装备陈旧，服务功能单一，中西部仍有 1003 个县级服务站未达到国家规定的建设标准，有 698 个县级服务站鉴定为危房，有 37 个县、近 14% 的乡没有计划生育服务设施，难以满足农村居民的计划生育服务需求。因此，抓紧制定和实施农村基层计划生育服务体系建设规划，改善农村计划生育服务条件，提升服务水平和能



力，十分重要而迫切。

## （二）“十一五”实施情况

### 1、进展情况

“十一五”期间，国家发展改革委会同国家人口计生委编制实施了《“十一五”农村基层计划生育服务体系建设规划》。提出以改善县、乡（镇）中心计划生育服务机构设施和装备水平、增强服务能力、提高服务质量为重点，以服务机构的标准化、规范化建设为方向，有计划、有重点、有步骤地加强和完善农村基层计划生育服务体系。我委累计安排中央预算内投资 37.6 亿元，共支持了约 1570 个县级计划生育服务站、7640 个乡（镇）中心服务站的设施建设，补助购置了包括 1400 辆流动服务车在内的一批计划生育和生殖健康检查设备，改善了基层计划生育技术服务条件。同时，安排中央预算内投资 7405 万元，实施人口宏观管理与决策信息系统一期工程，积极支持人口和计划生育领域的信息化建设。

### 2、建设成效

在中央和地方共同努力下，通过加强基础设施建设、配置必要装备、深化管理体制和运行机制改革、提升专业技术人员的服务能力等措施，基本建成了符合国情、覆盖农村、功能完善、持续发展的农村基层计划生育技术服务体系，改善了农村基层计划生育技术服务条件，增强了为广大农民提供避孕节育、优生优育、生殖健康服务的能力，更有效地控制人口增长，提高出生人口素质，增进农民的生殖健康，同农村卫生医疗机构一起，共同构建起维护我国人口安全 and 人民群众健康的屏障。可以说，《规划》

的实施，对稳定低生育水平，增强农村基层计划生育技术服务能力，提高出生人口素质，促进人口与经济社会的协调、可持续发展起到了积极的作用。

### 3、存在问题

由于我国农村计划生育服务量多、服务半径大，服务手段、服务条件和技术相对落后，普遍存在建设标准低且不规范，布局不合理，服务功能单一，条件简陋，装备缺乏等问题。

目前，仍有部分县、乡服务站服务用房偏小，难以满足服务需求；按照《农村计划生育服务机构基础设施建设标准》（以下简称《标准》），有 30% 的县站建筑面积达不到标准，25% 的乡镇中心站未达标；少数县、乡服务站由于规划拆迁，需要重新建设。

受设备配备不足的制约，大部分地区仅能开展 4 至 6 项孕前检查服务，与国家要求的 19 项差距明显；现有服务站设备 80% 购置于上世纪 90 年代，普遍存在设备陈旧、老化、功能单一的现象。

### （三）“十二五”时期建设发展基本思路

目前，我委会同人口计生委正在共同编制《“十二五”时期人口和计划生育服务体系建设规划》，农村基层计划生育服务设施及装备建设是《规划》的重要内容。

#### 1、基本思路

以科学发展观为指导，以提高服务能力为目标，全面加强城乡人口和计划生育服务机构建设，以服务设备和服务车配备、服务管理信息化建设为重点，以提高服务能力、提升服务水平和服务可及性为目标，以扩展服务范围、拓宽服务内容、构建科技支

撑平台为突破，健全服务体系，完善服务功能，丰富服务内涵，提高服务管理水平，建设规范化、标准化、信息化的服务体系，促进人口和计划生育事业又好又快发展。

## 2、建设目标和主要内容

一是以提高服务可及性为目标，完善服务体系基础设施建设。按照《农村计划生育服务机构基础设施建设标准》，对未达标的县级站和乡镇中心站进行标准化、规范化改造，提高服务机构基础设施建设达标率。

二是以提高出生人口素质为目标，提升出生缺陷预防能力。全面推进免费孕前优生健康检查项目，降低出生缺陷发生风险，提高出生人口素质。为县级站、乡镇中心站两级计划生育服务机构增配、更新、升级部分检查检验设备，满足服务机构全面开展孕前优生健康检查服务项目的需求。在“十二五”期间，逐步实现设备配备到位、人员到位、培训到位，工作正常开展。

三是以提高服务质量和效率为目标，制定服务车配备标准和更新机制。根据服务人口数及服务半径，制定服务车配置的数量标准，增配部分服务车，保障服务能力，提高农村基层计划生育服务的可及性；对达到报废报损标准的服务车及时更新，保证计划生育流动服务不断档。

