

# 目 录

第一部分 概 述 .....	2
第二部分 农业基础设施建设 .....	2
第一章 农业综合生产能力建设 .....	18
第二章 农田水利设施建设 .....	60
第三章 农产品流通设施建设 .....	69
第三部分 农村基础设施建设 .....	87
第一章 农村饮水安全 .....	88
第二章 农村电力建设 .....	92
第三章 农村公路建设 .....	105
第四章 农村沼气建设 .....	108
第五章 农村危房、国有农（林）场棚户区改造 .....	114
第六章 以工代赈和易地扶贫搬迁 .....	122
第四部分 林业和生态建设 .....	132
第五部分 农村社会发展基础设施建设 .....	159
第一章 农村教育基础设施 .....	160
第二章 农村医疗卫生设施 .....	172
第三章 农村文化设施 .....	182
第四章 农村体育设施 .....	194
附：中共中央、国务院有关农业农村基础设施建设的文件选编 (2010 年) .....	201

## 第一部分 概 述

农业农村基础设施，是发展现代农业和建设社会主义新农村的重要物质条件，也是提高农村公共服务水平、促进农民增收的基础支撑。进入新世纪以来，中央提出了统筹城乡发展方略和工业反哺农业、城市支持农村的方针，把国家基础设施建设和社会发展的重点逐步转向农村。党的十七届三中全会决定和 2004 - 2010 年连续 7 个中央一号文件，都把加强农业农村基础设施建设作为推进农村改革发展的重要举措，使我国农村基础设施建设进入了一个新的时期。2009 年，在国家大力支持下，我国农业和农村基础设施建设取得新的进展。重大水利工程、农业基础设施建设进展顺利，农田水利建设迈出新步伐，林业生态建设取得新成就，农村社会发展基础设施建设进一步加强。2010 年，中央将继续把农业农村基础设施建设放在突出位置，进一步增加投入，加快现代农业和社会主义新农村建设步伐。

### 一、 2009 年农业农村基础设施建设取得新成效

2009 年，国家发展改革委认真贯彻落实党中央关于应对国际金融危机、扩内需保增长的一系列决策部署，充分发挥政府投资在宏观调控中的导向作用，切实加大对农业农村基础设施建设的投入力度，着力加强和改善农业农村生产生活条件。与此同时，采取有力措施改进和加强支农投资项目管理，提高资金使用效益。2009 年我国农村基础设施建设取得新成效，并表现出以下几个特点：

#### （一）农业和农村建设投入力度显著加大。2008 年四季度

以来，为抵御国际金融危机的不利影响，按照中央统一部署，国家发展改革委分四批共下达扩大内需新增中央预算内投资中，用于农业和农村建设的中央投资占比达 49%左右。其主要投向包括：农田水利及重大水利工程建设，以粮食为主的农业综合生产能力建设，农村“水电路气房”建设，农村教育、医疗卫生、文化体育等社会事业基础设施建设，林业和生态环境建设等。这些投资项目的实施，在改善农村生产生活条件，促进现代农业发展，提升农村基础设施水平和公共服务能力的同时，对增加返乡农民工就业，带动农民增收，也发挥了积极作用。与此同时，为缓解地方配套投资压力，按照党的十五届三中全会《决定》和 2009 年中央 1 号文件要求，进一步加大中央对农村公益性建设的投入，适当降低农村公益性建设项目的地方配套投资要求。其中，中部和西部地区大型灌区节水改造、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，平均提高到 60%、80%，比原来提高 13 至 15 个百分点，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工程的中央补助投资标准，将人工造林的每亩补助标准由 50 元提高到 100 元，封山育林工程补助标准从 50 元提高到 70 元。农村户用沼气池建设项目的中央投资补助标准也提高了 20%以上。

**（二）现代农业建设迈出新的步伐。**一是加强粮食综合生产能力建设。粮食安全问题关系国计民生，发展粮食生产始终是建设现代农业的首位任务。近年来，根据国务院领导的批示要求，国家发展改革委先后组织编制了《国家粮食安全中长期

规划(2008-2020 年)》、《全国新增 1000 亿斤粮食生产能力建设规划》，国务院还批准吉林、河南、黑龙江三省的粮食生产能力建设规划，大力推进粮食核心产区和后备产区建设。2009 年，在国家大型商品粮基地、优质粮食产业工程的基础上，国家正式启动实施千亿斤粮食生产能力建设规划，切实加快粮食生产能力建设步伐。二是突出抓好农田水利建设。2008 年第四季度至 2009 年共四批扩大内需中央投资中，共安排大中型病险水库除险加固工程中央投资 118 亿元，用于规划内 1182 座大中型病险水库除险加固；安排中央投资 62 亿元，开展了大型灌区续建配套节水改造；安排中央投资 15 亿元，用于辽宁、吉林、江苏、安徽、甘肃、宁夏等 23 个省区市的 99 处大型排涝、高扬程提灌泵站更新改造工程建设。三是大力支持农业结构优化调整。继续实施了种子工程、植保工程，继续加强棉花、油料、糖料生产基地建设。继续支持生猪、奶牛标准化规模养殖小区和畜禽水产良种工程、动物防疫体系等项目建设。加快农产品质量安全检验检测体系建设，努力提高农产品质量安全检测能力。四是加强粮食宏观调控和粮食仓储物流体系建设。继续实施农产品批发市场建设项目，加快农产品批发市场升级改造，尽快形成布局合理的骨干农产品批发市场网络。以粮食主产区为重点，加强粮食仓储及现代物流设施建设，提高粮食储存、调运能力。

**(三) 农村民生工程建设取得重大进展。**按照中央要求和部署，国家发展改革委显著加大与农民生产生活直接相关的“水电路气房”建设投入。2008 年 11 月份到 2009 年四批扩大内需中央投资中，用于农村“水电路气房”建设的中央预算内投资超

过 700 亿元，是上年的 3.5 倍。一是加快农村饮水安全工程建设。安排中央投资 202 亿元，加上地方投资，解决 6069 万农村人口的饮水安全问题，已完成“十一五”规划任务的 96%。二是支持农村电力设施建设。安排中央投资 132 亿元，支持中西部农网完善工作和无电地区电力建设工作，改造农村电网线路 26.3 万公里，解决 32.9 万户、共 125.1 万无电人口基本用电问题。安排中央投资 6 亿元，支持水电农村电气化县和小水电代燃料建设。三是加强农村公路建设。安排中央投资 170 亿元，实施了农村公路改造工程，并重点向西部地区倾斜。全年新建和改造农村公路 38 万公里。截止 2009 年底，乡（镇）通沥青（水泥）路率达到 92.67%，东、中部地区建制村通沥青（水泥）路率分别达到 95.58% 和 88.46%，西部地区乡镇通沥青（水泥）路率达到 84.92%，建制村通公路率为 91.11%。四是加大农村沼气投入。安排中央投资 80 亿元，发展农村户用沼气 333 万户，加上地方投资自建，完成年初确定的增加 500 万户用沼气的目标，同时，还建设大中型沼气 1579 处，乡村服务网点 4.87 万处。五是支持农村危房改造。安排中央投资 17 亿元对 24.7 万户农村危房进行了改造。安排中央投资 66 亿元实施国有林区、垦区棚户区改造和游牧民定居工程，共计改造和定居 50.7 万户。

**（四）农村教育卫生等基础设施明显改善。**一是继续推进农村教育事业发展。2009 年，安排中央投资 50 亿元支持中西部农村 2400 多所学校推进初中校舍改造工程，建设面积约 500 万平方米；安排中央投资 20 亿元，加强中等职业教育基础能力建设，建设教学实验和生活设施总规模约 308.1 万平方米，购置教学实验实训设备约 3.3 万台（套件）。全国中小学校舍安全工程

启动实施。截至 2009 年底，全国共排查鉴定学校 37.5 万所，单体建筑物 217 万栋，校舍面积 14.48 亿平方米。二是加强农村医疗卫生服务体系建设。按照“统筹兼顾，突出重点”的原则，安排中央预算内资金 155 亿元，支持 986 所县级医院建设；安排中央预算内资金 25 亿元，支持 3549 所中心乡镇卫生院建设。三是加强农村文化体育事业发展。安排中央投资 18.5 亿元支持广播电视村村通工程；安排中央投资 10 亿元支持 6000 多个乡镇综合文化站建设；安排中央投资 2.3 亿元用于支持农民体育健身工程建设。同时，加强对老少边穷地区的扶持，继续实施以工代赈和易地扶贫搬迁试点工程，实行新的扶贫标准，将农村低收入人口全面纳入扶持范围，加强扶贫开发与农村最低生活保障制度的衔接。

**（五）林业生态建设重点工程进展顺利。**2009 年，全国共安排造林计划 8220 万亩，比 2008 年增长 13.99%。据统计，全年完成造林面积 8827.35 万亩，比 2008 年增长 9.92%。其中人工造林 5838.28 万亩、飞播造林 343.51 万亩、新封山育林 2645.56 万亩。林业重点工程完成造林 6708.20 万亩，占全部造林面积的 76%。巩固退耕还林成果建设继续稳步推进，安排中央投资 20 亿元开展了退耕还林配套荒山荒地建设和基本口粮田建设，进一步加快了全国造林绿化进程，促进了农民增收。安排天保工程中央投资 20 亿元，共营造公益林 2760 万亩。继续推进三北、沿海、长江等防护林体系和京津风沙源治理、湿地保护与恢复等重点林业生态工程建设。

**（六）政府支农投资管理进一步加强。**按照中央 1 号文件有关加强投资管理的要求，国家发展改革委进一步完善支农投

资管理程序和办法，着力提高政府支农投资整体使用效益。一是进一步明确责任，严格建设程序。2008年11月，我委与财政部联合下发专门通知，对新增中央投资项目的管理责任、使用方向、安排原则、工作程序等提出了明确要求。二是改革投资计划管理方式。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、天然草原退牧还草等项目，实行中央切块下达投资规模计划、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。三是强化监督检查，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，对新增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，国家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，加快项目建设进度。这一系列政策措施，提高了政府支农投资项目的管理水平和资金使用效益。

## **二、2010年我国农村基础设施建设的重点**

尽管近年来我国农业和农村基础设施建设成效显著，农村生产生活条件明显改善，但从总体上看，农村基础设施依然落

后，不能满足农业发展、农民增收和社会主义新农村建设的要求。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。从根本上改变农村的落后面貌，真正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。2010年，要全面贯彻落实中央关于“三农”工作的决策和部署，紧紧围绕“加大统筹城乡发展力度，进一步夯实农业农村发展基础”这条主线，按照“稳粮保供给、增收惠民生、改革促统筹、强基增后劲”的要求，进一步加强农业基础建设，强化基础支撑，全面提升农业和农村可持续发展能力。

### **（一）提高粮食综合生产能力，加快转变农业发展方式**

一是全面实施全国新增千亿斤粮食生产能力规划。会同有关部门研究制定规划实施办法，抓紧组织地方编制省级规划和实施方案，全面启动和实施规划，尽快形成生产能力。初步安排中央投资65亿元用于规划确定的田间工程和农技服务体系建设，把800个产粮大县的基本农田加快建成高标准农田，建立稳固的商品粮基地。二是支持棉花、油料、糖料等大宗农产品生产。初步安排中央投资2亿元用于优质油菜、花生生产基地建设，发展油料生产；安排2亿元用于棉花基地和糖料基地建设；安排中央投资5亿元用于保护性耕作和旱作农业示范工程建设。三是推进菜篮子产品标准化生产。初步安排中央投资30亿元，用于生猪、奶牛标准化规模养殖场（小区）建设；安排2亿元中央投资支持畜禽良种繁育体系建设；安排中央投资10亿元支持动物防疫体系建设；安排中央投资6亿元支持渔政渔港和远洋渔业发展；安排中央投资13亿用于农产品质量安全检测检测体系建设，提高农产品质量安全水平。四是提高农业

科技创新和推广能力。重点支持生物育种产业化，支持科研院所、大型种业企业等单位应用生物技术开展超级杂交稻、优质高产小麦、杂交玉米和大豆、转基因棉花以及畜、禽、水产等新品种繁育的研发和产业化示范。进一步加强生物育种公共服务平台建设，为重点企业提升水平、升级换代提供技术支撑和服务，促进生物育种产业集聚式发展。建设和完善乡镇或区域性农技推广等公共服务机构，今年拟安排中央投资 2 亿元。

## **（二）突出抓好农田水利设施建设，强化农业发展的基础支撑**

初步安排中央水利建设投资 401 亿元，主要用于大型灌区节水改造、南水北调、治淮骨干以及其他重点水利工程建设。一是结合《全国新增 1000 亿斤粮食生产能力规划》实施，进一步搞好大型灌区续建配套节水改造、大型泵站更新改造等农田水利重点工程建设，加快建设步伐；在部分水土资源有潜力的地区，适当规划发展新灌区，开发粮食后备产区。加快病险水库除险加固步伐，确保年内全面完成规划任务。二是加快南水北调等重点水资源工程建设，加强大江大河综合治理，提高综合防洪减灾能力，合理开发和优化配置水资源。三是加强对中央补助地方小型水利项目投资管理方式改革的跟踪调查，督促各地加快研究制定贯彻落实的具体措施。创新水利工程建设管理体制，在部分具备条件的项目中积极推进项目业主招标和代建制，鼓励民间资本进入水利基础设施建设领域，引导企业等社会资金投入水利建设。四是继续深化水价、水利投融资体制、水利工程管理体制等改革，做好工程征地补偿、移民安置和后期扶持工作。同时，做好“十二五”水利发展建设规划编制相关

工作。

### （三）进一步加强农村小型基础设施建设，加快改善农村民生。

一是加强农村饮水安全工程建设。在全面完成《全国农村饮水安全工程“十一五”规划》各项建设任务的基础上，抓紧组织编制实施 2010-2013 年全国农村饮水安全工程规划。拟安排中央投资 200 亿元，用于解决 6000 万农村人口的饮水安全问题，并重点向中西部地区倾斜。二是支持农村电力设施建设。安排中央投资 120 亿元，组织实施农村电网改造升级工程，提升农网供电可靠性和供电能力；安排中央投资 12 亿元，支持无电地区电力建设工作；安排中央投资 6 亿元，支持水电农村电气化县和小水电代燃料建设；积极推进绿色能源示范县建设。此外，今年拟组织制定农网建设“十二五”规划，修订农网改造升级技术标准、规范和管理规定。研究建立农网发展基金，完善农网建设投融资体制机制。研究完善农村用电价格体制机制，积极稳妥推进农村电力体制改革，取消“代管县”，推进农网现代企业制度建设。三是加强农村公路建设。今年将安排中央投资约 286 亿元（其中车购税约 256 亿元、中央预算内 30 亿元），继续加大对农村公路建设的投入力度，重点实施好通畅工程和通达工程，完成“十一五”规划确定的目标和建设任务。并会同交通运输部研究提出“十二五”农村公路建设方案，确定中央补助投资安排重点、补助标准和总规模。四是农村沼气建设。拟安排中央投资 52 亿元，加快推进农村户用沼气、大中型沼气和集中供气工程建设。开展沼气科技支撑试点项目建设，继续加大对沼气服务体系的支持力度，加强沼气技术创新、维护管理和

配套服务，促进农村沼气事业又好又快发展。五是加快推进农村危房和国有林区、垦区棚户区改造。安排 75 亿元资金用于扩大农村危房改造试点工程（中央投资 25 亿元、财政资金 50 亿元），支持完成 120 万农村（含新疆生产建设兵团团场连队）贫困户危房改造。按照有关规划，拟安排中央投资 76 亿元，支持国有林区、垦区棚户区改造和少数民族地区游牧民定居工程建设，其中国有林区棚户区改革工程 47 亿元，垦区危房改造 14 亿元，游牧民定居工程 15 亿元。六是继续抓好农村扶贫开发工作。2010 年，国家安排以工代赈投资 55 亿元（财政预算内以工代赈 40 亿元，中央预算内以工代赈 15 亿元），支持以工代赈扶贫开发及示范项目建设；安排资金 20 亿元加强易地扶贫搬迁试点，对 40 多万生活在不具备基本生存条件地区的农村贫困人口实行搬迁；加强特殊类型贫困地区综合治理，特别是在统筹谋划的基础上，采取有力措施帮助西部少数民族聚居区早日脱贫。同时，研究确定“十二五”扶贫以工代赈、易地扶贫等工作的目标任务和建设重点，完善相关配套措施。

#### （四）提高农村社会事业基础设施水平，努力缩小城乡公共服务差距。

一是继续实施中小学校舍安全工程。2010 年拟安排中央投资 100 亿元，集中支持中西部省区七度以上地震烈度且人口稠密地区农村中小学校舍的加固改造。与有关部门密切配合，继续完善相关政策措施，指导督促各地工程建设。二是大力发展中等职业教育。近年来，我国中等职业教育招生持续增加，学生大部分来自农村。2010 年中等职业学校招生计划为 830 万人。我委将会同有关部门，继续实施中等职业教育基础能力建设，

拟安排中央投资 20 亿元,改善一批中等职业学校和县级职教中心的教学和实训条件,进一步促进农村职业教育的持续发展。同时,督促各地落实中等职业学校农村家庭经济困难学生和涉农专业学生免学费政策。三是完善农村三级医疗卫生服务网络。在 2009 年已累计下达中央投资 180 亿元的基础上,2010 年我委将进一步加大中央投资力度,安排专项资金 178.5 亿元,重点加强县级医院(包括县医院、县中医院)、中心乡镇卫生院和村卫生室等农村卫生基础设施建设,从整体上提高农村基层医疗卫生服务水平和能力,向群众提供安全、有效、方便、价廉的基本医疗卫生服务。同时,要认真抓好项目建设管理工作,完善管理办法,确保项目建设顺利进行,及早发挥成效。四是推进农村重点文化工程。2010 年乃至今后一段时间内,国家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,继续推进乡镇综合文化站建设、文化信息资源共享工程和农村电影放映工程,深入研究 20 户以下已通电自然村广播电视村村通问题。继续安排乡镇综合文化站建设中央预算内投资 18 亿元,全面完成乡镇综合文化站“十一五”建设规划任务,加快完善农村基层公共文化服务体系。

## **(五) 继续加强林业和生态建设,构筑牢固的生态安全屏障**

一是加强退耕还林相关工作。会同有关部门积极研究在重点生态脆弱区、重要生态功能区适当增加安排退耕还林任务的有关问题,会同有关部门做好《退耕还林规划》的编制工作。二是支持天然林资源保护工程,拟安排中央投资 11 亿元,推进天然林资源保护工程新一轮方案实施,落实相关政策。三是继

续推进三北、沿海、长江等防护林体系和京津风沙源治理、湿地保护与恢复等重点林业生态工程建设。拟安排中央投资 55 亿元用于重点防护林保护工程等项目，17 亿元用于京津风沙源治理工程，并进一步加强工程建设管理，确保国家投资效益。四是统筹推进青海三江源生态保护和建设。拟安排中央投资 4 亿元，配合青海省人民政府进一步加强工程建设管理，确保三江源生态保护和建设目标的实现。同时，抓紧修改完善《青海三江源国家生态保护综合试验区试验总体方案》，争取早日按程序报批后组织实施。在易地扶贫搬迁试点资金中统筹解决三江源自然保护区核心区生态移民问题。拟在今年全部完成规划方案确定的搬迁任务。五是加快岩溶地区石漠化治理。今年拟安排中央投资 10 亿元，近期重点抓好 100 个试点县的综合治理工作，认真研究工程建设的有关问题，加强工程建设管理，确保工程建设顺利推进。六是继续实施天然草原退牧还草工程和重点流域水土流失治理。拟安排中央投资 20 亿元，用于西部地区天然草原退牧还草工程建设。加快推进石羊河、塔里木河等流域综合治理规划实施，继续实施长江上游、黄河中游、东北黑土区、石漠化地区等重点地区水土流失治理工程，加强坡耕地水土流失综合治理。

## （六）健全农产品市场体系，改善农产品流通条件

一是支持粮棉油糖等大宗农产品仓储设施建设。今年拟安排中央投资 35.2 亿元，支持建设粮食储备仓容 300 亿斤、食用油罐 175 万吨。安排中央投资 20 亿元，支持建设中央直属棉花储备库 50 万吨、中央直属食糖储备库 40 万吨、中央直属储备肉冷库 6 万吨。二是加强农产品批发市场建设和升级改造，今

年初步安排安排中央投资 3 亿元，支持一批骨干农产品批发市场建设信息系统和检验检测系统。三是支持粮食现代物流设施建设。今年继续安排中央投资 6.5 亿元，支持全国主要跨省区粮食物流通道中以散装、散卸、散运、散存为基础的“四散化”粮食现代物流项目建设。四是支持发展农产品冷链物流。安排部分投资，继续支持一批肉类、果蔬、水产品等鲜活农产品冷链物流项目建设。

### **三、切实加强投资项目监管，提高政府支农投资的使用效益**

**（一）进一步加强支农投资和项目管理。**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。二是加强项目前期工作，按照固定资产投资项目管理的有关规定和程序，及早开展项目前期工作，履行必要的审批手续，搞好项目储备。三是加强投资项目监管，积极筹措落实地方配套投资。在及时安排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。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，地方发展改革部门要强化责任感，严把项目申报关，配套资金不能落实的项目可先不安排，已经承诺的配套资金一定要落实到位。

**（二）积极推进政府支农投资整合。**在中央积极推动下，近年来我国整合政府支农投资工作迈出了重要步伐，但农业投入多头管理且相互衔接不够、支农资金使用总体效益偏低的问

题依然存在。在既得利益格局难以打破的情况下，要坚持以有关专项规划或重大项目为载体，统筹安排政府各类支农资金。结合“十二五”规划，加强农口专项建设规划的编制工作，发挥其对政府支农投资安排的指导作用。加强有关部门在涉农专项资金安排、规划编制、项目审核、投资计划编制下达等多个环节的沟通和信息共享，从中央和地方多个层次积极推进政府支农资金整合。从长远看，要按照投资体制改革的要求，完善政府支农投资管理体制和运行机制，进一步明确部门权责，完善投资项目管理办法。