### （四）2011 年项目安排

为贯彻落实计划生育基本国策，增强计划生育服务能力，2011 年国家将继续安排中央预算内投资 2 亿元，支持农村基层计划生育服务体系建设。

2011 年，中央投资重点补助中西部地区县级（含县级市、

市辖区 ) 和乡 ( 镇 ) 中心计划生育服务站设施建设。要求各地优先考虑人口数量多、服务量大、设施条件较差、计划生育工作任务较重的地区 , 且申请中央补助投资的项目至少要满足以下一项条件 : 1、仅有服务机构 , 但没有服务设施 ; 2、服务设施经过鉴定属于危房 ; 3、现有服务设施面积严重不足。

### 第三章 农村文化设施

#### 一、“十一五”农村文化设施建设取得的成效

在党中央、国务院的高度重视下，农村文化事业发展在“十一五”期间有一个全面的提升。国家先后实施了广播电视村村通工程、农村电影放映工程、乡镇综合文化站建设、信息资源共享工程等主要针对广大农村地区的重要文化工程。在各级政府和有关部门的共同努力下，这些文化工程在改善农村基层公共文化设施状况方面取得了积极成效，惠及广大农民群众的农村公共文化服务体系已见雏形。

（一）广播电视村村通工程完成 20 户以上已通电自然村的全覆盖。广播电视村村通工程自 1998 年实施以来，到 2003 年时，完成了全国已通电行政村“盲村”的村村通建设，解决了 11.7 万个行政村约 7000 万农村群众听广播、看电视难的问题。2004 年至 2005 年，完成了 10 万个全国 50 户以上已通电自然村“盲村”的村村通建设，解决了约 3000 万农村群众听广播、看电视难的问题。“十一五”期间，完成了全国 72.28 万个 20 户以上已通电自然村“盲村”的村村通建设，解决了约 5000 万农村群众听广播、看电视难的问题。同时，在全国实施广播电视无线覆盖工程，全面提高广播电视无线覆盖的质量和水平，对承担转播中央电视台第一套和第七套节目、中央人民广播电台第一套节目任务的 6626 部发射机进行更新改造，并加强运行维护。截止 2010 年底，国家发展改革委、财政部、广电总局共投入建设资金 76.79 亿元，运行维护费 22.62 亿元。村村通工程的实施，有效扩大了农村广播电视

覆盖，切实提高了农村群众收听收看广播电视节目的水平和质量，我国的广播、电视综合人口覆盖率分别从工程实施前的 86.02% 和 87.68% 提高到 2010 年的 96.78% 和 97.62%；中一广播节目和中一、中七电视节目的无线人口覆盖率分别提高到了 85%、85% 和 69%，覆盖人口分别达到 11 亿、11 亿和 9 亿。村村通工程为农村改革、农业发展、农民致富、改变农村落后面貌发挥了重要作用，深受广大农村群众的拥护和支持。

（二）乡镇综合文化站建设全面推进。党的十七大报告将文化建设作为四大建设内容之一，要求“加大投入力度，加强社区和乡村文化设施建设”。为改变农村基层文化设施建设薄弱的局面，国家在设立专项支持县级图书馆文化馆建设、已基本实现县县有两馆的基础上，下大力气推进乡镇综合文化站建设，由国家发展改革委同文化部编制并印发了《全国“十一五”乡镇综合文化站建设规划》，重点解决没有乡镇综合文化站设施和文化站面积在 50 平方米以下的文化站“空白点”。2007 年国家开始启动乡镇综合文化站建设试点以来，已累计投入中央预算内投资约 39.5 亿元，带动地方投资近 40 亿元，支持中西部地区约 2.2 万个乡镇综合文化站。目前已完工约 1.12 万个，各级财政积极配合乡镇综合文化站建设，已为每个建成的乡镇文化站配备了必要的文体设施，充实基层文化站力量。待全部建成后，将基本实现“乡乡有文化站”的规划目标。通过项目的实施，将大大改善乡镇公共文化基础设施条件，在提高我国农村基层公共文化服务水平、丰富广大农民群众文化生活、促进农村地区文化事业发展、促进农村经济社会协调发展等方面将发挥重要作用。