**（三）大力推进农村基础设施产权制度改革。**要把“建管并重”作为推进农村基础设施建设的一项重要原则。除了要把农村公路等公益性基础设施的管护纳入国家支持范围以外，要按照“谁投资、谁拥有、谁受益、谁负责”的原则，加快农村基础设施产权制度改革，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，把农村基础设施管理提高到一个新的水平。

**（四）尽快建立政府支农投入稳定增长机制。**要按照党的十七届三中全会《决定》要求，坚持把国家基础设施建设和社会事业发展的重点放在农村，增加对中西部地区、粮食主产区、老少边穷地区的公益性建设项目投入。目前，中央预算内投资用于农业和农村建设的比重已经很高，如果投资总量没有明显增长，进一步增加农业农村基础设施投入的空间十分有限，因此，急需建立与财政收入增长相应的中央固定资产投资增长机制，并把增量部分主要用于农业和农村。要进一步明确各级政府在农业投入方面的事权划分，强化地方政府涉农投入责任，

并建立与之相适应的财政体制，做到财权与事权的统一。与此同时，要更好地发挥政府投资的引导和带动作用，引导农民对自身直接受益的基础设施投工投劳，改善生产生活条件。要综合运用财政、投资、价格、金融等手段，引导社会力量投资建设现代农业。

**（五）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 农业基础设施建设

农业生产性基础设施建设，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。一是启动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。三是不断加强农村市场体系建设。支持农产品批发市场、粮食现代物流等项目建设，建立健全适应现代农业发展要求的大市场、大流通。下一步，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。

## 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。

从长远看，我国粮食需求呈刚性增长趋势，而资源环境约束日益加剧，粮食供求将长期处于偏紧状态，必须坚持立足国内实现粮食基本自给。因此，决不能因连年丰收就过高估计我国的粮食生产能力，决不能因当前粮食库存较多就对长期供求关系产生误判。要时刻警惕粮食连续 6 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 2010 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。党中央、国务院高度重视粮食安全问题，党的十七届三中全会明确提出，要加快编制和组织实施《全国新增 1000 亿斤粮食生产能力规划（2009—2020 年）》。

2008 年 7 月，根据国务院第 15 次常务会议和《国家粮食安全中长期规划纲要（2008—2020 年）》的要求，我委同有关部门编制了《全国新增 1000 亿斤粮食生产能力规划（2009—2020 年）》

（以下简称《规划》）。《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。2009 年 4 月国务院第 56 次常务会议通过了《规划》，并由国务院办公厅正式印发实施。

### 二、建设内容和目标

针对当前制约我国粮食生产的主要因素，《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。按照资金安排渠道，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 个产粮大县中低产田改造、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，完成改造中低产田 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，国家将安排中央投资 65 亿元用于田间工程及农技服务体系建设。

### 三、项目管理办法

省级发展改革委牵头会同有关部门根据分省增产任务和投资规模，编制或修订本省实施规划，并联合上报国家发展改革委、财政部（农发办）、农业部、水利部、国土资源部等部门，由国家发展改革委会同有关部门衔接平衡后审批。各省规划审批后，省级发展改革委牵头会同有关部门，按照集中连片、成片区开发、先急后缓的原则，组织地方以县为单位统一编制实施期 4 年的项目实施方案并汇总形成省级实施方案，联合上报国家发展改革委和有关部门。由国家发展改革委会同有关部门联合审查，提出审核意见反馈地方。省级发展改革委根据国家提出的审核意见，会同有关部门按程序审批县级实施方案，并抄报国家有关部门备案。根据批复的项目实施方案和单项前期工作情况，省级发展改革委牵头会同农业、农机、水利、农业综合开发办、国土等部门，对当年建设任务和投资安排计划进行衔接平衡后，根据资金渠道相应编制项目资金申请报告并按程序上报。

各省田间工程及农技服务体系建设投资原则上按《规划》确定的粮食增产任务所占比重分配。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

随着经济发展和人民生活水平提高，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，食用油产不足需。加快发展油料生产，对于增加食用植物油供给，满足城乡居民生活需要，促进农民增收具有十分重要的作用。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，近年来国家进一步加大对油料生产的扶持力度，在长江流域油菜主产区建设一批油料生产基地。

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2009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、四川等省建设了一批“双低”油菜生产基地、育种科研和良种繁育基地。通过基地建设，改善了项目区农业基础设施条件，增强了油菜生产抗灾能力，提高了油菜育种、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)、2010年中央1号文件,以及油料生产基地建设规划,2010年国家将安排中央投资2亿元,支持油料主产区发展油菜、花生等油料生产。其中,“双低”油菜生产基地主要安排在江苏、江西、安徽、湖北、湖南等长江流域油菜主产区,花生生产基地主要安排在河北、山东、河南等花生主产区。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 3：糖料生产基地

### 一、建设背景

近年来，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。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，满足消费需求，增加农民收入，根据党中央、国务院的要求和有关规划，从 1991 年起，国家每年安排中央投资 1000 万元用于糖料生产基地县建设。根据近年食糖产需新形势，为进一步促进糖料生产持续、稳定、健康发展，立足国内增加食糖产量，保障市场供应，2008 年以来，国家加大了糖料生产基地建设投入力度，年度中央投资规模逐步增加到 1 亿元。截止 2009 年底，已累计安排中央投资 4.2 亿元，先后在广西、云南、海南、广东等甘蔗主产区，以及部分甜菜主产区建设了一批糖料生产基地县，改善良种繁育和田间生产条件，加快品种培育更新，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，2010 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设施建设，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，适当兼顾部分北方甜菜生产，在有加工转化能力的甜菜主产区，建设一批甜菜生产基地。

### 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 4：新疆优质棉基地

### 一、建设背景

为提高新疆棉花生产能力，“九五”期初，国务院批准同意新疆优质棉生产基地建设，项目总投资 72.5 亿元，其中我委安排基建投资 10 亿元。主要建设内容和规模为，改造中低产田 540 万亩，建设配套农田水利工程。建设目标为，棉花播种面积由 1995 年的 1110 万亩，增加到 2000 年的 1500 万亩，棉花总产由 93 万吨提高到 140 万吨，占全国棉花总产量的比重由 19.6% 提高到 35.4%，成为我国最大的棉花生产基地。

“九五”以来，由于新疆棉花生产扩张过快，棉花生产出现品种多、乱、杂和高产栽培技术不到位等问题，造成新疆棉花一致性差、异型纤维含量高等问题，严重影响了新疆棉花的竞争力，一度出现卖棉难。为提高新疆棉花生产水平，改善棉花品质，国家批准新疆实施“十五”优质棉基地建设，项目总投资

16.38 亿元，其中中央投资 7.5 亿元。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，使新疆三大棉区的主栽品种由 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%。

针对“十五”后期国内棉花需求持续增长，产需缺口扩大，以及新疆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，为进一步提高新疆棉花科学种植水平，大力推广棉田节水技术，实现新疆棉花产业可持续发展，国家批准新疆“十一五”期间继续建设优质棉基地。项目总投资 15.06 亿元，其中中央投资 7.5 亿元，截至 2009 年，已安排中央投资 6.5 亿元。

## 二、建设内容和目标

在“十五”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，以种子工程、高标准棉田和技术综合服务体系项目建设为核心，主要建设内容为：建设以核心种子田和原种繁育田为主的高标准专用种子田 54 万亩，棉花育种与检测中心一座，棉花育种分中心 3 个，配套完善三级种子体系，提升棉花育种创新研究能力；建设棉田基础设施、培肥地力和高效节水工程，建成 86 万亩高标准示范棉田，推动棉田标准化建设和高效节水农业；配套建设技术服务站点 86 个，农机社会化服务示范站点 14 个，种子质量检测服务站点 6 个，构建布局合理、功能齐全、运转高效、覆盖生产全过程的社会化服务体系，为基地建设提供良好的技术支撑。2010 年，国家安排中央投资 1 亿元用于新疆优质棉基地建设。

### 三、项目管理办法

由新疆维吾尔自治区、新疆生产建设兵团发展改革委根据国家批准的“十一五”优质棉基地建设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，并附工程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。新疆维吾尔自治区、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，农业用水总量不会继续增加。全国旱作耕地面积 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。因此，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，从 1999 年开始，国家启

动旱作农业示范基地建设。截止 2009 年底，国家累计安排中央投资 11 亿多元，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、农艺措施组装配套，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。据测算，项目区耕地亩均节水 80 立方米左右，新增生产能力 50 公斤以上，年均节本增效 6 亿元以上，同时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，2010 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 6：保护性耕作工程

### 一、背景及成效

保护性耕作是国内外农业可持续发展的主要技术内容之一。保护性耕作是一项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的先进农业技术，积极发展保护性耕作是促进农业发展方式转变的有效途径。党中央、国务院高度重视发展保护性耕作，党的十七届三中全会提出要推广保护性耕作，提高耕地质量，连续几年的中央一号文件也都强调要积极发展保护性耕作。各有关部门，按照中央的要求，积极推广保护性耕作技术，取得了显著成绩。从 2002 年起，中央财政每年投入 3000 万元，进行保护性耕作示范工程建设。截至 2007 年底，累计投入中央投资 1.7 亿元，在我国北方 15 省（区、市）501 个县份进行示范项目建设，实施保护性耕作工程 3000 多万亩。

为了大力推进和有效指导各地积极发展保护性耕作，国家发展改革委和农业部编制了《保护性耕作建设规划（2009—2015 年）》，2009 年 3 月底，国务院批准实施该规划。规划提出，以东北、西北、华北一熟制地区为重点区域，适当兼顾黄淮海两熟地区，成 600 个高标准、高效益保护性耕作工程区，总规模 2000 万亩，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，转变农业发展方式，经研究决定，从 2010 年开始安排中央投资，启动实施《保护性耕作工程建设规划（2009-2015 年）》。根据各地种植制度、自然生态条件等区域特点，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。工程主要建设内容为：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，不得购置一般性常规机具。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，保证每个县（场）建成 3-4 万亩工程示范区，能够满足全县发展保护性耕作的示范要求。

2010 年，国家安排中央投资 3 亿元用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，联合下达分省年度投资计划，明确年度建设目标任务，提出具体工作要求。

项目可行性研究报告编制申报程序。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、通知要求和切块资金规模，联合布置地方开展项目前期工作。项目可研报告以县为单位编制，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。

项目可行性研究报告审批程序。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，发展改革部门据此批复项目可研报告。

项目建设资金申请报告上报程序。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 2010 年项目建设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，我国市场经济迅速发展，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。截止到 2009 年底，种子工程建设实际投资 75 亿元，其中 2006-2009 年安排中央投资 15.3 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“八五”期末的 29% 上升到目前的 38% 左右。

## 二、建设内容和目标

今后一段时期，农业发展面临着确保国家粮食安全、稳步推进农业结构调整和社会主义新农村建设三大课题，种子产业发展的背景也发生了重大变化。《种子法》的颁布实施，促使种子产业投资主体、市场主体、科研主体多元化，需要增补加强种子监督检查和科学管理的技术装备；我国加入 WTO，国外种子企业凭借技术、资金、人才等方面的优势，对我国种业形成了巨大压力，亟待强化种子资源保护和科技创新的能力；农业

产业结构的调整和发展，社会对经济作物、园艺作物良种苗木的需求急剧增加，客观要求加大新品种引进和良种苗木供应等。面对新形势，种子工程必须在建设思路上更加注重突出公益性、基础性设施建设，在规划设计上更加注重各类项目的功能协调与系统布局，在投资方向上更加注重按照农业产业的要求及时调整建设重点，在管理运行上更加注重提高投入效果，创新工作机制。

今后一段时期，种子工程建设将重点围绕促进结构调整、发展现代农业、提升市场竞争能力的目标，按照“资源保护与开发、良种创新与应用、市场监管与引导”的工作重点，努力提升种业发展的科技创新能力、新品种供给与推广应用能力、种子质量监督检测能力。按照《种子工程建设规划（2006-2010年）》，今年将继续重点强化种质资源保护和利用、新品种选育和品种改良、农作物优良品种区域试验和展示、良种繁育基地以及种子质量检测检验体系五大环节建设。2010年，国家安排中央投资5亿元用于种子工程建设，投资重点是列入《种子工程二期建设规划》的有关项目，不包括《全国新增1000亿斤粮食生产能力规划》中粮食良种繁育项目。

### 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。国家发展改革委员会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 年以来，为解决植物保护体系基础设施薄弱问题，提高农作物病虫害防控能力，国家加大了植保工程投入力度。截至 2009 年，累计安排中央投资 20.89 亿元，支持建设农作物病虫害预警与控制项目 951 个、危险病虫检疫防疫项目 59 个、蝗虫和小麦条锈病应急控制项目 191 个、农药检测项目 37 个，非疫区建设项目 91 个，农用航空服务站项目 1 个。经过建设，项目区的植物保护基础设施条件得到改善，增强了对重大农作物有害生物监测预警和应急控制能力、危险外来检疫性有害生物检疫检验能力以及农药质量检测与农药残留监测能力。目前，全国范围内系统监测预报的农作物有害生物种类由 90 年代初的 15 种增加到 26 种，提高了农作物病虫害预报信息到户率、时效性和利用率；每年可控制飞蝗和土蝗区暴发成灾面积 67 万公顷，初步实现了“飞蝗不起飞成灾、土蝗不扩散危害”的治理目标，对小麦条锈病菌源地可实现有效监控，遏制了小麦条锈病大面积传播和流行成灾的势头，较好地监测了稻飞虱、稻纵卷叶螟等水稻迁飞性害虫，控制了连年大面积突发成灾的局面；外来有害生物的检疫检验水平和农药质量检测能力得到提高，全国年农药质量检测样品数由 3000 个增加到 2.1 万个。

### 二、建设内容和目标

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，全国尚有 13% 的省级植保机构和 67% 的地市、县市级植保机构的监测条件未得到改善，农作物有害生物监测预警、综合治理与应急控制能力薄弱，外来检疫性有害生物控制能力明显不足，难以满足农业防灾减灾工作需要。为此，“十一五”植保工程建设具体目标是：进一步提高农作物有害生物监测种类和预报准确率，全国农作物有害生物监测对象由现在的 26 种扩大到 100 余种，重大病虫害长期预报准确率由目前的 75% 提高到 80% 以上，中期预报由 80% 提高到 90% 以上，短期预报由 90% 提高到 95% 以上，基本实现监测预警规范化；稳定控制病虫危害损失，重大农作物有害生物一般发生区危害损失率稳定控制在 3% 以内，重发生区危害损失率控制在 3-5%；初步实现检疫性有害生物和国外危险性有害生物入侵的全面监控，在柑桔、苹果 优势产业带建成柑桔非疫区 50 万公顷、苹果非疫区 150 万公顷，使现有蝗虫孳生地面积缩小 5-10%。开展农药施用技术研究与应用，研发 3-4 种适合我国农村使用的新型植保机械，农药有效利用率提高 20%，施药机械的合格率达 70% 以上。

根据农作物区域布局、农业有害生物发生分布规律和防控工作的需要，“十一五”植保工程建设任务是，以粮、棉、油等大宗作物病虫害监控为主，兼顾蔬菜、果树等作物病虫害监控工作，建设国家、省级农业有害生物监控中心、分中心以及全国预警与控制区域站，使全国预警与控制区域站平均每 100 万公顷达到 10 个，同时加强示范推广和技术创新投入，初步构建与我国当前农业产业发展相适应、与国民经济发展水平相符、满足“优质、高产、高效、生态、安全”农业生产需要的植物保

护体系，大幅度提高我国抵御农业有害生物灾害的能力。具体建设任务包括：一是进一步加强有害生物监测预警与防控体系建设。扩建全国农作物有害生物监控中心，完成 31 个省级农业有害生物预警与控制分中心和 1224 个全国农作物有害生物预警与控制区域站建设，使全国预警与控制区域站分布每 100 万公顷耕地达到 10 个，初步构建满足新时期农业安全生产需要的植物保护工作基础。二是增加优势农产品非疫区建设投入。在黄土高原、山东半岛、辽冀等苹果优势产业带继续实施苹果非疫区建设，在长江流域柑桔优势产业带实施柑桔非疫区建设，为果业的发展和提高果品国际竞争力提供持久有力的保障。三是建立施药技术研究与药械研发体系。在北京、江苏、广东、山东建设 4 个国家级施药技术与药械研发中心，大幅度改善我国施药机械跑冒滴漏现状，提高农药使用率。四是突出技术创新与推广应用项目。建设 1 个农作物有害生物监测预警专用设备研发中试基地、4 个天敌昆虫繁育基地、2 个治蝗微生物制剂研发创制实验室、2 个数字化开发基地、1 个国家农药环境风险评价中心和 6 个省级生物农药质量检测中心。

2010 年，国家安排中央投资 4 亿元用于植保工程建设，投资重点是列入《植保工程二期建设规划》的有关项目，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。国家发展改革委会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。一是初步构建了畜禽水产良种繁育体系。1998 至 2009 年，累计安排中央投资 21.8 亿元，改建和完善 1000 多个畜禽良种场（测定中心）；累计安排中央投资 7.24 亿元，建设水产原良种项目 380 多个，初步构建起全国水产原良种生产体系框架。二是提升了畜禽水产业生产水平。据农业部测算，畜禽良种为提高单产水平贡献率达 38%；水产良种生产能力比 1998 年增加了 1 倍，良种覆盖率达到 50%，增长了 15 个百分点。三是保护了一大批畜禽水产品种资源。通过实施畜禽良种工程，建立了 43 个保种群，促进了地方珍稀畜禽遗传资源的保护和开发利用。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 多个重要的本地品种，为我国水产养殖业的持续发展提供了重要的物质基础。四是培育和引进了一些畜禽水产新品种。目前已有苏太猪、农大三号小型蛋鸡配套系等 43 个新品种（系）通过了农业部畜禽新品种（配套系）审定，丰富了我国畜禽品种资源；自主培育出了建鲤、“新吉富”罗非鱼、

湘云鲤、湘云鲫、中国对虾“黄海 1 号”、901 海带等 40 个品种，还从国外引进了罗非鱼、大菱鲆、南美白对虾、斑点叉尾鮰、鲑鳟鱼类等世界性优良品种。

## 二、建设内容和目标

“十一五”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 2012 年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。

“十一五”期间，畜禽水产良种工程的主要建设任务是：对《国家级畜禽遗传资源保护名录》中公布的 138 个畜禽品种，进行保种场或保护区保护；建立国家畜禽分子育种中心和主要畜禽品种国家改良中心及若干分中心，培育出适合实际生产需要的 5-10 个畜禽品种品系，增强自主培育品种的能力，降低畜禽良种依赖进口的局面；提高现有国家级测定中心的测定能力与业务水平，使测定工作在传统生产性能测定项目的基础上，逐步增加分子水平的品种鉴定、纯度测定等内容；建设 20 个水产遗传育种中心，基本改变水产遗传育种基础工作和开发研究薄弱的状况，增强水产优良新品种的创新能力和遗传改良力度；建设 20 个水产原种场，完成 20 种具有中国特色、区域优势明显的原种保存工作，达到年生产 5 万组原种亲本的供应能力；建设 130 个水产良种场。完成 30 种主要养殖种类的良种保存、培育和生产供应，达到年生产 45 万组良种亲本的供应能力。

2010 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，投资重点是列入《畜禽水产良种工程二期建设规划》的有关项目。

### 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。国家发展改革委员会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：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年国务院又出台了《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，2007-2009年，国家发展改革委安排中央预算内投资82亿元，支持建设生猪标准化规模养殖小区(场)28428个、奶牛标准化规模养殖场(小区)1112个。

## 二、建设内容及投资补助标准

### (一) 建设重点

1、生猪标准化规模养殖场(小区)。2010年，国家安排中央投资25亿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3000-10000头大型养殖场(小区)。要求申报投资补助的养殖场(小区)实行人畜分离、集中饲养、封闭管理；符合乡镇土地利用总体规划，不在法律法规规定的禁养区内；经改造后粪污集中处理、达标排放，实现饲养标准化。优先支持农民专业合作组织的规模养殖场(小区)。

2、奶牛标准化规模养殖场(小区)。2010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200头以上的现有奶牛养殖小区(场)的改扩建。要求申报投资补助的养殖场(小区)符合乡镇土地利用总体规划，不在法律法规规定的禁养区内；奶牛饲养实行人畜分离、相对集中、封闭管理；没有患口蹄疫及检出布氏杆菌病、结核病阳性的奶牛；项目要有明确的责任主体。优先支持大中城市郊区和奶牛养殖大

县(市),优先安排农民专业合作组织举办的养殖小区(场)、乳品企业建立或与乳品企业已建立紧密产销关系的养殖小区(场)。

## (二)建设内容

1、生猪标准化规模养殖场(小区)。主要建设内容包括粪污处理、猪舍标准化改造以及水、电、路、防疫等配套设施建设等。

2、奶牛标准化规模养殖场(小区)。主要建设内容包括水电路、粪污处理、防疫、挤奶设施及饲草料基地建设等。

## (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—10000头四个档次予以补助,1万头以上不再安排补助投资。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,京津沪地区不安排。

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:京津沪苏浙粤每个补助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:京津沪苏浙粤每个补助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—10000头的养殖场(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，安排部分 300-499 头的养殖场(小区、重点户)，中央平均补助投资为 10 万元。

2、奶牛标准化规模养殖场(小区)。中央投资分年存栏 200—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 50 万元。

年存栏 500—999 头的养殖小区(场)，每个中央平均补助投资 100 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 150 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)。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，附项目可研报告(或实施方案)批复文件，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,省级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,省级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。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,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。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 11：动物防疫体系建设

### 一、背景及成效

2004 年,针对我国禽流感疫情高发的情况,根据国务院要求,国家发展改革委会同农业部等部门编制了《全国动物防疫体系建设规划(2004-2008)》。《规划》针对动物防疫体系的薄弱环节,提出了 6 个方面的重点建设项目:一是动物疫病预防与控制中心项目。重点建设国家级和省级动物疫病预防与控制中心。二是基层动物防疫设施项目。重点建设和完善全国 1825 个县级和新疆兵团、农垦系统农场动物防疫站(含动物疫情测报及边境动物疫情监测站)、18700 个乡镇兽医站、490 个县级水生动物防疫站和 250 处陆生野生动物疫源疫病监测站。三是检疫监督设施项目。重点建设和完善省、县、乡镇三级动物卫

生监督所（站），其中乡镇检疫监督设施建设纳入乡镇兽医站一并考虑，完善动物防疫监督检查站和出入境检验检疫设施。四是兽药质量及残留监控设施项目。重点建设完善国家级和区域性兽药质量评价及残留监控机构，以及省级兽药质量监察所，完善出入境药物残留监控设施。五是国家动物防疫技术支撑项目。重点建设和完善国家级和区域性动物疫病诊断实验室、兽医微生物中心、病原库、疫苗抗原储备库等。六是兽用生物制品生产项目。重点扶持 17 家疫苗生产企业进行 GMP 改造。

截至 2009 年底，规划实际已完中央投资 77.8 亿元。通过一期规划的实施，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。

一是重大动物疫病防控能力显著增强。除小反刍兽疫仅在个别地区实施免疫外，全国其他主要动物疫病密度均达到 90% 以上。省、县、乡疫情监测和报告体系逐步健全，省、市、县各级重大动物疫情应急系统逐步完善，应急处置能力不断加强。重大动物疫情明显下降，重大动物疫情发生的起数和疫点数明显下降。

二是检疫监督执法水平切实提高。动物卫生监督执法工作不断加强，2004 年以来，各地动物卫生监督机构共检疫动物 200 亿头（只），检疫动物产品 26 亿吨，检出不合格动物 8000 万头（只）、不合格动物产品 7 万吨，全部按照有关规定进行了处理。

三是兽药行业监管能力不断提升。兽药质量监管和残留监控工作能力和水平明显提高，兽药生产企业和使用环节监控得到加强，兽药经营秩序逐步规范，我国兽药质量稳步提高，兽

药残留超标率显著降低。

四是科技支撑体系得到加强。已初步形成兽医实验室网络体系，禽流感、口蹄疫、疯牛病等重大动物疫病国家参考实验室和诊断实验室为主体的各级各类实验室分工明确、运转高效，科技支撑作用明显增强，在禽流感、亚洲 I 型口蹄疫、猪链球菌病和高致病性猪蓝耳病等重大动物疫病防控工作中，发挥了重要作用。

## 二、建设内容和补助标准

目前，我国动物防疫工作仍面临着严峻的形势，必须在《全国动物防疫体系建设规划（2004-2008）》的基础上，编制和实施《全国动物防疫体系建设二期规划》，继续健全和完善我国的动物疫病防疫体系。2010 年，国家安排中央投资 10 亿元用于动物防疫体系建设，投资重点和补助标准如下：

### （一）边远少数民族地州动物防疫检疫设施

支持四川、贵州、云南、西藏、青海、新疆部分牲畜养殖量大、所辖区域广、交通条件差的边远少数民族地州，建设地州级动物防疫检疫设施项目。主要建设内容包括改造实验室、防疫物资储备库，购置防疫检疫仪器设备等。每个项目中央定额补助投资 200 万元。

### （二）乡镇兽医站扩建

为加强生猪和奶牛养殖大县动物防疫体系设施建设，今年优先安排国家确定的生猪调出大县，以及奶产量 1 万吨以上奶牛养殖大县的乡镇兽医站扩建项目。主要建设内容包括配备疫苗贮存及畜牧良种技术推广设备等，不得安排车辆（摩托车除外）购置和建房。乡镇兽医站扩建项目个数要按照本县实际乡

镇兽医站个数核定，每个乡镇兽医站中央定额补助投资 5 万元。

### （三）垦区动物防疫站

支持独立于所在乡镇、肉类产量 2000 吨以上或奶产量 1 万吨以上的农场，建设动物防疫站（乡镇级）。主要建设内容包括改造动物防疫业务用房，购置动物疫病诊断、强制免疫等仪器设备。每个农场中央定额补助投资 20 万元，已安排过县级动物防疫站的农场不再安排。

### （四）边境动物防疫巡检站试点

支持广西在国境沿线的非口岸通道，开展边境动物防疫巡检站建设试点，主要建设内容包括新建巡检站房、购置交通工具、办公设备等。每站中央定额补助投资 8 万元。

### （五）省级水生动物疫病监控中心

支持浙江、湖南、四川建设省级水生动物疫病监控中心，建设内容包括改造水生动物疫病诊断实验室，购置诊断、防治以及水质检测等仪器设备。每个项目总投资控制在 1000 万元以内，中央地方投资比例为：浙江 1: 3、湖南 1: 0.5、四川 1: 0.15。

### （六）水产品生产大县县级水生动物疫病防治站

支持河北、黑龙江、江苏、安徽、江西、福建、湖北、山东、广西、宁波、厦门等省（区、市）水产品产量 5000 吨以上的重点水产品生产大县，新建县级水生动物防疫站。主要建设内容包括改造水生动物疫病诊断实验室，购置诊断、防治、水质检测等仪器设备。每站中央定额补助投资 100 万元。

对《全国动物防疫体系建设一期规划》中已安排投资建设的重点县级水生动物防疫站，适当支持扩建完善，配备水产品

质量检测等仪器设备。每站中央定额补助投资 30 万元。

#### （七）省际间动植物联合检疫检查站

支持新疆、青海、甘肃、西藏在外省牲畜和农产品运入的主要通道，建设省际间动植物联合检疫检查站，主要建设内容包括建设业务用房、隔离和无害化处理场所、购置检疫检测仪器设备等。每站中央定额补助投资 500 万元。

### 三、项目管理办法

（一）项目可研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。其中：（1）乡镇兽医站扩建、边境动物防疫巡检站试点项目，由县级畜牧兽医主管部门以县为单位统一编制项目实施方案。（2）垦区动物防疫体系建设、水产品生产大县县级水生动物防疫站项目，分别由省级农垦、渔业主管部门以省为单位统一编制项目实施方案或可研报告。（3）其它项目，由项目建设单位编制项目可研报告。

各地在编制项目可研报告或实施方案时，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。项目可研报告或实施方案中要对已有仪器设备和基础设施现状进行描述，各类项目中的产量、存栏量等数据以 2008 年统计数据为准。

（二）项目可研报告或实施方案审批。（1）乡镇兽医站扩建、边境动物防疫巡检站试点项目实施方案，由县级畜牧兽医主管部门报县级发展改革部门审批，批复文件抄报省级发展改革委、畜牧兽医主管部门。（2）垦区动物防疫站项目实施方案，

由省级农垦主管部门报省级发展改革部门审批，批复文件抄报国家发展改革委、农业部，抄送省级畜牧兽医主管部门。其中，黑龙江、广东垦区和新疆生产建设兵团项目实施方案，由垦区（兵团）畜牧兽医主管部门报垦区（兵团）发展改革部门审批。

（3）边远少数民族地州动物防疫检疫设施项目、省际间动植物联合检疫检查站的可研报告，由项目建设单位按程序报省级发展改革部门审批；省级发展改革委审批前，应正式征求省级畜牧兽医主管部门的意见；批复文件抄报国家发展改革委、农业部，抄送省级畜牧兽医主管部门。（4）省级水生动物疫病监控中心可研报告、重点县级水生动物防疫站扩建项目实施方案，由省级渔业部门会签发展改革部门后上报农业部审批，批复文件抄送国家发展改革委、省级发展改革部门。

（三）投资计划申报。根据批复的项目可研报告或实施方案，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 12：渔政渔港工程

### 一、背景及成效

渔政系统肩负着渔业执法的神圣职责，在保障渔业正常生产，维护我国海洋权益方面发挥着重要作用。渔港是渔民生产、生活的重要场所，在保障渔区群众生命财产安全，推动渔业产业结构调整，促进渔区经济繁荣等方面发挥着重要作用。多年

来，在各级政府部门的重视下，经过不断的投入和建设，渔政执法条件不断改善，渔港设施建设得到加强。

据统计，全国目前共有沿海渔港 1483 个，内陆渔港 355 个。1990-2002 年，国家重点扶持建设了 83 个一级渔港；1998-2005 年，累计投入 35.6 亿元（其中中央投资 14.98 亿元）建设一级以上渔港；2002-2005 年，又投资新建了 37 个沿海中心渔港、11 个沿海一级渔港和 17 个内陆重点渔港。这些渔港，已成为我国渔业基础设施建设体系的重要支撑。与此同时，各级财政也大幅度增加对渔政基础建设的投入。自 1998 年以来，中央已累计投入 35.4 亿元，带动地方配套资金，建造大中型海洋渔政船 45 艘、内陆渔政执法快艇 290 多艘，购置渔政执法车 500 多辆，建设了海洋渔业安全救助通信网、全国渔政管理指挥系统和部分重点海域渔政专用码头。截至目前，全国共有渔政执法机构 2743 个，渔政执法及相关人员 3.3 万人，渔政执法船艇 2000 多艘，渔政执法车 1266 辆，无线通信电台 713 台，中国渔政的执法装备条件显著改观，行政执法和安全保障能力明显提高，成为我国海洋和内陆水域一支重要行政执法力量。

## 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。渔政执法条件和手段还需要进一步改善，渔政执法能力还需要进一步提升，特别是由于建设投入较大，目前中央地方的资金配套比例上难以协调一致，导致建设进度较慢。在渔港建设方面，由于受投入限制，加上涉及较多管理环节，渔港建设还难以满足渔业安全生产和渔区经济发展的实际需要。一是渔港现有设施难以满足渔业防灾减

灾需要。目前已投资建设的沿海一级以上渔港只能满足 30% 的渔船停泊，全国海岸线平均每 244 公里才有一个一级以上渔港，还有 20 万艘渔船得不到有效保护。二是渔港设施仍然落后，制约了渔港多功能的充分发挥。多数渔港由于缺乏良好的渔船停泊、鱼货装卸设施，港区道路、水电设施不配套，影响了后方渔需物资补给、鱼货交易、加工、流通等相关设施的建设，制约了渔港多功能的发挥。三是渔港现有投资机制难以满足渔港建设需要。渔港建设兼具公益性和经营性，可充分发挥市场调节作用，吸引社会资金投入建设，但目前社会资金投资建港的积极性不高，多元化建港投资机制尚未形成，渔港建设进度受到影响。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

渔政建设的目标：到 2015 年，建成涵盖水上渔业执法设施、陆上渔业执法设施、基地保障系统和指挥调度系统在内，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。

2008-2015 年，渔政建设的重点是建造海洋 3000 吨级、1000 吨级、500 吨级、300 吨级渔政船，以及内陆 100 吨级、50 吨级和 30 吨级渔政船，购置内陆渔政执法快艇。建设中央和省级渔政基地和码头，购置渔船检测设备，同时建设指挥调度系统。

### （二）渔港建设

渔港建设的目标：到 2010 年，中心渔港要建成集渔船停泊避风、装卸补给、加工流通、渔船修造、执法管理、技术推广、

信息服务、休闲渔业和环保消防等功能为一体的区域性渔业基地。一级渔港通过建设，基础设施齐全、配套设施基本完善、具备一定的辐射带动能力，并能为渔船避风、水产品装卸、执法管理提供有效保障。内陆重点渔港通过建设，应基本满足水产品交易、冷藏加工、物资供应、渔船维修、港区综合管理等的需要，并基本形成以国家内陆重点渔港为主体、以内陆小型渔港为支撑的内陆渔港防灾减灾体系和内陆渔港区域经济体系。

到 2010 年，重点建设年渔货卸港量在 8 万吨以上，可满足 800 艘以上大、中、小型渔船停泊、避风和补给需要的中心渔港，渔港年渔货卸港量在 4 万吨以上，可满足 600 艘以上大、中、小型渔船停泊、避风和补给需要的一级渔港和能够满足 200 艘以上大、中、小型渔船停泊、避风需要的内陆重点渔港。

2010 年，国家安排中央投资 5.4606 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建设指南。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：基层农技推广服务体系

### 一、建设背景

长期以来，乡镇农业技术推广机构面向广大农民，在农业新技术推广、病虫害防治、农产品质量安全监管、农业公共信息服务和农民教育培训等方面开展了大量的公共服务，为实现我国粮食综合生产能力迈上 1 万亿斤台阶发挥了重要作用。据农业部统计，全国现有乡镇农技推广机构 3.68 万个，其中，由乡镇政府管理的占 56.3%，由县级农业主管部门管理的占 43.7%。近 20 多年来，由于乡镇农业技术推广管理体制变动，部分乡镇农业技术推广机构资产流失严重，不少中西部地区业务用房年久失修，大部分机构没有固定办公和培训场所。同时，乡镇农技推广机构仪器设备普遍老化或损毁，绝大多数没有农民培训设备，难以满足新形势下农技推广服务的需要。

党中央、国务院对基层农业技术推广体系建设高度重视，2006 年，国务院印发了《关于深化改革加强基层农业技术推广体系建设的意见》（国发〔2006〕30 号），对基层农业技术推广体系改革与建设做出了全面部署。党的十七届三中全会明确提出要加强农业公共服务能力建设，创新管理体制、提高人员素质，力争三年内在全国普遍健全乡镇或区域性农业技术推广等公共服务机构。2009 年中央一号文件进一步做出具体部署。为贯彻落实中央的部署和要求，加快基层农业技术推广体系建设，国家 2010 年安排中央投资 2 亿元，专项用于基层农技推广服务体系试点建设。

### 二、建设内容和投资补助标准

根据农业部编制的《乡镇农业技术推广机构建设规划》，先

期在已完成基层农技推广体系改革任务的 1628 个县，建立健全 19831 个乡镇农技推广机构。支持综合建站，在国家规定的补助范围内，充分利用基层农技推广服务机构现有业务用房和设施设备条件，按照注重实用、填平补齐的原则，因地制宜确定建设内容和建设标准。通过建设，逐步在全国形成以国家农业技术推广机构为主导，农村合作经济组织为基础，农业科研、教学等单位和涉农企业广泛参与，分工协作、服务到位、充满活力的新型农业技术推广体系。

主要建设内容是：（1）修缮或新建业务用房，包括办公用房、服务大厅、培训教室、检验试验用房。（2）配置仪器设备，包括办公设备、检验试验设备、培训设备及科技入户交通工具。

中央对基层农技推广服务站建设给予定额补助，其中西部地区每个乡镇站定额补助 25 万元，中部和东部地区每个乡镇站定额补助 20 万元，跨乡镇的区域性综合农技推广服务站每站定额补助 40 万元。考虑西藏乡镇实际情况，支持西藏建设县级综合站，不安排乡镇站建设，中央对西藏每个县级站定额补助 50 万元。

#### 四、项目管理办法

省级农业（农机）主管部门会同发展改革部门，提出本省项目实施意见，联合布置地方开展项目申报工作。县级农业（农机）主管部门根据项目建设参考标准和省级两部门的要求，组织编制县级实施方案，报县级发展改革部门审批后，由县级发展改革部门会同农业（农机）主管部门提出资金申请报告，联合上报省级发展改革和农业（农机）主管部门。省级发展改革部门会同农业（农机）主管部门对县级资金申请报告进行审核

后，汇总提出本省资金申请报告，联合上报国家发展改革委和农业部。

## 专题 14：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。规划从 2007 年正式启动实施，预计到今年年底，可完成一期规划总体任务的近 80%。

### 二、下一阶段建设的目标、重点和布局

#### （一）总体目标

力争到 2010 年，初步建立起一个由部、省、县三级组成的、布局合理、职能明确、专业齐全、运行高效的，以解决食用农产品和大宗出口农产品质量安全问题为主的农产品质量安全检验检测体系框架和运行机制，完善制度，对主要农产品质量安全实施全过程监管，有效改善和提高我国农产品质量安全检验检测水平，主要检测指标与国际接轨。

#### （二）建设重点

1、部级研究中心。按照国家农业科技体制改革和建设新世纪农业科技创新体系的要求，建成学科齐全、国内权威并与国际接轨的农产品质量标准与检测研究机构。

2、部级专业性质检中心。在现有国家级和部级质检中心的

基础上，择优选择专业技术力量强、工作基础好的质检中心，通过建设，使其具有专业上的检测技术的研发能力、突发事件的应急处理能力、国际争端的调研能力，成为专业领域内仪器设备全、技术水平强、人员素质高的最为权威的专业性质检中心。

3、部级区域性质检中心。在优势区域带建设部级区域性质检中心，突出优势农产品全过程质量安全监测能力、批量检测能力、现场速测能力的建设，作为省级综合性质检中心和县级综合性质检站的有效补充。

4、省级质检中心。在整合资源的基础上建立健全我国省级综合性质检中心，通过建设，逐步整合分散于农牧渔各业的检验检测资源，解决力量分散、设备低水平重复配置、工作效率不高等问题，把农产品质量安全检验检测工作提高到一个新水平。

5、县级质检站。主要以开展现场快速检测、指导地方农业生产为目的，直接面向广大农业生产者和农产品消费者，重点承担所辖区域范围内农产品生产基地、批发市场、农贸市场等方面的农产品质量安全日常性检测工作。

### （三）建设布局

规划共建设 1 个农业部农产品质量标准与检测技术研究中心，42 个部级专业性农产品质量安全监督检验中心，15 个部级优势农产品区域性质量安全监督检验中心，36 个省级综合性农产品质量安全监督检验中心和 1200 个县级农产品质量安全监督检验站。其中县级质检站，拟按东中西划分不同比例确定。

## 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: 2、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。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 15：现代农业示范项目

### 一、背景及成效

为加快推进农业增长方式转变，积极探索我国不同地区农

业现代化建设的有效途径，1998年以来，国家发展改革委每年都从中央预算内投资中安排专项资金，支持各地建设了一批立足当地优势农业资源开发、推进农业产业化经营的现代农业示范项目，并取得了明显成效。2003年，国家发展改革委办公厅发文，要求各地对现代农业示范项目建设情况进行了总结，明确提出了以规划为统筹，逐步形成按规划安排项目、按项目安排资金的管理格局，各地相继编制了本地区现代农业示范项目建设规划。2006年，为加强对各地现代农业示范项目建设的指导，国家发展改革委在各省规划的基础上，托委中国国际工程咨询公司完善和编制了《现代农业示范项目建设规划（2007-2010年）》，经国内专家论证后，以发改农经[2007]2029号文件发布。

## 二、投资规模和重点

2010年，国家发展改革委继续安排中央预算内投资1亿元，重点围绕农业高新技术综合应用、农业结构调整和升级等，主要用于新品种繁育、新技术展示、龙头企业基地建设等基础性、公益性设施及配套的水电路等基础设施建设。现代农业示范项目建设主要内容是，引进和推广先进适用农业新品种、新技术、新设备，建设特色农产品生产基地；改善示范区农业生产条件，提高农产品生产、加工能力，推进农业产业化经营；加快农业资源优势区域结构调整步伐，发展设施农业、有机农业，提高农产品出口创汇能力和国际竞争力。东部沿海发达地区和大城市郊区注重发挥经济实力强、外向度高等优势，大力发展出口创汇农业、生态农业、旅游观光和都市农业，建设农业高新技术综合应用和外向型农业示范项目；中部地区依托粮棉等大宗

农产品生产优势，大力发展战略性新兴产业，推进农业产业化经营，推动农业结构升级，重点建设优质农产品良种示范和农产品加工项目，提高农产品附加值和效益；西部地区发挥气候地质类型独特和资源丰富的优势，围绕农业资源综合开发和持续利用，扶持具有区域优势的特色农业发展，重点建设名特优稀农业示范项目。

### 三、项目管理办法

各省（区、市）发展改革委根据本地区现代农业建设规划和国家发展改革委的具体要求，选择现代农业示范项目，负责审查和批复项目可行性研究报告，并向国家发展改革委上报申请投资相关文件（并附项目可行性研究报告及省级发展改革委批复、地方配套资金承诺函、专家评审意见）。国家发展改革委依据各省（区、市）呈报的文件及有关材料，按照现代农业建设的总体部署和要求，确定分项目投资额，审查并下达项目年度投资计划。各地要建立项目库，储备并按要求及时上报有关材料。

## 专题 16：血吸虫病农业综合防治项目

### 一、背景及成效

血吸虫病是严重危害人民身体健康和生命安全、影响经济社会发展的人畜共患传染病。血吸虫病直接危害的主要对象是农民，家畜是血吸虫病主要传染源，是造成血吸虫病流行的重要载体。因此，实施农业血防，控制家畜传染源是血吸虫病防治工作的关键环节。农业血防是指围绕农业生产，实施综合治

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。为确保疫区人民群众身体健康，促进疫区畜牧业健康发展，维护疫区社会稳定，2006年我委批复农业部编制的《全国血吸虫病农业综合治理重点项目建設规划（2006-2008年）》后，即开始安排中央预算内投资支持血吸虫病农业综合防治工作。截至2009年累计安排中央预算内资金6亿元。规划实施范围包括江苏、江西、安徽、湖北、湖南、四川、云南等7省164个血吸虫病项目县。项目主要建设内容主要包括水改旱、养鱼灭螺、家畜圈养舍饲等。