(三)文化信息资源共享工程取得显著进展。全国文化信息资源共享工程(以下简称“文化共享工程”)自2002年4月开始实施,利用现代信息技术,对优秀文化信息资源进行数字化加工,整合,通过卫星网、互联网、镜像、移动存储、光盘等手段将资源传输到基层,尤其是地域辽阔、人口众多的农村,为广大群众提供公益性服务,实现优秀文化信息资源在全国范围内的共建共享。截至2010年底,文化共享工程县级支中心达到2896个,覆盖率98%。乡镇基层服务点达到21230个,覆盖率61%。村基层服务点达到55万个,覆盖率90%。县级支中心电子阅览室68万元设备配置、3.6TB的资源存储极大地提升了县级图书馆的数字服务能力,一些欠发达地区县级图书馆从信息化设施基本空白、数字资源匮乏的状况一跃迈入信息化、数字化服务时代。数字资源总量达105TB,包括视频资源、电子图书、电子期刊等,其中,少数民族语言视频资源包括藏语、蒙古语、维吾尔语、哈萨克语、朝鲜语5种。

(四)农村电影放映工程扎实推进。进入“十一五”以来,农村电影放映工作确立了“企业经营、市场运作、政府买服务”的新思路,在数字放映新技术推动下,进入了崭新的发展阶段。“十一五”期间,我委安排6亿元专项资金,为中西部地区购置电影放映设备。截止目前,规划任务已全部完成。农村电影实施数字化放映以来,受到广大农村群众的热烈欢迎,同时数字放映技术的运用推动了农村电影放映体制机制的转变。据统计,截至2010年8月底,全国已组建院线制、股份制的农村数字电影院线公司229家、所辖多种形式的数字电影放映队39182支。数字电影节

目管理中心已完成发行版影片制作 1218 部，其中公益影片 627 部，商业影片 591 部，完成影片网上传输 1637 万场次；中影新农村数字电影发行公司已采购公益影片 936 部，其中故事片 669 部，科教片 267 部，为各农村电影数字院线订购影片节目 1455 万场，其中故事片 1075 万场，科教片 380 万场，有力地保证了各地农村电影放映活动的开展。2010 年全年放映电影 800 万场，基本实现一村一月一场电影的公益服务目标，全国农村基本完成胶片放映向数字放映的过渡，广大农村群众看电影难的问题将基本解决。

## 二、当前存在的主要问题

目前，农村公共文化服务体系存在的主要问题有：一是农村公共文化设施状况虽然有了一定改善，但城乡、区域文化设施状况不均衡的情况仍然存在；二是文化人才结构和布局不够合理，基层公共文化服务队伍力量明显缺乏，素质亟待提高；三是制约农村公共文化发展的体制机制障碍尚未完全破除，农村公共文化服务经费保障机制还未建立，仍需要各级政府高度重视，确保农村公共文化设施的运转经费；四是公共文化仅能保障基本公共文化服务，农村文化发展急需引入社会力量和市场力量，以产业促发展。

## 三、“十二五”时期的建设重点

“十二五”时期，国家都将紧紧围绕农村公共文化服务体系建设，重点加强农村地区基层公共文化设施的改善，启动实施 20 户已下已通电自然村广播电视村村通工程，继续实施文化信息资源共享工程和农村电影公益放映场次补贴制度。



(一) 广播电视村村通。启动实施 20 户以下已通电自然村广播电视村村通工程和高山无线发射台基础设施建设工程,力争到“十二五”末,农村地区广播电视入户率进一步提高,农村群众收听收视质量和水平显著增强;全面实现 20 户以下已通电自然村村村通广播电视,基本实现户户通;广播电视无线发射台站基础全面改善,农村地区无线覆盖水平进一步巩固和加强。

(二) 农村电影放映工程。“十二五”时期,继续按照“企业经营、市场运作、政府购买”的思路,实施农村电影放映工程。由财政对农村电影公益放映给予每场次 100 元的补助,保证每村每月放映一场电影。

(三) 文化信息资源共享工程。“十二五”时期,将进一步加大工作力度,在“十一五”基本实现“村村通”的基础上,坚持服务基层、服务农村的方向,推进公共电子阅览室建设,最大化发挥各级网点设备设施的服务能力,为保障人民群众的基本文化权益发挥应有的作用。

## 第四章 农村体育设施

### 一、项目背景

随着我国经济社会发展进步，人民群众消费结构升级，尤其是北京成功举办奥运会后，人民群众对体育的需求更加强烈。在新的历史条件下，全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会和建设体育强国的奋斗目标，对体育事业的发展提出了以人为本、服务为先的更高要求。我国群众体育事业面临前所未有的发展机遇和挑战。