## 二、下一阶段目标和任务

《全国血吸虫病农业综合治理重点项目建設规划（2006-2008年）》实施后，为进一步加强血吸虫病综合治理工作，卫生部、国家发展改革委、财政部、农业部等七部委根据血吸虫病综合治理的新形势，联合制定了《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》要求以及正在编制的农业综合治理项目建設规划等情况，2010年国家继续安排中央投资2亿元，用于血吸虫病农业综合治理项目建设。2010年血吸虫病农业综合治理项目建設范围为《纲要》确定的189个项目县，项目主要内容为家畜圈养、水改旱、养鱼灭螺工程建设。具体项目投资标准参照《全国血吸虫病农业综合治理重点项目建設规划（2006-2008年）》执行。

## 三、项目管理办法

项目县要按照基本建设程序完成各项前期工作，积极落实开工建设的条件。具体项目区（乡、村）的选择要考虑当地经

济社会发展的要求，与有关发展规划、产业布局等进行充分衔接。

请各地发展改革部门和农业部门密切协作，按照国家发展改革委农经司和农业部计划司下发的血吸虫病农业综合治理项目及投资计划申报要求，抓紧做好项目申报工作，项目资金申请报告上报至国家发展改革委和农业部。

## 第二章 农田水利设施建设

### 一、2009年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。在2008年第四季度至2009年连续四批扩大内需中央投资中，我委、财政部、水利部等部门和地方进一步加大了对农田水利建设的投入力度，全国农田水利建设态势趋好，为“扩内需、保增长、调结构、促改革、惠民生”做出了积极贡献。据统计，四批扩大内需中央投资中，共安排大中型病险水库除险加固工程118亿元，用于规划内1182座大中型病险水库的除险加固，规划内重点小型病险水库除险加固工程中央财政补助专项资金也已全部下达；安排大型灌区续建配套节水改造工程中央投资62亿元；安排中央投资15亿元，用于辽宁、吉林、江苏、安徽、甘肃、宁夏等23个省区市的99处大型排涝、高扬程提灌泵站更新改造工程建设。

2008～2009年度冬春水利建设完成投资和出动机械台班数均创历史新高，新增蓄水能力11.7亿立方米，新增灌溉面积1368万亩，改善灌溉面积5770万亩，新增节水灌溉面积2499万亩。

### 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，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，需要为此付出长期不懈的努力。

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及社会其他方面投资，利用市场机制多渠道筹集资金。

### 三、2010年及今后一段时间的建设重点

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，要结合《全国新增1000亿斤粮食生产能力规划》实施，进一步搞好大型灌区续建配套节水改造、大型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；在部分水土资源有潜力的地区，结合水源工程建设，适当发展节水减排型新建灌区，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；大力节水农业，缓解粮食生产水资源供需矛盾。

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。

## 专题 1：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 87000 多座水库，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。

四批扩大内需中央投资中，共安排大中型病险水库除险加固工程 118 亿元，用于规划内 1182 座大中型病险水库的除险加固，规划内重点小型病险水库除险加固工程中央财政补助专项资金也已全部下达。

### 二、下一步建设目标和任务

按照党的十七届三中全会决定要求，“加快病险水库除险加固，确保 2010 年底完成大中型和重点小型水库除险加固任务”。

### 三、2010 年建设内容及投资重点

拟安排中央投资 21.7 亿元，用于完成《全国病险水库除险加固专项规划》内剩余 146 座大中型病险水库的除险加固任务。

### 四、项目管理办法及申报程序

#### 1、项目管理办法

大中型项目：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，在年度中央预算内基建投资中安排，进行建设管理。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。

重点小型项目：根据财政部、水利部关于印发《重点小型病险水库除险加固项目管理办法》，重点小型病险水库除险加固按照“地方负总责、中央按水库定额补助、投资按省包干使用、由地方履行建设程序、部门检查监督、限期完成”的原则予以实施。所需建设资金由中央财政专项资金解决。财政部门会同水利部门负责专项资金预算管理和财务管理，参与项目前期及建设等工作；水利部门会同财政部门负责项目前期工作、初步设计批复、建设和监督管理。

资金补助标准：大中型项目，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、1/2、2/3 进行补助；自 2008 年四季度扩大内需第一批中央投资安排开始，对中、西部地区分别提高到 60% 和 80%。重点小型项目：中央对中、西部地区小型水库每座分别按 225 万元（即总投资的 1/2）、300 万元（即总投资的 2/3）进行补助。

## 2、项目申报办法

大中型项目：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。

**重点小型项目：**财政部会同水利部，将中央财政专项资金通过转移支付方式下拨。专项资金拨付省级财政部门后，由省级财政部门会同水行政主管部门落实具体实施项目，同时在 2 个月内将具体项目清单报财政部和水利部备案。

## 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 1/9 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。2009 年，国家共安排大型灌区续建配套和节水改造工程中央投资 62 亿元，对规划内大型灌区开展了续建配套与节水改

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：按照十七届三中全会的要求，“力争 2020 年基本完成大型灌区续建配套和节水改造任务”。

“十一五”任务及重点：根据已批复的《全国大型灌区续建配套与节水改造“十一五”规划》，纳入《规划》的大型灌区共有 408 处。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，“十一五”大型灌区续建配套与节水改造的重点是粮食主产区、严重缺水地区、生态脆弱地区和相对贫困地区。《规划》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、2010 年建设内容及投资重点

拟安排中央投资 53 亿元，用于《全国大型灌区续建配套与节水改造“十一五”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和资金可能，经综合平衡后下达年度项目投资计划。各省（区、市）申报项目应提交经审批的以下文件和材料：灌区续建配套和节水改造规划；大型灌区续建配套建设和改革进展情况调查表；项目可行性研究报告批复文件；省级有关部门落实地方建设资金的承诺文件；国家要求的其他材料。

## 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。目前，我国现有大型灌排泵站 450 处、约 5250 座，装机 24479 台、装机功率约 562.75 万 kW，设计流量约 35858m<sup>3</sup>/s，有效灌溉面积 1.47 亿亩，占全国机电灌排面积的 25.3%；设计排涝面积 1.58 亿亩，有效排涝面积 1.37 亿亩，占全国机电灌排面积的 22.55%。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 90% 以上建于上世纪 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。十七届三中全会决定中明确要求，“加快排灌泵站配套改造”。

2007 年以来，我委同水利部启动了中部大型排涝泵站更新改造工程，截至 2008 年底已累计安排投资 68.21 亿元，其中中央投资 34.06 亿元，对中部粮食主产区湖南、湖北、江西、安徽、河南五省的 140 处大型排涝泵站进行了更新改造。2009 年，安排中央投资 15 亿元，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、高扬程提灌泵站启动了更新改造工程建设。

## 二、下一步建设目标和任务

按照目前初步编制完成的《全国大型灌溉排水泵站更新改造规划》，下一步，拟继续对全国 200 多处大型灌溉排水泵站进行更新改造。

## 三、2010 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规划》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。项目建设实行项目法人责任制、建设监理制、招投标制和合同管理制，并按规定做好项目验收和建后管护等工作。项目年度投资计划按照管理权限逐级申报，国家发展改革委商水利部根据各省上报的申请材料和资金可能，经综合平衡后下达年度项目投资计划。

### 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。一是总量不足。与日本相比，日本人口仅相当于我国的1/10、城市人口仅相当于我国的1/5，但日本国家级中央批发市场和地方批发市场就达1600多家。二是地区发展不平衡。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。三是市场功能不全。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。四是交易方式和结算方式落后。农产品批发市场普遍采用“一对一”对手交易和现金结算，发达国家已经实行拍卖交易和电子统一结算。

## 二、粮食能物流设施发展状况

近年来，我国粮食能物流条件虽不断改善，但粮食能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，造成我国粮食能物流成本高。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。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，导致可供加工的资源量有限，一方面企业吃不饱，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。2003-2009年国家发展改革委连续七年安排中央预算内投资22亿元，带动社会资金300亿元，支持全国660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批发市场信息系统和检验检测系统。2010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100家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；四是公开招标确定检验检测系统主要设备，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，确保各项目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660个骨干农产品批发市场中，已有

近 400 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，解决了经销商排长队结算问题，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商诚信电子管理系统，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、有实力的经销商全部纳入 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，并为经销商提供信誉担保。

3、提高了批发市场硬件设施档次

七年来，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。

### 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。

### 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了一部分资金，支持部分粮油仓储设施建设。

### 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。

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），2009-2010年国家发展改革委安排中央预算内投资42.6亿元，建设粮食储备仓容1500万吨、食用油罐175万吨。为完成这批建设任务，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），提出了实施步骤和程序。目前，这批项目正在紧张实施中。项目完成后，将大大改善我国粮油仓储条件，对于完善中央储备粮垂直管理体系、支持主产区特别是东北地区粮食仓储和烘干设施建设、缓解我国食用油收储能力严重不足的矛盾，发挥重要作用，对增强国家粮食宏观调控能力提供了一定的设施保障。

## 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。国家发展改革委将研究提出具体布局方案。

## 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

2009 年 3 月，国务院下发《物流业调整和振兴规划》（国发[2009]8 号）后，国家发展改革委制订了《落实物流业调整和

振兴规划部门分工方案》，对落实规划的工作分工和进度做了具体安排，并决定安排专项资金支持物流业重点项目建设。其中2009年已安排中央预算内投资5亿元，支持162个物流业重点项目建设。2010年还将安排中央预算内投资5亿元，继续支持一批物流业重点项目。为做好物流项目建设工作，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。

## 一、主要做法

考虑到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，国家发展改革委在安排2009年物流业重点项目时，重点考虑支持农产品冷链物流项目。5亿元中央投资共支持162个重点物流项目，其中农产品冷链物流项目87个，安排中央投资2.7亿元。按此思路，2010年5亿元资金中，还将继续支持一批农产品冷链物流项目。

## 二、下一阶段支持重点

根据《物流业调整和振兴规划》的要求，目前国家发展改革委已编制完成《农产品冷链物流发展规划》。规划在充分分析我国农产品冷链物流发展现状和面临形势的基础上，提出了我国农产品冷链物流的发展目标、主要任务和重点工程。规划发布后，国家发展改革委将同有关部门做好规划的组织实施工作，并积极安排专项资金，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、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。

### 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

中央投资安排方式以贷款贴息为主，原则上按项目贷款的实际发生额两年贷款利息安排贴息资金，贴息率不超过当期银行中长期贷款利率；对鲜活农产品冷链物流、物流标准和技术推广工程、物流公共信息平台工程等项目，可以参照贷款贴息规模给予投资补助。

#### 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 2009 年, 对已完成改造的 2044 台套设备, 已下达贴息资金 5.105 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项目管理的通知》(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 农村基础设施建设

农村基础设施建设，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。加快解决农村人口的饮水安全问题，确保到2013年解决全国农村人口的饮水安全问题；继续大力发展战略户用沼气，积极推进大中型沼气工程建设；加强农村公路建设，基本实现东、中部地区油路到村，西部地区油路到乡、公路到村；积极推进农村电力建设，通过电网延伸和可再生能源发电，全面解决无电人口的用电问题；支持农村危房改造，推进少数民族地区游牧民定居、国有林业、垦区棚户区改造等重点工程。同时，继续搞好以工代赈和易地扶贫搬迁试点工程，帮助贫困农民脱贫致富，推动全国减少贫困进程。

# 第一章 农村饮水安全

## 一、现状及建设成效

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。2006-2009年，国家累计安排农村饮水安全工程建设中央投资390亿元，用于解决规划内1.54亿农村人口的饮水安全问题，占“十一五”规划任务的96%，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，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、水质不达标等问题仍然存在，不仅影响工程质量建设和进度，还关系到工程长期良性运行和充分发挥效益。

## 二、下一步建设目标和主要政策措施

农村饮水安全工作直接关系广大人民群众的身体健康和生命安全，关系构建社会主义和谐社会和社会主义新农村建设，

关系扩大内需和促进经济增长。按照十七届三中全会决定中“加快农村饮水安全工程建设，五年内解决农村饮水安全问题”的要求，下一步，国家有关部门和地方将继续全力做好这项工作，在提前完成“十一五”规划任务的基础上，抓紧组织编制实施2010—2013年全国农村饮水安全工程规划，确保如期实现“五年内解决农村饮水安全问题”的目标。

一是全面加快工程建设步伐。进一步加强组织领导，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，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。抓紧编制实施2010—2013年全国农村饮水安全工程规划，尽快完成新增农村饮水不安全人口复核工作，统筹解决新增饮水不安全问题。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。研究通过财政补贴、优惠电价、减免税费等多种方式，降低农村饮水安全工程供水成本。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、2010年投资规模及重点

拟安排中央投资200亿元,用于解决6000万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

农村电力建设是农村基础设施建设的重要组成部分，是国家能源战略的重要内容，也是统筹城乡、促进城乡经济社会发展一体化的重要内涵和基础条件。新时期进一步加强农村电力建设，是社会主义新农村建设和城镇化发展的要求，是统筹城乡发展、全面建设小康社会的要求，对于启动农村消费市场、扩大内需、有效应对国际金融危机，具有重要意义。

### 一、2009年农村电力建设进展情况

实施中西部农村电网完善工程。2009年，根据中央扩大内需的部署和委里投资安排，分2批下达了中央预算内投资计划438.3亿元（其中中央预算内资金100亿元），涉及中西部地区23个省（区、市）和新疆生产建设兵团共4000多个项目。工程实施重点是还没有实施过农网改造、还没有实现“同网同价”的地区，以及配合“家电下乡”和适应农村经济社会加快发展、农民消费结构升级的新要求，加快解决一二期农网改造后的设备老化、供电容量不足等农村电力“卡脖子”问题。计划完成后，可新建和改造110千伏和66千伏变电站490多座、线路9000多公里，35千伏变电站1200多座、线路1.5万多公里，10千伏线路11万多公里、低压线路20.4万多公里，新安装和更换配电变压器10.5万多台，户表改造388万多户。

实施无电地区电力建设工程。2009年，安排了中西部14个省（区、市）和新疆生产建设兵团中央预算内投资计划41亿元（其中中央预算内资金12亿元），共计500多个项目。工程实施重点是支持西藏、青海、新疆、四川、内蒙古等西部和民

族地区，以电网延伸和建设小水电、太阳能光伏电站、风光互补电站等可再生能源发电项目，解决无电人口基本用电问题。计划完成后，共新建和改造各电压等级变电站 110 多座、线路 5 万多公里，建成一批可再生能源发电项目。工程实施后可解决 32.9 万户、共 125.1 万无电人口基本用电问题。

开展绿色能源示范县建设，推动农村清洁和可再生能源应用。部署开展绿色能源县申报工作，按照统筹规划、因地制宜、多能互补、清洁高效、规模开发、注重实效的原则，积极开发利用各种可再生能源资源，在局部区域形成可再生能源和其他清洁能源起主导作用的能源开发利用格局；按照城乡经济社会发展一体化的要求，建立清洁高效和服务规范的农村现代化能源基础设施，促进社会主义新农村建设和县域经济发展。明年初，经评审后择优确定“十一五”期间要建成的 50 个绿色能源示范县的名单，并选择 50 个县作为 2012 年前建成绿色能源县的候选县。

加强农村能源项目建设，增加农民收入，改善农村用能条件。发展生物质发电，优化能源结构，改善农村生态环境，促进节能减排，提高农牧业综合效益。规范农林生物质直燃发电，研究制定了项目管理办法，引导生物质直燃发电有序健康发展，增加农民收入，提高农业综合效益。正在研究起草规模化畜禽养殖场和垃圾填埋场沼气发电项目管理办法，开展示范项目建设，完善相关政策。研究启动沼气发电市场，采取专业化投资建设，以工补农，提高养殖业综合效益。配合金太阳工程的实施，扩大独立太阳能光伏发电在农村的应用。研究利用生物质气化等技术，为农村乡镇、村庄供应清洁生活燃气，完善生物

质集中供气技术进步和服务体系。研究在农村的乡镇、卫生院、养老院、寄宿制学校、生态移民和工程移民集中居住点，以及人口多的村庄，建设采用太阳能热水工程的公共浴室。在可再生能源国际合作项目的支持下，开展了生物质成型燃料初步研究，积极推进生物质成型燃料产业化，为农村居民和城镇用户提供高效清洁燃料。

## 二、当前存在的困难和问题

总体来看，经过 1998 年以来 10 余年的农村电力建设和“两改一同价”（改造农村电网、改革农电管理体制、实现城乡用电同价）工作，农村电网结构明显增强，农村地区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农户的农村电力管理体制，农村电力管理和服务水平明显提高，并已基本实现了城乡居民生活用电同价目标，基本满足了农村地区用电增长需要，有力地促进了农村经济社会的发展。但受投资规模、投资效益、管理体制等多种因素的影响，目前，仍有部分偏远地区没有进行农网改造，一些已改造的设备开始老化，特别是近年来“家电下乡”活动促进了农村电力的快速增长，由于农村电力建设的长效投资机制尚未建立，一些农网已改造地区的电力供应能力又出现了新的不足问题。概括起来，突出表现为：

### （一）无电人口数量仍然较大

根据各省（区、市）统计，目前，全国仍有无电人口约 530 万人，主要集中在四川（154 万）、新疆（103 万）、西藏（70 万）、云南（60 万）、青海（45 万）和内蒙（14 万）。此外，河南省特别提出，由于村队整合、移民搬迁后没有及时解决用电

问题，又新产生了 74 万无电人口。

## （二）西部地区改造面普遍偏低

受投资规模和承贷能力等多种因素的影响，西部地区农网改造面普遍偏低，特别是云南、四川和新疆等地域面积大、居住分散的省区，农网改造面更低，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%。

## （三）农村生产用电设施建设问题突出

1998 年以来，农村电网改造主要集中在农村居民生活用电方面，农村生产用电设施没有列入改造范围，使目前农村生产用电设施改造问题日益突出。除农田灌溉用电设施外，农村大棚种植等设施农业、烟草和茶叶等农产品加工业用电等问题逐步暴露出来。解决好农村生产用电问题对于促进农村经济发展意义重大。

## （四）农网改造电压等级和农网改造范围需要提高和扩大

1998 年以来，农网改造主要是 35 千伏以下的低压电网，目前许多县农网改造以来，农村地区用电增长很快，110 千伏输电线路输电能力不足已成为农村用电增长的制约因素。今后农村电网改造升级应统筹考虑 110 千伏的建设问题。

## （五）代管制不适应农村电力建设的要求

1998 年，为了尽快启动农网改造工作，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，这一体制虽然对尽快启动农网改造工作起到了重要作用，但由于责、权、利不统一，目前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。

## （六）缺乏长期投入的机制

建设资金的落实是做好农村电力建设工作的关键。除国家继续加大对农网建设的投资外，应建立一个长效的农村电力建设投入机制。东部地区完全可以满足需要，中部地区略显不足，西部地区缺口较大。

### 三、今后农村电力建设工作思路

工作思路。贯彻落实中发[2010]1号文件提出的实施新一轮农村电网改造升级工程的要求，把统筹城乡发展作为当前和今后农村电力建设的根本要求，把满足农村生产生活用电需求作为出发点，工业反哺农业、城市支持农村、东部支援西部，按照“统筹规划、因地制宜，经济合理、先进适用，完善管理、推进改革，创新机制、自我发展”的原则，以实现城乡用电一体化为目标，以农村电力体制改革为动力，以建立健全农网自我发展和可持续发展机制为保障，创新体制机制，完善政策措施，抓紧实施新一轮农网改造升级工程，提升农网供电可靠性和供电能力，建设安全可靠、节能环保、技术先进、管理规范的现代化新型农村电网，促进农村经济社会快速发展，促进社会主义新农村建设、城镇化建设和全面建设小康社会目标的实现。

主要任务。一是全面解决无电人口的用电问题。根据无电地区经济社会发展状况、能源资源状况和电力负荷特点等，通过电网延伸和可再生能源发电，全面解决无电人口的用电问题。二是更好地满足农村生活用电需要。根据农村用电新形势，按照新的建设标准要求，通过加密供电设施、更换老设备等措施，不断满足农村生活用电需要。三是解决农村生产用电问题。重点解决农田灌溉用电、设施农业用电、地方特色农产品加工设

施用电等问题，满足农村生产用电需要。四是取消农村电力代管体制。理顺县级供电企业管理体制，建立符合现代企业制度要求的规范的管理体制和运行机制。五是实现城乡各类用电同价目标。实现城乡各类用电同价。

2010 年工作重点。目前已明确了 2010 年农网改造升级工程 120 亿中央预算内资金，无电地区电力建设 12 亿中央预算内资金，正在组织下达投资计划。农网改造升级工程实施重点是：尚未进行过农网改造、未实现“同网同价”和居民用电价格高的地区；藏区、其他少数民族地区以及库区、移民安置区；新近理顺农村电力管理体制、农网改造历史欠帐较多的地区；农村用电增长快、供电能力明显不足、设备老化严重、急需进行农村电网改造升级的地区；适应新农村建设、城镇化建设以及农业农村发展需要，急需配套解决好农村电网建设的地区；农田灌溉机井“井井通电”试点工程。无电地区电力建设工程支持重点是无电人口较多的西部和民族地区。

#### 四、相关政策和项目申报

资金安排。农村电网改造升级工程继续执行中西部农网完善工程的有关政策，资本金除西藏按总投资的 80%，四川三个少数民族自治州、青海藏区、新疆南疆 15 个贫困县及新疆生产建设兵团按总投资的 50% 考虑外，中西部其他地区均按总投资的 20% 考虑，资本金由中央预算内资金安排；其余资金除西藏由项目法人以自有资金配套外，其余省份由中国农业银行贷款解决。无电地区电力建设工程，资本金除西藏按总投资的 80%，四川三个少数民族自治州、青海藏区、新疆南疆 15 个贫困县及新疆生产建设兵团按总投资的 50% 考虑外，中西部其他地区均

按总投资的 20% 考虑；项目法人以自有资金配套 20%；其余由中国农业银行贷款解决。

项目管理。农村电网改造升级工程管理继续执行农网改造工程管理的有关规定，由省级电网公司作为项目法人统一管理；无电地区电力建设工程管理体制按《国家发展改革委关于无电地区电力建设有关问题的通知》（发改能源〔2006〕2312 号）执行。农村电网改造升级工程和无电地区电力建设工程的银行贷款由项目法人按照农网改造的有关政策实行统贷统还。

申报程序。有关省（区、市）及新疆生产建设兵团发展改革委同价格主管部门组织项目法人和有关部门按要求做好农村电网改造升级工程和无电地区电力建设工程年度投资计划下达的各项准备工作，落实项目建设管理体制和项目法人，提出项目安排建议。项目法人要完成项目可行性研究等有关前期工作，落实配套资金，详细说明资金来源并出具资金承诺；银行贷款要取得银行出具的正式贷款承诺函；省级发展改革委要批复可行性研究报告。在此基础上，将年度农村电网改造升级工程和无电地区电力建设的项目规划、建设目标（如解决无电村及人口数量）、工程量、各项工程的投资规模和比例、资金来源、可行性研究报告的批复文稿以及投资计划上报我委，并在我委初步审核上报材料后，使用“中央投资项目编报系统软件”进行编报。届时，我委将根据各省（区、市）前期工作落实情况，最终确定各省（区、市）投资规模并下达投资计划。

## 专题 1：水电农村电气化建设

### 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。“十五”期间建成了 409 个水电农村电气化县，其中 80% 以上的县位于老少边穷地区，治水办电结合治理了上万条中小河流。通过五年的电气化建设，累计完成投资 1151 亿元，增加农村水电装机 1060 万千瓦；人均年用电量 644 千瓦时，比 2000 年增长 76.6%，比全国平均增长率高 10 个百分点；409 个县 GDP 年均增长率达到 15%，是全国平均水平的 1.7 倍。根据农村经济社会发展需要，2006 年又启动了更高标准的 400 个水电农村电

气化县建设。“十一五”期间启动建设的 400 个水电农村电气化县，截止 2009 年底共累计完成投资 143 亿元，新建和改造农村水电装机容量 370 万千瓦，建成输变电工程 61 万 KVA，输配电线路 1.7 万 KM。

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、2010 年工作及下一阶段工作重点

2010 年，国家共安排中央预算内投资 3 亿元，对河北、山西、内蒙古等 25 个省（区、市）和新疆生产建设兵团的水电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：

一是做好规划编制工作。继续坚持为农业、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》编制工作。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 20 多万户、80 多万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，同时保护森林面积 350 多万亩，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、2010年工作及下一阶段工作重点

2010年，国家共安排中央预算内投资3亿元，对河北、山西、吉林等18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。

## 第三章 农村公路建设

### 一、农村公路建设的现状及存在问题

#### (一) 背景情况

农村公路是连接乡（镇）和建制村的公路，包括县道、乡道和村道，是我国公路网的重要组成部分，直接服务于农业、农村经济发展和农民出行，是农村经济社会发展的重要基础设施，也是解决“三农”问题的基础条件之一。国家高度重视农村公路的发展，改革开放以来，特别是在 1998 年实施积极财政政策支持下，加大中央预算内（或国债）、以工代赈和车购税等中央补助资金对农村公路建设的投入，先后安排了贫困县出口公路、西部地区通县油路、县际和农村公路改造工程等专项建设。使我国农村交通条件得到极大改善，对加快农村产业结构调整、发展现代农业和增加农民收入，发挥了重要作用，成为社会主义新农村建设的一大亮点。

2005 年初国务院审议通过了《农村公路建设规划》，该规划提出了农村公路建设的总体目标，并明确了“十一五”期的建设任务和中央补助投资。2006 年中央 1 号文件《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》对农村公路建设提出了更高的目标要求，明确到“十一五”期末，基本实现全国所有乡镇通沥青（水泥）路，东、中部地区所有具备条件的建制村通沥青（水泥）路，西部地区基本实现具备条件的建制村通公路。“十一五”期中央投资总规模为 1854 亿元，其中通畅工程 1244 亿元，通达工程 610 亿元，建设总规模约 118 万公里。

#### (二) 农村公路建设的现状

“十一五”前四年，全社会农村公路建设累计完成投资约 7550 亿元，其中，中央投资约 1603 亿元，累计新改建农村公路 156 万公里。

截止 2009 年底，乡（镇）通沥青（水泥）路率达到 92.67%，东、中部地区建制村通沥青（水泥）路率分别达到 95.58% 和 88.46%，西部地区乡镇通沥青（水泥）路率达到 84.92%，建制村通公路率为 91.11%，农村公路的通达深度和服务水平进一步提高。

### （三）主要的经验

总结农村公路的建设实践，主要做法和经验：一是充分依靠各级政府，明确政府的责任和义务，使农村公路建设由单一的部门行为转变为政府行为，由行业行为转变为社会行为。二是充分发挥农民群众参与积极性，使其变被动为主动，积极投身于农村公路的建设。三是多方筹资，努力破解资金瓶颈制约，在加大政府投资的同时，鼓励引导农民群众筹资投劳，广泛吸收社会资金投入农村公路建设。四是坚持实事求是，量力而行，根据各地实际情况，合理确定农村公路的发展规模、建设标准，灵活地采取养护管理方式。五是按照分级管理，先急后缓的原则，对农村公路建设项目进行系统管理，细化分解目标，突出建设重点，在农村公路建设资金安排上向中西部经济欠发达地区、革命老区、少数民族地区倾斜。六是坚持质量为先、建养并重。确保工程质量，减少后期维修养护成本。七是推进农村公路交通“路站运一体化”进程。

### （四）存在的主要问题

经过近年来的建设，农村公路的通达程度和服务水平取得

了显著提高，但是相对于服务“三农”的大局要求，当前农村公路仍表现出总体水平不高、路网密度较低、通达程度较低、技术等级较差、抗灾能力较弱、地区发展不平衡等不足，究其根源，主要还是资金渠道较窄，地方财力薄弱，建养体制不健全等问题。

## 二、2009年投资建设的主要成效

2009年，国家共安排中央投资576亿元用于农村公路建设。其中，“通畅工程”（农村公路改造工程）安排中央投资429亿元（中央预算内投资120亿元、车购税投资309亿元）建设规模约24万公里；“通达工程”安排车购税投资147亿元，实施通村公路约10万公里。全年全社会新改建农村公路38万公里。

## 三、2010年及今后一段时间的建设重点

2010年国家将继续加大对农村公路建设的投入力度，重点实施好通畅工程和通达工程，完成“十一五”规划确定的目标和建设任务。初步考虑将安排中央投资约286亿元（其中车购税约256亿元、中央预算内30亿元）。

此外，目前我委同交通运输部正在研究“十二五”农村公路建设方案，在充分调研后，将研究确定中央补助投资安排重点、补助标准和总规模。初步考虑是根据《农村公路建设规划》确定的目标、任务和要求，进一步推进农村公路建设，重点将考虑实施西部建制村通沥青路工程，继续提高农村公路通达深度和服务水平。

## 第四章 农村沼气建设

### 一、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。党的十六届五中全会明确要求大力普及农村沼气。党的十七届三中全会也要求推广农村沼气。2008 年中共中央 18 号文件提出的当前进一步扩大内需促进经济增长的十项措施中，明确要求加大农村沼气的建设力度。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—2009 年共安排中央投资 190 亿元，在全国支持建设

了 1408 万户农村户用沼气、1.3 万处养殖小区和联户沼气、1776 处大中型沼气工程、6.3 万个乡村服务网点、50 个县级服务站。

## （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，党的十六届五中全会、十七届三中全会、2008 年中共中央 18 号文件等都对发展农村沼气作出了重要部署，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 2009 年，国家累计安排中央投资 190 亿元，带动地方和农民的投入达 406 亿元。其中河北、湖北、湖南、广西、重庆、四川、贵州、云南、陕西、甘肃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。

4. 注重技术推广。认真吸取历史上农村户用沼气发展的经验教训，强化科技推广和人才支撑，推广了标准化沼气池，发布了 20 多项农村沼气国家和行业标准，全面推广应用模具建池、安全生产、出料方便的适用技术。推进专业化施工，培养

了一支懂技术、会施工、能维护的高素质沼气生产工队伍。

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。2003 - 2009 年，国家共安排中央投资 14.5 亿元，支持建设农村沼气乡村服务网点 6.3 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：部分地区重建轻管的现象较为严重，许多地区的沼气池仍然以农户自我维护为主，废池率有所上升，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，导致申报的项目村、项目户变更调整较大；科技创新有待进一步加强，专业人才短缺；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、2009 年投资建设的主要成效

### （一）2009 年投资规模、建设内容和中央补助标准

2009 年，国家总共安排中央投资 50 亿元用于农村沼气建设，其中：户用沼气安排中央投资 23.79 亿元，支持建设 165.6 万户；养殖小区和联户沼气安排中央投资 1.55 亿元，支持建设 2885 处；大中型沼气工程安排中央投资 17.55 亿元，支持建设 1579 处；乡村服务网点安排中央投资 7.03 亿元，支持建设 1.77 万处；县级服务站安排中央投资 0.08 亿元，支持建设 50 处。

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

一是解决农民生活用能，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。

二是有效防止乱砍滥伐，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。

三是改善农村卫生条件，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。

四是改善农产品品质，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。

五是转变农业增长方式，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，从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。

六是有效带动地方投入，拉动内需，促进农民工就业。据统计，到 2010 年 3 月底，2008-2009 年底新增的 80 亿元农村沼气中央投资已拉动就业 185.33 万人，共采购水泥 445.99 万吨、钢材 9.02 万吨、砂石 1126.26 万立方米、砖 33.74 亿块。

### **三、2010 年及今后一段时间的建设重点和工作**

2010 年，中央预算内投资安排 52 亿元用于农村沼气项目建设。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、沼气服务体系等项目建设，并继续重点向中西部地区倾斜。同时将开展秸秆沼气试点建设和沼气科技支持力度项目试点建设。

目前，《全国农村沼气工程建设规划（2006-2010 年）》的规划任务即将完成，我们正在会同各地抓紧做好十二五农村沼气规划编制工作，以便为下一轮投资安排提供依据。

## 第五章 农村危房、国有农（林）场棚户区改造

### 一、农村危房改造

**1、2009 年建设成效。**2009 年，根据党中央、国务院关于扩内需、保增长、促稳定的决策部署，在 2008 年工作的基础上，国家启动了扩大农村危房改造试点工程，安排 40 亿元资金（新增中央投资安排 15 亿元，中央财政资金安排 25 亿元）用于改造陆地边境县、西部地区民族自治地方的县、国家扶贫开发重点县、贵州省全部县和新疆生产建设兵团边境一线团场近 80 万户农村危房。其中，东北、西北和华北等三北地区试点范围内 1.5 万户，结合农村危房改造开展建筑节能示范。截止到 2010 年 4 月底，开工 76.6 万户，竣工 73.4 万户，开工率和竣工率分别达到 96.5% 和 92.5%。

**2、2010 年建设内容及投资重点。**2010 年 4 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 2010 年扩大农村危房改造试点工作的通知》（建村[2010]63 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 75 亿元资金用于扩大农村危房改造试点工程。其中，中央投资安排 25 亿元，中央财政资金安排 50 亿元。

**目标任务：**支持完成 120 万农村（含新疆生产建设兵团团场连队）贫困户危房改造。其中，优先完成陆地边境县（团场）边境一线 12 万贫困户危房改造，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。

安排范围：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。

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（团场）边境一线贫困户、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扩大农村危房改造试点中长期规划，规划将确定扩大农村危房改造工作的思路、目标和任务等。

**3、项目实施管理。**按照公开、公平、公正原则，规范补助对象和补助标准的审核、审批程序，实行农户自愿申请、村民会议或村民代表会议民主评议、乡（镇）审核、县级审批，补助对象基本信息和各审查环节的结果要在村务公开栏公示。县级政府要组织做好与经批准的危房改造农户签订合作或协议工作。

拟改造农村危房属整栋危房（D 级）的应拆除重建，属局部危险（C 级）的应修缮加固。坚持以分散分户改造为主，在同等条件下，优先安排危房集中村庄（连队）的危房改造，积极编制村庄规划，统筹协调道路、供水、沼气、环保等设施建设，整体改善村庄人居环境。严格控制危房改造建筑面积和总造价，翻建新建或修缮加固住房建筑面积原则上控制在 40 至 60 平方米以内。

补助资金实行专项管理、分帐核算、专款专用，并按有关资金管理制度的规定严格使用，健全内控制度，执行规定标准，严禁截留、挤占和挪用。各级财政部门会同发展改革、住房城乡建设部门加强资金的监督管理，并积极配合有关部门做好审计、稽查等工作。

地震设防地区要严格执行抗震设防标准与要求。地方各级要组织技术力量，对危房改造施工现场开展质量安全巡查与指导监督；加强农村危房改造竣工质量安全检查，对检查不合格的限期整改；要开设危房改造咨询窗口，面向农户提供危房改造技术服务和工程纠纷调解服务。

## 二、国有林区（场）棚户改造工程

**1、建设背景和成效。**国有林区和国有林场作为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，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。加快国有林区棚户区改造和国有林场危旧房改造工程是保障性安居工程建设的重要内容，通知明确了要用三年的时间，完成改造任务。

2008年底，国家在东北内蒙古启动了重点国有林区棚户区改造试点，2009年在重点国有林区全面铺开，2010年启动国有

林场危旧房改造。

国家林业局、国家发展改革委、住房城乡建设部等有关部门、联合颁发了《国有林区棚户区改造工程项目管理办法》(暂行)、《关于做好国有林场危旧房改造有关工作的通知》，进一步明确和完善了改造项目、计划、资金、建设、监督检查等规定和优惠政策。大部分省区根据国家有关政策和本地实际，研究制定了本地区相关管理办法和优惠政策。

截止 2009 年年底，国家已累计安排中央预算内投资 23.5 亿元，累计安排国有林区棚户区改造任务 15.67 万户。各地按照有关政策规定，积极落实省级配套资金，多渠道筹集落实企业和个人自筹资金。

**2、下一步建设目标和任务。**国有林区棚户区改造、国有林场危旧房改造是国家保障性安居工程的重要组成部分。要按照国务院的有关要求，在三年内全面完成棚户区和危旧房改造任务。

**3、2010 年工程建设的重点。**2010 年，国家计划安排中央预算内资金 47 亿元，用于国有林区棚户区改造和国有林场危旧房改造。

**4、项目管理和申报要求。**各地林业、发展改革和住房城乡建设部门要共同研究，以省为单位编制好年度建设方案。国务院发展改革部门会同林业、住房城乡建设等主管部门，依据规划、省级年度建设方案和年度计划申请报告，省级配套资金、企业自有(筹)资金、职工个人出资和配套基础设施建设落实情况，统筹平衡、联合下达各省棚户区改造项目年度计划。

### 三、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，加上农场地处偏远地区，自办社会，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，完全依靠农场和职工自身难以改造危房，需要国家给予扶持。《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，加快农村危房改造，改善农民生产生活条件。为此，我委在 2008-2009 年累计安排中央预算内投资中安排 19.5 亿元，启动黑龙江、广东、云南、海南和内蒙古国有垦区危房改造工作，改造垦区危房 25.82 万户。

**2、下一阶段目标和任务。**根据党的十七届三中全会决定、保障性安居工程工作方案，今后几年，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。2010 年国家安排中央投资 14 亿元，继续用于国有垦区危房改造。

**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、广东 2 个直属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、建设部门后报送农业部审批，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；二是云南、海南、内蒙古3个国有垦区的项目实施方案，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。

#### 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，我委开始在西藏实施游牧民定居工程。2008年，在总结西藏游牧民定居工程实施经验的基础上，我委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2009年底，共安排中央投资29.40亿元，定居游牧民11.78万户，定居游牧民50多万人。项目的实施使定居游牧民结束了漂泊不定的游牧生活，生产生活条件得到了明显改善，改变了过去因基础设施落后导致牲畜大批死亡的局面，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，是国家民生工程和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、建设内容和投资补助标准。**我委从 2008 年起加大了游牧民定居工程投资力度，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、牲畜棚圈及配套基础设施建设等，以户为单位建设，每户建设定居房建筑面积不低于 50 平方米、牲畜棚圈建筑面积不低于 80 平方米。每户中央补助投资 25000 元，主要用于定居房、牲畜棚圈投资补助，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。2010 年，国家安排中央投资 15 亿元用于游牧民定居工程建设。

**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、目标和责任明确到省。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 以工代赈和易地扶贫搬迁

### 一、以工代赈

#### （一）政策背景

以工代赈政策是国家上世纪 80 年代设立的一项扶贫政策，即由政府投资建设基础设施工程，受赈济者参加工程建设获得劳务报酬，以此取代直接救济。组织项目区贫困群众参加工程建设并发放劳务报酬，是以工代赈的基本要求。现阶段，以工代赈是一项重要农村扶贫政策。

1984 年我国在计委系统成立了专门机构负责管理以工代赈工作，使我国的以工代赈走向了规范化，主要用于贫困地区的基本农田、小型水利、乡村道路、人畜饮水、小流域治理等基础设施建设。自 1984 年以来，以工代赈建设主要分为两个阶段。第一阶段，1984—1995 年，以粮食、棉花、布匹和中低档工业品等实物形式，共安排 7 批物资，折合人民币约 285 亿元。第二阶段，1996 年至今，以中央投资形式，共安排财政预算内、中央预算内和国债以工代赈资金 751.5 亿元。其中，2006 至 2009 年安排 192 亿元。

实施以工代赈政策可以同时达到三个目标。第一，通过组织赈济对象参加工程建设，使赈济对象得到必要的收入和最基本的生活保障，达到赈济的目的。第二，在政策实施地区形成一批公共工程和基础设施，对当地经济社会的发展长期发挥作用。第三，在政策实施地区解决农村剩余劳动力临时就业问题，激发群众自力更生、艰苦奋斗的精神，摆脱“等、靠、要”等消极意识。据初步分析，在国家扶贫开发工作重点县（或原国定

贫困县)中,很大一批基本农田、农田水利、人畜饮水、乡村公路、小流域治理等农村小型基础设施是通过以工代赈的方式建设的。以工代赈投资集中投向国家确定的贫困地区,并向贫困人口多、基础设施薄弱、受灾严重的贫困地区倾斜。自国家实施以工代赈政策以来,以工代赈为帮助贫困农民脱贫致富、推动全国减贫进程做出了重要贡献。以工代赈政策受到了农村贫困地区干部群众的普遍欢迎和衷心拥护,被誉为德政工程、民心工程。

## (二)建设目标和任务

**总体目标。**“十一五”期间,通过以工代赈建设,有效改善贫困地区耕地(草场)质量,稳步增加有效灌溉面积,明显提高农业综合生产水平,进一步缓解群众出行和饮水困难问题,增强抵御自然灾害能力,改善局部生态环境。

**主要任务和建设重点。**以集中连片区域中的贫困乡村和贫困村作为扶持对象,因地制宜,突出区域建设重点,提高以工代赈建设的针对性和实施效果。

1、西南高山石山区。主要分布在广西、四川、贵州、云南等省区。加强乡村道路建设,进行缓坡地坡改梯建设,配套开展雨水集蓄工程建设,结合水资源开发和石山区洼地排涝工程进行小流域综合治理。

2、秦巴山区。主要分布在湖北、重庆、四川、陕西等省市。以提高耕地质量为中心,加强坡改梯等中低产田改造,进行小型农田水利建设,开展农田保护为主的小流域综合治理,改善乡村道路状况。

3、黄土高原丘陵沟壑区。主要分布在山西、陕西、甘肃、

宁夏等省区。加强以库井灌区配套、雨水集蓄工程为主的农田灌溉和人畜饮水水源工程建设，进行以小型淤地坝为主的小流域综合治理。

4、北部寒旱区。主要分布在吉林、黑龙江、河北、内蒙古、新疆等省区及辽宁部分贫困地区。加强现有耕地水利配套设施建设，进行天然草场改良和灌溉饲料地建设，开展小型抗旱水源工程建设。

5、黄淮海低洼易涝区。主要分布在包括河北、安徽、河南等省。加强田间排灌配套工程建设，结合土壤改良和盐碱地综合治理开展基本农田建设。

6、南部丘陵低山区。主要分布在江西、湖北、湖南等省及海南、福建部分贫困地区。加强小型农田水利建设，结合坡耕地改造开展小流域综合治理和草山草坡建设。

7、青藏高寒区。主要分布在西藏全区及四川、青海等省区。结合天然草场退化治理，加强饲草料基地、小型农田水利设施和人畜饮水工程建设。

**2010年建设重点及目标。**2010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。根据国务院有关规定，以工代赈重点用于贫困地区生产性基础设施建设：一是小型农田水利工程建设，通过新建和扩改建微型、小型水源、水渠工程，新增和改善农田有效灌溉面积，改善农业生产条件，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，增加粮食产量和农民收入、调整农业结构发挥作用；二是基本农田建设。通过新建农田、改造中低产田及坡改梯整治等工程建设，改善农业生产条件，增加了

农作物种植面积，提高了农产品产量，为贫困群众解决温饱和当地经济发展打好基础；三是乡村道路建设。用于贫困地区“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，解决贫困群众行路难问题，完善贫困地区路网功能，加强贫困地区的对外联系，优化经济发展环境，为当地资源开发和经济发展创造条件；四是人畜饮水工程。用于偏远贫困乡村打井、铺设管道、集雨、修筑塘坝、建蓄水池和简易自来水等工程为主的工程建设。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。生态环境恶劣是造成贫困的重要根源之一，也是贫困群众脱贫致富的主要障碍。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，增加贫困群众收入，改善局部生态环境，为实现经济、社会、生态可持续发展打下基础。