群众体育的重点在农村、难点也在农村。发展农村体育事业、广泛开展农村体育活动，不仅可以提高广大农民群众的健康素质，改善生活质量，还可以繁荣先进文化，引导农民移风易俗，提升农村的文明程度和农民的文明素养，形成和谐的人际关系，推动社会主义新农村建设。近年来我国农村体育事业有了较大发展。但由于受条件制约，农村体育仍然是我国体育事业的薄弱环节，体育场地设施匮乏、体育组织建设滞后，使农村体育活动开展时冷时热、时断时续，城乡差距越来越大。广大农村群众日益增长的体育需求与社会提供的体育资源相对不足的矛盾日益突出，基层政府向人民群众提供体育公共服务的职能尚未得到充分发挥。

### 二、“十一五”实施情况

**（一）进展情况。**“十一五”期间，国家体育总局、国家发展改革委和财政部共同印发了《“十一五”农民体育健身工程建设规

划》，计划到 2010 年在全国完成 10 万个行政村农民健身场地设施建设，使六分之一的行政村建有公共体育场地设施，并形成一定规模的农村体育组织网络和体育骨干队伍，促进当地农民体育健身活动经常开展，使农村经常参加体育锻炼的人数显著增加。“十一五”期间，我委累计安排中央预算内投资 4 亿元，体育彩票公益金 8 亿元，地方财政资金 60.6 亿元，带动社会资金投入 45.3 亿元，共建设了 231306 个农民体育健身工程，新增体育场地面积 2.3 亿平方米，受惠人数 3.3 亿，超额完成了《“十一五”农民体育健身工程建设规划》的建设目标。

**（二）建设成效。**农民体育健身工程的实施，引导和带动地方加大对农村体育设施建设的投入，增加了体育场地面积，极大地改善了农村体育场地设施不足的局面，使农村体育事业迈上新的台阶；提高了广大农民身体素质，一定程度上减少疾病发生，提高农村生产力水平，减少医疗费负担；丰富了农村文化体育生活，建立科学文明、健康的生活方式，提高农民群众的生活质量；促进了农村环境的改善，使村容村貌更加优美，推动了新农村建设的进程；缩小了城乡差别，促进了城乡体育、区域体育公共服务均衡均等化发展，改善了农村社会发展条件，促进农村体育服务业发展。

**（三）存在问题。**从全国范围来看，农村体育健身设施的覆盖面仍然不广，东西部地区差异仍然较大。东部经济发达地区建成数量多工程质量高，西部经济欠发达地区建设数量和质量稍差。从工程选址上看，存在近郊地区数量较多，远郊地区较少的现象。距离满足广大农村群众的健身需求还很远，对农村体育工

作的整体推进仍有影响。

此外，农村基层组织建设、体育骨干队伍的培养、体育活动开展等后续工作没有完全跟进，体育活动的组织和科学健身指导成为农村体育工作深入开展的瓶颈。

### 三、“十二五”建设规划

近日，国务院颁布了《全民健身计划（2011-2015年）》，我委也正在和体育总局、教育部共同编制《“十二五”公共体育设施建设规划》，农村体育设施建设是《规划》的重要内容。主要内容如下：

**（一）基本思路。**全面贯彻落实科学发展观，按照全面建设小康社会和社会主义新农村建设的总体要求，以村级小型公共体育场地设施建设为重点，把体育场地建到农民身边，积极推动农村体育组织建设，构建农村体育服务体系，广泛开展农村体育活动，提高广大农民身体素质，努力缩小城乡居民健康差距，统筹城乡全民健身事业发展，促进城乡体育资源和公共体育服务均衡配置，逐步建成城乡一体化的全民健身公共服务体系，增强农村基层体育公共服务能力。

**（二）建设目标和主要内容。**《全民健身计划（2011-2015年）》提出到2015年，50%以上的农村社区建有体育健身站点。《“十二五”公共体育设施建设规划》提出：“十二五”期间，要使我国人均体育设施场地面积由目前的约1.2平方米提高到1.5平方米，初步建成覆盖城乡的体育基本公共服务网络。

在农村重点加强以下两类体育公共服务设施建设：一是与乡镇综合文化站、社区服务中心等公共服务设施相结合，支持农村

乡镇室外灯光球场建设。各地可根据实际需要，配套建设室外乒乓球活动场地、体育健身器材场地、室外综合活动场地及建议看台。二是继续实施农民体育健身工程。重点选择居民集中、建设活动开展普遍的行政村，建设 1 个室外标准篮球场，并配置 1 副篮球架和 2 张室外乒乓球台。