### （三）资金和项目管理制度

根据《国家扶贫资金管理办法》、《财政扶贫资金管理办法》和《国家以工代赈管理办法》等规定，各级发展改革部门认真贯彻落实投资体制改革精神，按照建设程序要求，加强以工代赈计划和资金管理，完善以工代赈建设项目前期工作，健全项目分级管理和审批制度；做好计划执行、资金使用、工程项目管理检查、工程验收等工作；会同财政、审计、监察等部门建立监督检查制度；推行公告、公示制度，主动接受干部群众和社会各界的监督；研究探索以工代赈建设工程效果的评价反馈和后期管护机制，进一步提高以工代赈资金使用效果。

“十一五”期间，国家根据财力可能，力争扩大以工代赈投资规模。各省（区、市）按照量力而行、积极配套的原则，确

定符合本省（区、市）实际的投资规模。

以工代赈资金和项目，集中安排在中西部地区国家扶贫开发工作重点县，由县级以工代赈主管部门根据当地的实际和扶贫开发及以工代赈建设规划，按照轻重缓急的程度，提出年度安排建议计划，经市级发展改革部门审核，报省级发展改革部门平衡。省级发展改革部门根据全省（自治区、直辖市）的实际和建设重点，研究提出省级以工代赈年度建设建议计划，报国家发展改革委审核。国家发展改革委根据全国年度以工代赈资金规模，统筹考虑各地扶贫开发工作目标和任务，扶贫工作的难易程度等因素，经综合平衡，编制下达国家以工代赈年度计划，包括资金计划和建设计划，并抄送国务院有关部门。省级发展改革部门分解下达项目计划，县级发展改革部门负责组织实施。具体办法，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。

## 二、易地扶贫搬迁试点工程

### （一）背景情况及建设成效

易地扶贫搬迁，是党和政府在新时期探索实施的一项重要扶贫举措，通过对生活在不适宜人类生存地区的贫困人口实施搬迁，达到消除贫困和改善生态的双重目标。

为探索扶贫开发的新举措，针对生活在缺乏基本生存条件地区的农村贫困人口，经国务院批准，自 2001 年起，国家发展改革委安排国债和中央预算内投资在中西部地区部分省（区、市）组织实施了易地扶贫搬迁（生态移民）试点工程。截至 2009 年底，累计安排中央资金 112 亿元，搬迁 243.7 万人。其中 2006 年至 2009 年安排中央资金 56 亿元，搬迁 120.5 万人。这项试

点工程基本做到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，逐步走上脱贫致富和可持续发展之路。

经过几年的试点工作，易地扶贫搬迁试点工程初步取得了明显的成效，较好地解决了剩余贫困人口中“最难啃的硬骨头”的脱贫和发展问题，有效地推进了全国的减贫进程。同时，促进了生态环境恢复和保护，为西部大开发战略的实施，及再造一个山川秀美的西部地区，作出了重要贡献。

## （二）建设目标和任务

“十一五”期间，在各级政府扶持和群众努力下，通过实施易地扶贫搬迁，改善生态环境和生产生活条件，扶持产业发展，拓宽增收渠道，加快社会事业发展，稳定解决搬迁人口的温饱问题，提高其综合素质和生活质量。总体上，确保搬迁人口稳定后的生产生活水平不低于当地居民的平均水平。

2006-2010 年搬迁西部地区 10 省（区、市）农村贫困人口 150 万人，平均每年搬迁 30 万人，并在中部有关省开展小规模易地扶贫搬迁试点。主要建设内容：一是基础设施和生产条件：安置区的基本农田、农田水利、草牧场和棚圈、乡村公路等基本的生产设施。二是生活设施：安置区的住房及其附属设施、人畜饮水、农村沼气等必要的生活设施。三是社会事业设施：安置区的学校、卫生室和文化室等必要的社会服务设施。四是经济发展：安置区的劳动力培训等涉及群众长期发展的项目和设施。五是生态建设：安置区的生态建设和保护工程。

2010 年，国家安排中央预算内易地扶贫搬迁试点投资 20 亿元，继续在中西部地区开展易地扶贫搬迁（生态移民）试点

工程。并继续坚持六项实施原则：一是坚持扶贫与生态建设相结合的原则；二是坚持群众自愿的原则；三是坚持统筹安排、政策保障的原则；四是坚持先开发、后搬迁的原则；五是坚持因地制宜、讲求实效的原则；六是坚持量力而行、循序渐进的原则。实施范围主要是西部有关省（区、市）的国家扶贫开发工作重点县，并在中部有关省国家扶贫开发工作重点县的深山、石山区县开展小规模试点。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，及生态工程建设需要搬迁的贫困农牧民。

### （三）投资和项目管理制度

项目管理规定。国家易地扶贫搬迁工作在国务院统一领导下开展，由各省政府负总责，项目县组织实施。跨县的搬迁工程由省级政府统一协调。国家发展改革委根据中央有关要求，制定国家易地扶贫搬迁规划，编制下达年度投资计划，提出政策建议和实施意见，协调国务院有关部门共同积极稳妥地推进易地扶贫搬迁工作。地方发展改革部门在本级政府的领导和上级发展改革部门的指导下，会同相关部门组织开展本地易地扶贫搬迁工作。

各地根据中央有关政策要求和本规划，结合当地实际，在摸清土地、水利等安置资源的前提下，科学评估，广泛论证，处理好需求与可能、近期与长远、扶贫与生态的关系，制定易地扶贫搬迁规划。易地扶贫搬迁规划要符合当地农村经济、县域经济发展的总体要求，与相关行业规划相互衔接，纳入当地国民经济和社会发展规划，突出科学性、严谨性和可操作性。依据规划建立项目库，做好项目储备。按照规划有计划、有组

织、分阶段地开展搬迁工作。

各地依据规划因地制宜编制实施方案，主要内容包括迁出地安置地选择、搬迁对象确定、搬迁方式、安置模式、安置地项目建设、资金筹措、后续发展途径、配套政策措施，以及搬迁和安置工作的组织实施，重点解决搬迁群众的基本生产生活和后续发展途径问题。对少数民族人口的搬迁，统筹考虑传统生活方式和民族习惯。

易地扶贫搬迁试点工程按照项目管理，省级发展改革部门按照建设程序对实施方案履行审批手续。对于住房、道路、农田水利、教育卫生、生态工程等基础设施建设项目建设要进行分类审批。其中，规模较大的单项工程按照管理权限单独审批；对于群众搬迁安置、配套政策等搬迁安置方案，由地方政府提出审批意见。实施过程中，按照国家有关规定做好计划执行、资金使用、工程项目管理等工作，建立监督检查制度和公告、公示制度，主动接受干部群众、新闻媒体及社会各界的监督。

易地扶贫搬迁试点工程涉及生态、基础设施、社会事业、住房、产业结构、劳动力培训等多方面建设内容。中央补助的易地扶贫搬迁专项资金只能满足搬迁群众最基本的生产生活需要，涉及搬迁群众技能培训、后续发展和生态环境建设等问题，需要其他相关资金支持。各地在实施过程中，按照中央关于积极整合政府支农投资的要求，充分利用现有的中央支农投资渠道，以安置点为载体，按照“统一规划、集中使用、渠道不乱、用途不变、各负其责，各记其功”的原则，引导生态、扶贫、水利、交通、农业综合开发等资金共同促进安置区经济社会发展，发挥资金整体效益。同时，各地以政府投资为引导，通过市场

机制积极吸引社会投资合理开发安置区资源，促进相关产业发展，帮助搬迁群众脱贫致富。

各地在组织实施过程中，结合本地实际，研究制定税收、土地、宅基地、户籍、子女入学、就业、计划生育等方面的配套政策。地方发展改革部门要与财政、土地、农业、民政、水利、劳动、公安、教育、税务、计生等部门齐心协力，相互配合，形成合力，保证政策落实到位。同时，积极研究探索扶持安置区产业开发、结构调整、培育经济增长点等促进经济长期稳定发展的途径，增强自我积累和发展能力；加强劳动力技能培训，拓宽就业和增收渠道，确保搬迁群众安居乐业，实现“搬得出、稳得住、能致富”的目标。

实施易地扶贫搬迁试点工程，搬迁群众是主体。地方发展改革部门会同相关部门在做好宣传引导、组织服务、落实政策工作的同时，充分征求群众意见，尊重搬迁群众意愿。鼓励和吸引搬迁群众积极参加直接受益工程建设，发挥群众自力更生精神，建设新家园，创造新生活。

投资补助标准。易地扶贫搬迁试点工程所需投资由中央、地方、搬迁群众共同承担。中央专项安排易地扶贫搬迁投资，属中央补助性投资，在国债投资或基本建设投资中统筹解决。地方政府结合自身财力安排一定的配套投资。条件允许地区，在群众自愿的前提下，搬迁群众就住房等直接受益工程适当承担部分费用。中央补助投资用于建设搬迁群众基本的生产设施和必要的生活设施，包括住房、基本农田、水利设施、乡村道路，及必要的教育、文化、卫生等设施。中央补助投资不得用于生产经营性项目，包括设备购置、运输工具、加工项目等，

以及土地和房屋的征用补偿费。

申报要求和程序。为积极稳妥地推进易地扶贫搬迁试点工程，在地方研究制定专项规划的基础上，按照规划有计划、有重点、有步骤地实施。为确保搬迁群众“搬得出、稳得住、能致富”，要求各地在审查搬迁方案时，重点考察安置点的安置条件、搬迁群众后续发展和户籍、子女入学等配套政策等问题。由县级发展改革部门根据当地实际和扶贫开发及易地扶贫搬迁（专项）规划，按照轻重缓急程度，提出年度安排建议计划，经市级发展改革部门审核报省级发展改革部门平衡。省级发展改革部门根据本地实际和建设重点，研究提出省级易地扶贫搬迁试点工程年度建议计划，报国家发展改革委审核。国家发展改革委根据全国易地扶贫搬迁试点资金的年度规模，统筹考虑各地扶贫开发工作目标和任务、扶贫工作的难易程度等因素，经综合平衡，编制下达国家易地扶贫搬迁试点工程年度计划，并抄送国务院有关部门。国家计划主要包括补助资金、建设任务和搬迁人口等，要求加强省级统筹财力，对地方配套资金落实负总责，优先安排并打足资金，不留缺口。省级发展改革部门分解下达项目计划，县级发展改革部门负责组织实施。

## 第四部分 林业和生态建设

### 一、林业和生态建设的背景

#### （一）“十一五”期间开展的主要工作和取得的成效

党中央、国务院高度重视生态建设，在多项重要文件中明确提出加强生态建设的要求，胡锦涛、温家宝等领导同志对加强生态保护和建设工作做出过多次批示，按照党中央、国务院的要求，国务院各有关部门和各级地方政府密切配合，积极做好相关工作。

一是通过实施重点工程，建立了生态建设稳定的投入渠道。新中国成立以来，国家不断加大林业、草原生态建设与保护的投入力度，特别是 1998 年我国长江、松花江流域发生了历史罕见的特大洪水后，党中央、国务院为了改善生态、保护环境，减少水土流失，先后启动实施了天然林资源保护、退耕还林、退牧还草、京津风沙源治理以及三北及长江流域等防护林体系建设，并陆续开展了青海三江源自然保护区生态保护和建设、岩溶地区石漠化综合治理等区域性重点工程，这些重点工程使我国生态建设形成了“面上整体推进，点上重点突破”的基本格局。截止到目前，国家已累计投入中央预算内资金 1271 亿元，财政资金 2856 亿元。目前，这些工程中的大部分已实施了近 10 年，工程区森林植被得到了有效保护，天然林木材产量大幅调减，退耕还林工程区水土流失有效遏制，京津地区风沙危害明显减轻，珍稀濒危野生动植物得到了有效保护，后备森林资源培育步伐明显加快。

二是林权制度改革和草场承包顺利推进。党中央、国务院高度重视集体林权制度改革工作，在总结各地试点经验的基础上，2008年做出了全面推进集体林权制度改革的重大决策。各地区、各部门按照中央部署，积极推进集体林权制度改革工作，取得了重要进展和初步成效。截止到2009年6月底，福建、江西、辽宁、浙江、云南5省基本完成主体改革，河北、安徽、河南、湖北、湖南、重庆、四川、贵州等19省（区、市）全面推开主体改革，其他省区市都在积极开展改革试点，全国已确权的林地达14.7亿亩，占集体林地的60%。我国主要草原地区积极推进草原承包工作，目前全国累计承包草原面积近33亿亩，约占全国草原总面积的55%。

三是出台了一系列扶持生态建设的财政税收政策。国家已初步建立有利于生态环境保护和建设的财政转移支付制度。根据《森林法》的有关规定，于2004年正式建立了森林生态效益补偿基金，截至目前，中央财政累计安排森林生态效益补偿基金220亿元，补偿面积达10.49亿亩。随着政策的逐步完善，国家将从2010年起对属集体林的国家级公益林，中央财政补偿标准由每年每亩5元提高到10元。在中央森林生态效益补偿基金的带动下，截至2008年，全国有27个省建立了省级地方补偿基金，省级财政已累计投入地方补偿基金97.39亿元。国务院2007年底发布的《企业所得税法实施条例》，将林木的培育和种植、林产品的采集等纳入免征企业所得税范围，将花卉、茶等纳入减半征收企业所得税范围。国家对企业以林区三剩物和次小薪材为原料生产加工的综合利用产品也实行了优惠的税收政策。

四是生态建设的法律法规体系进一步健全。我国已经基本形成了比较完善的自然资源和环境保护的法律法规体系，这些法律法规都从不同侧面加强了对各种生态系统的保护。如《森林法》、《防沙治沙法》、《草原法》、《自然保护区管理条例》、《水土保持法》等。国务院发布了一系列与生态环境建设密切相关的政策性文件，制定实施了《全国生态环境建设规划》和《全国生态环境保护纲要》、《全国草原保护建设利用总体规划》等专项规划。通过多年的努力，我国生态环境保护和建设工作正在逐步走上法制化、规范化的轨道。

五是全社会生态文明的观念明显增强。采取多种形式，广泛开展生态环境宣传教育，增强了全民生态环境的危机感和紧迫感；生态环境信息公开取得进展，每年发布全国环境状况、国土绿化、水土保持状况公报等。随着以人为本、全面、协调可持续科学发展观的树立，统筹人与自然和谐发展有关措施的落实，以及保护环境基本国策和可持续发展战略的贯彻和实施，各级政府和广大干部群众保护生态环境的责任感和自觉性明显提高。生态环境建设的公众参与、舆论监督的社会氛围初步形成。全民义务植树成为自觉行动，建设和维护良好的人居环境成为人们的普遍要求，生态文明的观念深入人心。

经过长期努力，我国生态保护和建设取得了显著的成效。主要是：

一是森林面积和森林蓄积实现了“双增长”。根据全国第七次森林资源清查的初步显示统计，森林面积达到 29 亿亩，人工林面积达到 9 亿亩，森林蓄积达到 137 亿立方米，森林覆盖率从新中国成立初期的 8.6% 增加到 20.36%。

二是森林在应对气候变化中起到积极作用。随着我国森林面积的持续增长，森林质量的不断提高，为提高我国应对气候变化能力发挥了重要作用。我国通过持续不断地开展造林和森林经营，吸收了二氧化碳，通过控制毁林减少二氧化碳排放量，有效减少了二氧化碳排放。

三是有效遏制了全国草原生态环境加速恶化的势头，局部地区生态环境明显改善。退牧还草工程已实施围栏封育 6 亿亩，工程区产草量比非工程区增高 68%。

四是土地沙化加剧的态势得到遏制。我国土地沙化由 20 世纪末的年均扩展 3436 平方公里变为目前的年均缩减 1283 平方公里，沙化土地面积开始缩减，总体上实现了从“沙逼人退”向“人逼沙退”的历史性转变。

五是湿地生态系统保护成为生态建设的重要内容。湿地生态系统开始得到保护和恢复，我国大约一半的自然湿地得到较为有效的保护，有 36 处湿地被纳入国际重要湿地名录。

六是自然保护区在生态保护中起到越来越重要的作用。截至 2008 年底，全国已建立自然保护区 2538 处，约占国土面积的 15.1%，有效保护了 90% 的陆地生态系统类型、85% 的野生动物种群和 65% 的高等植物群落。大熊猫、朱鹮、扬子鳄、兰科植物等濒危物种群得到恢复发展。

七是水土流失治理取得显著成效。建国以来通过采取生物措施和工程措施相结合的大规模整治，全国初步治理水土流失面积累计达 101.6 万平方公里，现有水土保持措施每年可保持土壤 15 亿吨，治理区水土流失的严重趋势得到初步控制，取得了明显的生态、经济和社会效益。

## （二）存在的问题

我国的生态建设尽管已取得了巨大的成效，但随着经济社会的发展，粗放型的经营方式尚未得到根本的转变，经济发展对自然资源的索取越来越多，生态恶化的趋势尚未得到根本的改变。主要表现在：

——森林资源匮乏。我国是世界上森林资源最贫乏的国家之一，人均森林面积不足世界人均占有量的  $1/4$ ，人均森林蓄积只有世界人均占有量的  $1/7$ 。森林分布地域差异大，占国土面积 32% 的西北 5 省，森林面积和蓄积仅占全国的 11% 和 7%。

——沙化危害严重。我国现有荒漠化土地 263.62 万平方公里，沙化土地面积 173.97 万平方公里，是世界上受沙化危害最严重的国家之一，全国沙化土地面积占国土面积的  $1/5$ ，受沙化影响的人口达 4 亿多。

——水土流失影响巨大。我国现有水土流失面积 356 万平方公里，约占国土面积的  $1/3$ 。

——生物多样性保护受到严重威胁。我国处于濒危状态的动植物物种高达 15%—20%，超过世界平均水平。天然湿地面积萎缩和功能下降。

——草地退化严重。我国现有草地 4 亿公顷，90% 发生不同程度的退化。

从总体上看，我国的生态环境虽在向好的方向转变，但生态恶化的趋势尚未得到根本性的遏制，形势仍十分严峻。加快生态建设的步伐，加大环境保护力度，是从根本上确保生态文明建设的有效途径。同时，我国经济发展与生态建设的深层次矛盾尚未得到有效解决，经济发展对生态环境保护的压力必将

长期存在，在加速现代化的进程中对保护生态环境要求更高，生态保护与建设的任务异常艰巨。

## 二、2009年投资建设的主要成效

2009年，全国共安排造林计划8220万亩，比2008年增长13.99%。据统计，全年完成造林面积8827.35万亩，比2008年增长9.92%。其中，人工造林5838.28万亩、飞播造林343.51万亩、新封山育林2645.56万亩。林业重点工程完成造林6708.20万亩，占全部造林面积的76%。2009年，全国参加义务植树共计5.9亿人次，植树24.8亿株。其中，有4.1亿人次直接参加义务植树劳动，栽植树木18.1亿株；另有1.8亿人次通过间接方式履行植树义务，折合栽植树木6.7亿株。义务植树尽责率为63%，较2008年提高4个百分点。

截至2009年底，全国林业系统已建立森林生态系统、湿地生态系统、荒漠生态系统、野生动物和野生植物等5种类型自然保护区2011处，面积18.42亿亩，约占国土面积的12.79%，其中，国家级自然保护区246处，面积11.55亿亩，构成了我国自然保护区的主体。这些自然保护区有效保护着我国90%的陆地生态系统类型、85%的野生动物种群和65%的高等植物群落，涵盖了20%的原生林、47%的自然湿地和30%的典型荒漠地区，对维护生态和生物多样性、促进可持续发展发挥了重要作用。

## 三、2010年及今后一段时间的建设重点

### （一）继续增加林草植被，恢复生态环境

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。

继续推进天然林资源保护、重点地区防护林体系建设、水土流失治理等工程；切实巩固退耕还林成果，通过结构调整、劳动力转移、生态移民等多种措施，推动生态脆弱地区和重要生态区位的退耕还林；加快实施退牧还草，保护和改善草原生态；加强野生动植物保护及自然保护区建设、湿地保护与恢复。2010年全年完成造林任务8880万亩以上，义务植树25亿株。

## （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都发源于此，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。要加快推进三江源自然保护区，西藏生态安全屏障、甘南黄河水源区、青海湖流域的生态保护与建设，祁连山水源涵养区生态保护和建设，青藏高原东南缘地区生态综合治理，迪庆“两江”沿岸地区生态综合治理，构造青藏高原生态屏障。

## （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，每个地区的生态问题也各不相同，要在推进面上治理的同时，采取综合治理的方式，切实加强重点地区的生态治理。统筹推进京津风沙源地区、岩溶石漠化地区、黄土高原地区、新疆准格尔盆地南缘和塔里木盆地周边的生态环境综合治理。

## （四）加强产业体系建设，做好生态建设的产业支撑

发展生态产业是促进生态建设良性、协调发展的重要途径和手段，只有生态产业得到发展，才能促进地方经济发展和农民增收，也才能使当地的干部群众自觉地参与到生态建设中来，

自觉地开展生态建设，保护生态建设的成果。要切实做好速生丰产用材林基地建设、油茶产业发展等建设。

### （五）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。要切实加强森林防火体系建设、全国林业有害生物防治、林木种苗基础设施建设。

## 专题 1：天然林资源保护工程

### 一、建设背景和成效

1998 年，长江、嫩江流域发生特大水灾后，《中共中央国务院关于灾后重建、整治江湖、兴修水利的若干意见》明确提出：“全面停止长江黄河流域上中游的天然林采伐，森工企业转向营林管护。”当年，天然林保护工程(以下简称“天保工程”)在我国重点国有林区试点。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》，工程规划期从 2000 年到 2010 年。建设范围涉及长江上游、黄河上中游、东北内蒙古等重点国有林区 17 个省(区、市)。主要建设任务：一是实行木材生产停伐减产，加大森林管护力度。二是加快长江上游、黄河上中游工程区宜林荒山荒地造林绿化。三是妥善分流安置国有林业企业富余职工。

2009 年国家共下达新增中央预算内天保工程投资计划 10 亿元，营造公益林 1315.43 万亩，其中人工造林 230 万亩，飞

播造林 110 万亩，封山育林 975.43 万亩，工程建设进展顺利。

## 二、下一步建设目标和任务

要继续组织实施好天保工程建设，一是做好工程实施 10 年建设成效和经验的总结，分析研究存在问题及原因，提出对策思路。二是做好延长工程实施期限政策研究，解决工程实施中存在的突出问题，完善相关政策措施。三是做好延长工程实施期限表格制定和相关测算工作，收集整理相关资料。

## 三、2010 年工程建设的重点

2010 年国家已安排中央固定资产投资 11 亿元用于工程建设，安排人工造林 251.2 万亩，飞播造林 110 万亩，封山育林 1079.15 万亩。

## 四、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 2：京津风沙源治理工程

### 一、建设背景和成效

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 年国家紧急启动了京津风沙源治理工程，工程建设开始实施，2002 年国务院批复了《京津风沙源治理工程规划（2001-2010）》，工程建设全面展开。

工程建设区西起内蒙古的达茂旗，东至河北的平泉县，南起山西的代县，北至内蒙古的东乌珠穆沁旗，地理坐标为东经 $109^{\circ}30'—119^{\circ}20'$ ，北纬 $38^{\circ}50'—46^{\circ}40'$ 。范围涉及内蒙古、河北、山西及北京和天津的75个县(旗、市、区)。总国土面积为45.8万平方公里。工程建设总投资577.03亿元。建设内容分为林业建设、草地治理、水利配套设施建设和小流域综合治理多个方面。工程建设的目标是，到2010年，通过封沙(山)育林(草)，飞播造林(草)、人工造林、退耕还林还草、草地治理等生物措施和小流域综合治理等工程措施，治理沙化土地15175.29万亩。工程本着因地制宜，因害设防，宜林则林、宜灌则灌、宜草则草的原则和生物、工程和管理措施相结合的方式进行建设，以实现区域生态环境的良性循环。

2009年国家已安排京津风沙源治理工程中央固定资产投资17亿元，五省(区、市)实施了人工造林、飞播造林、封山育林、小流域治理、暖棚建设和人工种草等建设内容。工程区生态状况整体好转，森林覆盖率有所提高，自然灾害损失率下降，农田草牧场防护林率提高，经济社会可持续发展能力不断提升，农牧民收入普遍增加，生态文明程度普遍提高。

## 二、下一步建设目标与任务

一是落实责任制，保质保量完成全年工程建设任务；二是进一步强化措施，切实巩固工程建设成果；三是推动后续产业发展，实现强农富民；四是全面推进工程区集体林权制度改革，切实调动群众参与工程建设的积极性；五是认真总结，客观评价工程建设成效，为二期规划编制做好充分的准备；六是加强工程效益监测，完善监测体系，为科学决策提供支撑服务。

### 三、2010年建设内容及投资重点

2010年国家已下达京津风沙源治理工程中央固定资产投资17亿元用于工程建设，安排了人工造林、封山育林、飞播造林、人工种草、围栏封育、基本草场和小流域治理等建设内容。

### 四、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（2001-2010年）》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，扎实实地做好京津风沙源治理工作。各省（区、市）发展改革委同林业、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，将同国家林业局、农业部、水利部联合下达投资计划。

## 专题3：防护林体系建设工程

### 一、建设背景及成效

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。2000年到2009年，国家已累计安排中央固定资产投资为113亿元，其中2009年安排中央固定资产

投资 21 亿元。

## 二、下一步建设目标和任务

2010 年三北防护林体系建设的重点仍然是以防沙治沙和重点区域水土流失治理为重点，在 2009 年已经组织建设的重点区域基础上，继续围绕这些重点区域抓好工程建设，扩大规模、提高质量，尽快实现区域突破。

## 三、2010 年建设内容及投资重点

2010 年国家拟安排中央固定资产投资 33 亿元用于防护林体系建设，开展人工造林和封山育林。

## 四、项目管理办法及申报程序

各地要进一步总结工程建设经验，按照集中布局、统一部署、突出资金使用效益的原则，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，联合上报国家发改委和国家林业局。

## 专题 4：退耕还林工程

### 一、建设背景及成效

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》。2007年,国务院根据退耕还林工程实施的实际情况,下发了《国务院关于完善退耕还林政策的通知》(国发[2007]25号)。主要政策内容是:继续对退耕农户直接补助;建立巩固退耕还林成果专项资金,同时完善了相关配套措施。

2009年,国家安排中央预算内投资16亿元开展退耕还林配套荒山荒地建设,安排中央预算内投资4亿元开展基本口粮田建设。国家安排中央财政资金398亿元,其中现金和生活费补助244亿元,巩固成果专项资金154亿元。退耕还林工程建设继续稳步推进,进一步加快了全国造林绿化进程,促进了农民增收。

## 二、下一步建设目标和重点

《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)对退耕还林工作提出了新的要求,国家发展改革委将同有关部门进行认真研究,扎实做好各项工作。

## 三、2010年建设内容及投资重点

2010年拟安排退耕还林工程投资16亿元用于工程建设。

## 四、项目管理办法及申报程序

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,报国家发展改革委审定后下达。

## 专题 5：退牧还草工程

### 一、背景及成效

我国拥有天然草原近 60 亿亩，占国土总面积的 41.7%，其中可利用草原面积 49.5 亿亩。长期以来，由于气候变暖和不合理利用等原因，我国 90% 的天然草原出现不同程度的退化。草原的退化，不仅制约了草原畜牧业的发展，而且影响经济社会的可持续发展，对国家生态和国土安全构成严重威胁。2002 年 12 月，国务院西部办、国家发改委、农业部、财政部和国家粮食局联合向国务院呈报了《关于启动退牧还草工程建设的请示》，提出用 5 年时间，在蒙甘宁西部荒漠草原，内蒙古东部退化草原，新疆北部退化草原和青藏高原东部江河源草原四大片区的内蒙古、新疆、青海、宁夏、甘肃、四川、云南等 7 个省区（从 2004 年起加西藏）和新疆生产建设兵团先期治理 10 亿亩退化草原。2003 年，退牧还草工程正式启动。2005 年，经国务院同意，对退牧还草工程的政策进行了调整和完善，主要是提高了围栏建设标准，延长饲料粮补助年限，增加了严重退化草原补播建设内容，增加了工程前期工作补助费。

截至 2009 年底，退牧还草工程共下达草原围栏任务 6.76 亿亩，补播退化草原 1.46 亿亩，共安排中央投资 115.7 亿元。退牧还草工程的实施取得了明显的生态、社会和经济效益。在生态效益方面，通过工程实施，禁牧休牧区的草原得以休养生息，草原植被得到较好的恢复，植被覆盖度和牧草产量明显提高，草群中优良牧草比例有所增加，草原生态环境日趨好转，草原特有的涵养水源、防止水土流失、防风固沙等生态功能明显增强。通过开展舍饲圈养、畜种改良，提高了生产效益，增

加了农牧民收入。同时，国家实施的退牧还草工程的饲料粮补助政策，也直接增加了工程区农牧民的经济收入，使实施禁牧休牧后的农牧民收入基本不减少，生活水平不降低。

## 二、建设目标和任务

“十一五”期间（2006—2010年），实施退牧还草7.5亿亩，其中：禁牧3.02亿亩，休牧4.33亿亩，划区轮牧0.15亿亩。到2010年，使工程区30%的退化草原得到有效治理，工程治理区草原生态恶化的趋势得以有效遏制，天然草原家畜超载率由34%下降为25%。2010年，国家安排中央投资20亿元用于退牧还草工程建设。

## 三、项目管理办法

退牧还草工程实行“目标、任务、资金、粮食、责任”五到省，省级人民政府对工程负总责。草原围栏建设资金根据草原类型和区域范围确定，青藏高原东部草原区，每亩草原围栏建设25元，中央补助70%；蒙甘宁西部荒漠草原区、内蒙古东部退化草原、新疆北部退化草原区，每亩草原围栏建设20元，中央补助70%；重度退化草场补播补助，每亩中央补助草种费10元。

项目投资计划申报程序是：根据国家有关部门联合下达的西部地区天然草原退牧还草工程分省建设任务和工程实施范围，由省级发展改革部门会同农牧部门联合向国家发展改革委、农业部申报项目年度投资计划，国家发展改革委会同农业部下达投资计划。

## 专题 6：岩溶地区石漠化综合治理工程

### 一、建设背景及成效

《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，明确将石漠化地区综合治理纳入生态保护重点工程。2006年3月，胡锦涛总书记、温家宝总理、回良玉副总理在《关于岩溶地区石漠化综合治理有关情况的报告》上作了重要批示。2007年3月12日，国务院召开专题会议研究加快推进石漠化治理工作。党的十七大报告提出“加强石漠化治理，促进生态修复”。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。国务院于2008年2月批复了《岩溶地区石漠化综合治理规划大纲（2006—2015）》，工程建设范围涉及贵州、广西、云南、湖南、湖北、重庆、四川、广东8省（区、市）的451个县（旗、市、区），“十一五”期间集中力量开展100个县的石漠化综合治理试点工作。2008、2009年，国家先后安排工程建设专项资金共12亿元，用于岩溶地区石漠化综合治理试点。试点工程促进了林草植被增加、草食畜牧业发展、小型农田水利建设，为大规模开展石漠化综合治理积累了经验。

### 二、下一步建设目标和任务

一是加强领导，落实责任，全面按照国务院批复的《岩溶地区石漠化综合治理规划大纲》推进工程建设，研究扩大试点县范围的有关问题。二是切实抓好工程建设的组织管理。三是认真总结经验，探索符合各地实际的有效治理模式。四是切实做好监测体系建设。

### 三、2010年建设内容及投资重点

2010 拟安排石漠化综合治理试点工程建设资金 10 亿元，继续开展 100 个试点县的综合治理工作。

#### 四、项目管理办法及申报程序

各地发展改革委会同农业、林业、水利等部门根据已经批复的试点县实施方案，研究提出本年度资金建议计划，上报国家发展改革委和有关部门。经有关部门审核后，由国家发展改革委联合有关部门下达年度资金计划。

### 专题 7：三江源自然保护区生态保护和建设工程

#### 一、建设背景和成效

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。

截止到 2009 年底，国家已累计安排中央预算内专项资金

15亿元，经过几年的工程建设成效显著，一是草地生态系统得到一定程度的恢复，生产力有所增加，“增草”效果明显。二是湿地生态系统得到保护，水源涵养功能有所恢复，“增水”效果明显。三是农牧民生产生活条件得到改善，“增收”能力提高。

## 二、下一步建设目标和任务

一是按照国务院批准的《三江源自然保护区生态保护与建设总体规划》的要求，进一步加大投资安排力度，切实实施好三江源自然保护区生态保护与建设工程，确保规划目标的实现。

二是认真贯彻落实《国务院关于支持青海等省藏区经济社会发展的若干意见》中有关三江源地区生态保护和建设的各项要求，会同青海省和国务院有关部门抓紧研究制定三江源国家生态保护综合试验区方案，完善生态补偿政策，建立生态补偿机制，实现生态治理工程顺利推进和农牧民增收双赢。

## 三、2010年建设内容及投资重点

2010年国家已安排中央预算内投资4亿元，用于沙漠化土地防治、湿地保护、黑土滩治理、小城镇建设、草地保护配套项目、封山育林、保护管理设施与能力建设、科技支撑与生态项目。

## 四、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 8：青海湖流域生态环境保护与综合治理工程

### 一、建设背景和成效

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。

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，加强青海湖流域生态环境保护和综合治理，以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，促进经济社会可持续发展，青海省组织开展了《青海湖流域生态环境保护与综合治理规划》的编制工作，提出了工程建设的治理思路、建设范围等。经中国国际工程咨询公司评估，并征求农业、水利、环保等相关部门意见后，国家发展改革委正式批复《青海湖流域生态环境保护与综合治理规划》，启动了工程建设。

截止到目前，国家已累计安排工程建设中央预算内专项资金 1.5 亿元，工程建设进展顺利。

### 二、下一步建设目标和任务

按照批准的《青海湖流域生态环境保护与综合治理规划》的要求，进一步加大投资安排力度，切实实施好青海湖流域生态环境保护与综合治理工程，确保规划目标的实现。

### 三、2010年建设内容及投资重点

2010年国家已安排中央预算内投资2亿元，用于退化草地治理、河道整治、沙漠化土地治理、生态林建设、湿地保护、生态监测等项目。

### 四、项目管理办法及申报程序

要严格按照批复《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9：西藏生态安全屏障保护与建设工程

### 一、建设背景和成效

西藏是青藏高原的主体，是世界上山地冰川最为发育、湖泊面积最大、河流发育最多的地区，是世界上山地生物物种最主要的分化和形成中心，是维护我国乃至亚洲生态安全的重要屏障，生态地位十分重要。西藏生态系统十分脆弱，存在着草地退化、土地荒漠化、水土流失、冰川退缩等问题。进一步加强西藏生态环境的保护和建设，对于改善西藏农牧民生产生活条件，促进西藏经济社会全面发展，保障国家生态安全，应对全球气候变化具有重要意义。

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。2006年十届全国人大四次会议上

代表们也提出了加强西藏生态安全屏障建设的重要建议。为此，国家发展改革委会同有关部门赴西藏进行了实地调研，中国国际工程咨询公司对《规划》进行了评估。科学编制并组织实施《规划》，加大西藏生态环境建设力度，是应对全球气候变暖，促进西藏各类生态系统自然恢复，维护生态功能，保障国家生态安全的需要，是改善西藏农牧区生产生活条件，促进广大农牧民增收，保障西藏经济社会又好又快发展的需要。西藏生态安全屏障保护与建设工程是继青海三江源自然保护区生态保护和建设工程之后，党中央、国务院决定在青藏高原实施的又一项重点生态工程，具有重要意义。2009年2月18日，国务院常务会议审议并原则通过了《西藏生态安全屏障保护与建设规划（2008-2030年）》，工程建设正式启动。

## 二、下一步建设目标和任务

按照批准的《西藏生态安全屏障保护与建设规划（2008-2030年）》的要求，落实责任，加大投资安排力度，切实实施好西藏生态安全屏障保护与建设工程，确保规划目标的实现。

## 三、2010年建设内容及投资重点

2010年国家拟安排中央预算内专项投资3亿元，用于鼠虫毒草害治理、重要湿地保护、人工种草与天然草地改良、防护林体系建设、防沙治沙工程等。

## 四、项目管理办法及申报程序

要严格按照国务院批复的《西藏生态安全屏障保护与建设规划（2008-2030年）》开展工程建设。西藏自治区发展改革委要会同有关部门抓紧开展前期工作，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有关部门，经国家发展改革委会同有关部门审核后下达资金计划。

## 专题 10：全国油茶产业发展工程

### 一、建设背景和成效

食用植物油是城乡居民重要的生活必需品。党中央、国务院高度重视食用植物油的生产，采取了一系列惠农政策，大幅度提高了我国食用植物油供给能力。但我国食用植物油供需缺口仍然较大，我国已成为世界上最大的食用植物油进口国。促进食用植物油产业健康发展，保障我国食用植物油供给安全，面临着较大的压力。《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）要求“在科学制定规划的基础上，扶持油茶等木本油料生产”。

油茶，属山茶科山茶属植物，为常绿小乔木或灌木，是我国特有的木本食用油料树种，根系发达，耐干旱瘠薄，适生范围广。油茶籽压榨出的茶油，其不饱和脂肪酸含量达90%以上，是健康型高级食用植物油。油茶还具有很高的综合利用价值，茶枯饼、茶皂素、茶籽壳等剩余物，可广泛应用于日用化工、制染、造纸、化学纤维、纺织、农药等领域。目前，我国油茶面积约有4500万亩，年产茶油约26万吨，平均亩产茶油5.8公斤左右。油茶在我国大面积种植始于上世纪60年代，种植面积最高曾达到6000多万亩，但一直没有形成较为成熟的产业。主要原因，一是未能有效形成市场拉动力，二是茶油亩产低、

比较效益差，三是没有建立扶持、保障机制。近年来，我国油茶生产面临的形势发生了变化，油茶产业已经具备了良好的发展条件：一是茶油销售看好，对油茶产业发展产生强大拉动力；二是经过油茶科研人员几代人的不懈努力，成功选育出了一大批高产稳产油茶良种，集约化系列栽培技术已成型过关，平均亩产茶油 40 公斤以上；三是国家和有关地区对油茶产业发展给予了高度重视，出台了许多优惠、扶持政策，极大地调动了各方面发展油茶产业的积极性。

编制并实施《全国油茶产业发展规划（2009－2020 年）》，进一步扶持、引导我国油茶产业发展，对于提高我国食用植物油供给保障水平、优化食用植物油消费结构、节约耕地资源、促进山区农民增收、加快国土绿化进程都具有一定的现实意义。2009 年，国务院批复同意了《全国油茶产业发展规划（2009－2020 年）》。

2009 年国家安排油茶产业发展专项投资 2 亿元，用于油茶良种种苗繁育基地和油茶示范林建设。

## 二、下一步建设目标和任务

一是抓好《全国油茶产业发展规划（2009－2020 年）》的实施工作。二是切实抓好重点县建设工作。三是继续抓好油茶种苗生产管理工作，继续强力推行“四定”、“三清楚”。四是着力抓好油茶良种采穗圃和繁育基地建设，大力提高基地生产能力，缓解油茶产业发展的良种供需压力。

## 三、2010 年建设内容及投资重点

2010 年，国家已安排中央预算内投资 2 亿元，新造油茶林 100 万亩。

## 四、项目管理办法及申报程序

要严格按照国务院批复《全国油茶产业发展规划（2009-2020年）》开展工程建设。由有关省（区、市）发展改革委会同林业部门研究提出本省（区、市）的年度投资建议计划，上报国家有关部门。由国家林业局提出初审意见报国家发展改革委，经综合平衡后，下达资金计划。

### 专题 11：水土保持工程

#### 一、水土流失现状及建设成效

我国是世界上水土流失最为严重的国家之一，水土流失是我国主要生态与环境问题之一。党和政府历来十分重视水土保持工作，近年来，陆续实施了长江上中游、黄河上中游水土流失治理、黄土高原淤地坝、京津风沙源、东北黑土区、珠江上游南北盘江、丹江口库区及上游、云贵鄂渝世行贷款和岩溶地区石漠化治理等一批国家水土保持重点防治工程，工程建设力度不断加大，水土流失治理取得显著成效。在加强工程治理的同时，积极推进生态自然修复，发挥大自然的力量促进大面积植被恢复。2009年，全国共完成水土流失综合防治面积7.5万平方公里，其中综合治理面积4.8万平方公里，实施封育保护2.7万平方公里。治理小流域3200条，新建淤地坝208座。

虽然我国水土流失防治工作取得了很大成绩，但是水土流失状况总体仍较为严重。目前，全国亟待治理的水土流失面积有180多平方公里，多年平均年土壤侵蚀量高达45亿吨左右，有3.6亿亩坡耕地和44.2万条侵蚀沟亟待治理，人为破坏带来的水土流失问题也还较为突出，治理任务十分艰巨。

## 二、下一阶段目标、任务和重点

1、主要目标：力争用 15~20 年左右的时间，使全国水土流失区得到初步治理或修复，大多数地区生态环境趋向良性发展；现有坡耕地全部采取坡改梯、陡坡退耕、等高耕作、保土种植等水土保持措施；严重流失区水土流失强度大幅度下降，中度以上侵蚀面积减少 50%；70%以上的侵蚀沟道得到控制，下泄泥沙明显减少；全民水土保持生态意识和法制意识显著增强，人为水土流失得到根本控制，生产建设项目水土保持“三同时”制度落实率达到 100%，水土流失重点预防保护区实施有效保护。

为此，要坚持保护优先，加快推进水土流失防治由事后治理向事前保护的根本性转变；加强综合治理，着力构建科学完善的水土流失防治体系；实施分区防治，因地制宜推进东中西部水土保持工作；强化项目带动，以点带面实现水土保持新发展；积极推进生态修复，发挥大自然的力量促进大面积植被恢复；加强科技支撑，切实把水土保持引导到依靠科技进步的轨道上来。

### 2、“十一五”任务及重点。

“十一五”期间，全国水土流失面积占国土面积的比例在现有的基础上再稳定减少 2%，重点治理区基本农田面积北方达到人均 2 亩，南方达到人均 0.5 亩；基本建成比较完善的全国水土保持预防监督体系和水土流失监测网络；水土保持法律法规进一步完善，人为水土流失得到有效遏制。重点做好以下四项工作：

①预防监督。全面落实开发建设项目水土保持“三同时”制

度，国家大型开发建设水土保持方案报批率力争达到100%，其中90%以上实现“三同时”；地方开发建设水土保持方案报批率达到80%，其中60%以上实现“三同时”。

②综合治理。新增水土流失综合治理面积19万km<sup>2</sup>。在全国建成100个高标准、有较大规模和社会影响的水保大示范区，建成100个水保科技示范园区。

③生态修复。在全国28省（区、市）的95个县开展第二批水土保持生态修复试点。所有国家水土保持重点工程区全面实施封禁。“十一五”期末全国有50%以上的省区出台封禁政策，新增预防保护面积30万km<sup>2</sup>。

④监测评价。全面开展二期监测网络和信息工程建设，合理布设监测站点，健全全国水土保持监测网络。开展第四次全国水土流失遥感普查。全国绝大部分省区市实现年度水土保持监测公报。建成国家级水土保持重点监测数据库。

### 三、2010年建设规模及投资重点

拟安排中央投资7亿元，全面完成《丹江口库区及上游水污染防治和水土保持规划》内近期水土保持工程建设任务；安排中央投资7亿元，在现有坡耕地面积大、人地矛盾突出、水土流失严重的地区启动坡耕地水土流失综合治理试点工程建设；继续加强长江上中游、黄河上中游水土流失重点防治、黄土高原淤地坝、晋陕蒙砒砂岩沙棘生态等水土保持重点工程建设。

### 四、项目管理及申报要求

#### 1、项目管理

水土保持项目前期工作一般分为规划和项目实施方案两个

阶段（淤地坝工程前期工作程序另行规定），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。

## 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，向省级发展改革和水利部门申报年度项目建议计划。省级发展改革和水利部门汇总后，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。

## 第五部分 农村社会发展基础设施建设

加快农村社会事业发展，努力推进公共服务均等化，是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，特别要加快发展农村中等职业教育，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。

# 第一章 农村教育基础设施

## 一、农村教育发展形势

### （一）2009年加强农村教育的政策措施

2009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。在农村义务教育阶段学生全部享受免除学杂费和免费教科书政策的基础上，中西部地区2009年农村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，约1120万名农村义务教育阶段家庭经济困难寄宿生获得生活费补助，小学生和初中生每人每年的最低补助标准分别达到500元和750元，提前一年实现了农村义务教育经费保障机制改革的既定政策目标。按国务院要求，各地开始稳步实施义务教育阶段教师绩效工资政策，义务教育阶段教师总数的80%在县以下（含县级）农村，绩效工资政策总体上有益于农村师资队伍的稳定和素质提升；各地继续贯彻中央要求，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；化解农村“普九”债务试点工作全面展开。总的来看，2006年以来，公共财政对农村义务教育的保障水平逐年提高。

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。对中职学校家庭经济困难学生的资助政策进一步落实，约1120万名中等职业学校家庭经济困难学生获得国家资助。继农村义务教育免费后，国务院决定从2009年秋季学期起，对中等职业学校农村家庭经济困难学生和涉农专业学生实施免学费

政策；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 470 万名高校家庭经济困难学生获得国家资助。免费教育和助学政策的大力推进，切实减轻了农村居民负担，明显改善了农村居民消费预期，有利于农村经济社会的发展。

围绕应对国际金融危机、促进经济平稳较快增长的形势要求，中央政府就扩内需、保增长，采取了一系列政策措施，中央投资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、职业教育基础能力建设等农村教育专项工程，实施步伐明显加快，投资力度明显超过往年，农村教育办学条件进一步改善。

## （二）当前农村教育面临的新问题

随着城镇化进程的加快，越来越多的农村学生进入城市或中心乡镇学校，2009 年全国农村学生总数继续减少。同时，一些地区出于提高办学效率、便利师资调集的考虑，陆续撤并了部分农村学校，家校间距离较远的学生只能寄宿在校内或学校周边，加上农村留守儿童数量持续增加，农村学生寄宿需求不断提高，农村学校尤其是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，仍存在较大缺口。而一些小型学校和教学点的撤销，在交通、食宿等方面不利于低龄学生入学。同时，农村学校撤并后，其闲置校舍如何合理利用，已经成为各地普遍性的问题。在农村学生和学校数量减少的背景下，教师队伍建设的重要性更加凸显，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，是当前和今后一段时间的重要课题。国务院和有关部门已明确要求各地推动区域内教育资源合理配置，促进优质资源共享，努力办好每一所学校，同时要推进体制机制创新，完善质量评价体系和督导制度，形成促进义务教育均衡发展的长效机制。

## 二、2009 年农村教育基础设施建设成效

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专项投资 50 亿元，下达至 30 个单位（省、自治区、直辖市、新疆兵团、黑龙江农垦总局），由各地发展改革、教育部门分解落实为 2400 多所学校的具体建设项目，建设面积约 500 万平方米。中央重点补助边远贫困地区、少数民族集中地区、革命老区的农村学校，推进县以下教育资源的合理分布，改善农村初中生在校生活条件。

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，安排项目 681 个，总投资 46.7 亿元，其中中央投资 20 亿元，建设教学实验和生活设施总规模约 308.1 万平方米，购置教学实验实训设备约 3.3 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。

全国中小学校舍安全工程启动实施。2009 年 4 月 1 日温家宝总理主持国务院常务会议，决定在全国范围内启动中小学校舍安全工程，并批准成立全国中小学校舍安全工程领导小组。5 月 8 日国务院办公厅召开电视电话会议，部署各地开始实施中小学校舍安全工程。截至 2009 年底，全国共排查鉴定学校 37.5 万所，单体建筑物 217 万栋，校舍面积 14.48 亿平方米，覆盖

面达到 100%。在排查鉴定的基础上，各地组织编制并初步完成了本地区工程建设规划，全面启动了校舍加固改造工作。

### 三、2010 年和今后一段时期内的建设重点

#### （一）推进实施“全国中小学校舍安全工程”

在总结 2009 年工作成效的基础上，2010 年 2 月工程领导小组第二次全体会议明确，在继续推进工程的过程中，各地政府要切实建立权责一致的工作机制，结合当地实际，进一步突出工程实施的重点区域和重点任务。

#### （二）继续实施“中西部农村初中校舍改造工程”

2010 年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

2010 年安排中央投资 20 亿元，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。项目安排原则是：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。

### 专题 1：全国中小学校舍安全工程

#### 一、项目背景及 2009 年投资建设成效

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。

2009 年 4 月，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，并批准成立全国中小学校舍安全工程领导小组，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）。2009 年 5 月 8 日，国务院办公厅召开电视电话会议，部署各地开始实施中小学校舍安全工程。

2009 年中央安排的 80 亿元专项资金的投资计划和财政预算，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。

## 二、下一步建设目标和任务

工程《实施方案》明确，工程资金“市县负责，省级统筹，中央补助”，工程《实施细则》明确省级人民政府负责制定本省总体建设规划、各级政府工程资金的分担机制和落实办法，市、县两级政府都要足额落实本级政府应承担的工程资金。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。

### 三、2010 年建设内容及投资重点

按工程领导小组的要求，2010 年各地必须完成三项任务：一是对未经正规鉴定的校舍，开展建筑质量鉴定并建立档案；二是对发现的所有安全隐患采取相应措施加以排除；三是对所有 **D** 级危房和其它不能安全使用的校舍立即停用并重建，没有力量重建的由政府负责为学生安排安全适宜的学习用房。2010 年，中央增加对校舍安全工程的投入，安排专项投资 100 亿元，继续以补助方式支持各地按时完成重点建设任务。各地要进一步加大投入力度，加强专项资金管理，提高资金使用效益。

### 四、项目管理办法及申报程序

排查鉴定是校舍安全工程的第一个环节，是各具体项目实施的依据所在，每一个地区的每一所学校直至每一栋建筑，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，并据此研究和制定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 2009 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定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。

2007-2009 年，农村初中校舍改造工程累计投资 120 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 6658 所学校，新建改扩建校舍 1311 万平方米，惠及农村学生约 500 万人，新增寄宿生约 180 万人。三年来，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。

## 二、下一步建设目标和任务

为贯彻落实中央扩大内需、保持经济平稳较快增长的要求，进一步加强农村义务教育，根据《中西部农村初中校舍改造工程总体方案》的精神，在 2007-2010 年建设规划内的项目已提前完成后，中西部省区已储备了一批待建项目，纳入了当地农村初中校舍改造二期规划。目前，正在研究新一轮的工程建设规划。

### **三、2010 年建设内容及投资重点**

2010 年，本工程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。2010 年中央重点支持义务教育阶段留守儿童少年较多的县、陆地边境县、人口较少民族（22 个人口总数少于 10 万的民族）相对聚居的县。原则上，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上述要求确定。

### **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“中小学校舍安全工程”或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 2009 年投资建设成效

为落实《国务院关于大力发展职业教育的决定》，进一步加强中等职业学校和县级职教中心建设，国家发展改革委、教育部、原劳动和社会保障部组织编制和印发了《中等职业教育基础能力建设规划（2005—2010 年）》，自 2005 年起实施，有计划地加强建设 1000 所左右县级职教中心和 1000 所左右中等职业学校。重点支持建设教学楼、实验楼（实习车间）等基础设施和校际之间开放共用的实验实训设施，配置和更新实验实训设备。这一规划的宗旨之一，是加强面向农村的职业教育和培训，服务于农村劳动力转移和扶贫开发，推进“三农”问题的解决。国家重点支持一批以招收农村学生为主和为社会主义新农村建设服务的县级职教中心和中等职业学校，使其成为农村劳动力转移培训、扶贫开发、实用技术培训推广和普及高中阶段教育的基地。

2009 年国家发展改革委会同教育部、人力资源和社会保障部，安排本专项中央投资 20 亿元，安排项目学校 681 个，地方投资约 24 亿元，计划建设教学实验设施 308 万平米，购置实验实训设备 3.3 万台（套件）。

截至 2009 年底，《中等职业教育基础能力建设规划（2005—2010 年）》内的建设项目，绝大多数已建成或即将建成。初步统计，项目学校新增校舍面积 1052 万平方米，购置教学实训设备 14.72 万台（套件）。这批学校约占全国中职学校的 17%，在校生规模占到全国的 30%，对全国中职教育扩大规模做出了

贡献。其中 2/3 学校的毕业生就业率在 95% 以上，毕业生的专业结构和质量能够适应就业市场需要。

## 二、下一步建设目标和任务

目前正在编制新一轮职业教育基础能力建设规划，要力求达到以下目标，一是提高质量，示范引领。在一期建设以广泛受益、扩大覆盖面为主的基础上，二期建设将转向扩充优质特色、提高质量为主，通过扶优扶强引领和带动中等职业教育整体上水平。二是突出重点，协调发展。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。三是支持改革，鼓励创新。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、顶岗实习的学校优先支持。引导鼓励学校建立灵活的弹性学制和工学交替的培养模式，为复转军人、进城就业及转岗人员提供更灵活方便的职业教育。

新一轮规划期拟为 2010-2015 年。拟纳入规划实施范围的学校应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。建设内容以“完善功能，满足需要”为原则，重点支持教学、实训基础设施和实训设备建设，兼顾学生宿舍、食堂、操场等设施建设。规划建设任务由中央和地方共同承担，地方投入为主，中央予以补助。地方政府负责编制建设规划和多渠道落实投入。

## 三、2010 年建设内容及投资重点

2010 年国家发展改革委拟安排的 20 亿元，支持各地中等职业学校建设，年度项目可并入新一轮建设规划。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。中央资金对各学校项目采取定额补助方式。

#### 四、项目管理办法及申报程序

各项目均须具备相应条件，明确建设方案，包括中央专项资金及地方资金安排建议。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。

## 第二章 农村医疗卫生设施

### 一、农村基层卫生服务体系建设

#### (一) 基本情况

大力发展战略医疗卫生服务，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，改善农村医疗卫生服务条件，提高农村卫生服务能力，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。

2004—2008年，国家实施《农村卫生服务体系建设与发展规划》。5年中，中央安排专项投资169.52亿元，主要面向中西部地区、以乡镇卫生院为重点，支持了4万多个包括部分贫困县、民族自治县和边境县的县医院、县中医（民族医）医院、县级妇幼保健机构和边远地区村卫生室在内的农村医疗卫生机构开展基础设施建设，有效地改善了农村医疗卫生机构基础设施条件，全国农村公共卫生和基本医疗服务能力得到明显提高。但是，由于历史欠账较多，作为农村三级医疗卫生服务网络龙头的县级医院和承担重要枢纽作用的中心乡镇卫生院仍然存在突出问题：一是县级医院床位不足，业务用房短缺且布局不合理、流程不科学，辅助设施不配套，设备陈旧，服务能力严重不足；二是中心乡镇卫生院辅助设施不配套，基本设备有缺口，无法发挥其应有的功能作用。

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，加强农村医疗卫生机构基础设施建设，到2011年，中央重点支持2000多所县级医院（含中医院）、5000所中心乡镇卫生院和边远地区村卫生室建设，不断完善农村医疗卫生服务网络，力争农村居民得到安全、有效、便捷、经济的公共卫生服务和基本医疗服务。

## （二）实施情况

全面完成《农村卫生服务体系建设与发展规划》建设任务。2008年4季度，中央共安排专项资金48亿元，支持11682个项目。其中，安排中央专项资金266940万元，支持5978个乡镇卫生院建设；安排中央专项资金4355万元，支持26所县医院建设；安排中央专项资金3420万元，支持56个县妇幼保健机构；安排中央专项资金12070万元，支持72所县中医院、民族医院；安排中央专项资金17400万元，支持5547个村卫生室建设，并为11726个乡镇卫生院、275所县中医（民族医）医院和608所县级妇幼保健机构配备基本医疗设备。目前，项目建设进展顺利，截至2009年12月底，大部分项目已建成投入使用并发挥效益。

配合医改方案实施，健全农村医疗卫生服务体系建设。根据医改实施方案提出的建设任务，为切实推进医改工作，2009年国家累计下达中央预算内资金180亿元，加强农村医疗卫生服务体系建设。按照“统筹兼顾，突出重点”的原则，分别安排中央预算内资金155亿元，支持986所县级医院建设；安排中央预算内资金25亿元，支持3549所中心乡镇卫生院建设。目

前，项目建设正在有序进行。

### （三）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。随着项目建设的顺利实施，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，为新型农村合作医疗制度开展提供了有力的基础条件。2009年，新型农村合作医疗制度取得了新的进展，参合人口达到8.33亿人，筹资水平达到人均100元以上，全国三分之一的统筹地区开展了门诊统筹，住院费用补偿水平进一步提高，农民群众得到了更多的实惠。在加强农村卫生基础设施建设的同时，各地也在按照医改要求，结合本地实际，不断积极探索管理体制和运行机制改革，完善各项配套措施，为建设基本医疗卫生制度积累了良好实践经验。部分地区认真通过中央和地方的共同努力，农村卫生工作得到全面推进，农村卫生服务能力和水平得到提高，农村卫生服务体系建设初显成效，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，农民群众的基本卫生服务需求得到了一定保障，公共卫生职能得到了加强。

随着新型农村合作医疗制度的普及，农村卫生服务能力和水平得到进一步提高。同时，也应看到，由于城乡二元结构的国情，以及农村卫生历史欠帐较多，农村卫生事业发展还不能适应农民健康发展的需要，管理体制、运行机制和人才方面表现尤为突出：一是相关配套措施亟待完善。在农村卫生机构房

屋条件明显改善的同时，部分地区由于管理体制改革滞后、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。二是人才队伍培养需进一步加强。各地都不同程度地存在农村卫生人才短缺和素质不高现象，人才问题已经成为制约提高农村卫生服务能力和水平的瓶颈。

#### （四）2010 年建设重点和管理要求

按照《中共中央 国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》精神和国务院《关于医药卫生体制改革近期重点实施方案（2009—2011 年）》提出的健全基层医疗卫生服务体系建设任务要求，为切实推进医改工作，实现三年内基本建成比较完善的基层医疗卫生服务体系的建设目标，2010 年中央加大投入力度，安排专项资金 178.5 亿元，重点加强县级医院（包括县医院、县中医院）、中心乡镇卫生院和村卫生室等农村卫生基础设施建设，从整体上提高农村基层医疗卫生服务水平和能力，向群众提供安全、有效、方便、价廉的基本医疗卫生服务。

1、县级医院建设要求。按照一个县集中建设好一所综合性医院的要求，中央资金重点安排业务用房面积短缺，危房比例高，设施陈旧，设计流程不合理，条件差的县级医院；主要建设任务是：按标准扩大业务用房，完善应急救治（重症监护、手术、急诊室）条件以及污水垃圾处理、配电等辅助设施建设。县医院建成后要求达到国家县级医院建设相关标准，原则上要达到二甲医院水平。

2、中心乡镇卫生院建设要求。支持部分重点中心乡镇卫生院，完善其功能并提高服务能力，在一个县形成若干个农村医疗卫生中心，方便群众看病。原则上 50 万人以上的县按 3 所、

10—50万人按2所、10万人以下按1所中心乡镇卫生院规划建设。主要建设任务为：适当扩大住院、门诊业务用房面积，完善污水垃圾处理、配电等附属设施建设。

3、村卫生室建设要求。建设重点是，改善村卫生室基础设施条件，完善服务功能。村卫生室建设规模按60平方米控制，可根据人口规模和实际需要调整。优先安排偏远地区、民族地区、贫困地区和重大传染病、地方病流行地区以及尚无医疗点的行政村村卫生室建设。

4、项目建设管理要求。所有建设项目要严格按照项目法人责任制、工程监理制等有关建设法规对项目建设工程进行严格管理。按照《中华人民共和国招标投标法》和《工程建设项目招标范围和规模标准规定》，实行招投标。中央预算内资金必须专款专用，形成新的建设工程量。不得随意更改项目工程单位，不得用于偿还以往的欠债和过去拖欠的工程款，不得用于土地房屋购置以及交纳租金等费用。项目建成后形成的资产不得随意拍卖、置换或用于其他用处。

## 二、农村计划生育服务体系建设

### （一）基本情况

1、背景和现状。实行计划生育以来，县乡计划生育服务站承担了农村70-80%的计划生育手术任务。“八五”期间，共完成避孕节育四项手术近1.5亿例；“九五”以来，年均完成手术量2000万例。20世纪90年代以来，我国育龄群众综合避孕率始终保持在80%以上，避孕方法知情选择逐步得到推广。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‰。

在提高出生人口素质和人民群众生殖健康水平方面，农村计划生育服务体系也发挥了重要作用。县乡服务站普遍开展避孕节育、生殖健康定期检查和生殖道感染的防治工作，使近 50% 的已婚育龄妇女享受了基本的生殖健康保健服务。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。

2、存在的主要问题。我国农村计划生育服务量多、服务半径大，但服务手段、服务条件和技术却相对落后，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。这种状况，与稳定低生育水平、提高出生人口素质的任务不相适应，直接影响计划生育基本国策的贯彻落实。

稳定低生育水平，统筹解决人口问题是今后一个时期我国经济和社会发展的重大问题。随着人口和计划生育工作难度增加以及人民群众对计划生育、优生优育、生殖健康服务需求的增长，农村计划生育服务的供需矛盾越来越突出。

3、主要建设任务。对有机构无服务用房或鉴定为危房的县级服务站进行新建或改扩建，使之基本达到国家规定的建设标准；对建筑面积与国家建设标准相差较大、影响服务功能发挥的县级服务站进行改扩建，使之基本达到国家规定的建设标准。同时支持东部地区通过改扩建，建成若干个在服务理念和服务方式上有创新，在全国起示范作用的县级计划生育/生殖健康服务站；在中西部地区新建、改造和扩建一批能覆盖 2—3 个乡（镇）的中心乡（镇）计划生育服务站，并配备必要装备；启

动第三期计划生育流动服务车项目，为中西部服务半径大、农业人口较多的县和县级区，及东部偏远山区增配部分计划生育流动服务车；为中西部和东部部分困难地区县级服务站配备开展计划生育、生殖健康和优生优育技术服务所必需的手术和检验、筛查设备。

## （二）2009年投资建设的主要成效

2009年，国家发改委继续加大对计划生育事业发展的投入力度，在第四批扩大内需中央预算内投资计划中安排14亿元，用于支持农村基层计划生育服务体系建设，不仅使《“十一五”农村基层计划生育服务体系建设规划》确定的建设任务得以提前一年基本完成，更为稳定低生育水平、提高农村计划生育技术服务能力奠定了扎实基础。

此次中央投资安排主要遵循以下原则：一是建设项目必须符合《规划》要求；二是按照填平补齐的原则，安排设施和设备；三是坚持实事求是，根据实际需要统筹安排土建项目和设备购置；四是中央投资“切块”下达，由各地根据要求安排到具体项目，报国家发展改革委备案。

据此测算，2009年农村基层计划生育服务体系建设的总投资达到了约19.15亿元，除中央补助投资14亿元外，地方各级政府共安排资金5.15亿元共同进行建设。在中央投资中，约有4.82亿元拟用于设施建设，共支持了全国约112个县级和1820个乡（镇）中心计划生育服务站的建设；3亿元交由国家人口计生委集中购置流动服务车，拟配置约1400辆流动服务车；其余6.18亿元由各省统一组织招标购置必需的服务设备。

表1：2009年中央预算内投资支持农村基层计划生育服务体系建设情况

项目总投资 (万元)	中央预算内投资 (万元)	中央预算内投资的地区分配(万元)		
		西部	中部	东部
191588	140000	71140	61580	7280
		50.81%	43.99%	5.20%

为确保《“十一五”农村基层计划生育服务体系建设计划》的顺利实施，国家发展改革委已累计安排中央预算内投资 37 亿元，共支持全国约 1550 个县级和 7500 个乡（镇）中心计划生育服务站、1400 辆计划生育流动服务车和大量设备购置，基本完成了《规划》的建设任务，初步形成了以县级服务站为龙头、乡镇中心服务站为骨干、普通乡（镇）服务站为依托、村服务室为基础、流动服务车为纽带，卫生/妇幼保健和计划生育服务机构团结协作、优势互补、适应新形势新任务新需求的农村基层计划生育技术服务体系。

### （三）2010 年及今后一段时间的建设重点

截至 2009 年底，《“十一五”农村基层计划生育服务体系建设计划》已基本实施完毕，2010 仅余约 0.6 亿元中央投资用于支持中西部地区人口较多省份进一步完善体系建设。预计在未来一段时间内，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，改善农村基层计划生育技术服务条件，增强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，同农村医疗卫生机构一起，共同构建维护我国人口安全和人民群众健康的屏障。

为确保农村基层计划生育服务体系项目建设目标的达成，需要从以下几方面加强政策保障：

1、加强领导，抓好规划落实。服务体系规划实施几年来的成绩，与各地政府的高度重视分不开。很多地方都成立了由政府主管领导负责，发改委、人口计生委及其他相关部门组成的服务体系建设工作小组，及时协调解决规划建设中出现的各种问题。在今后服务体系建设和完善过程中，各级地方政府要继续积极争取地方党委和政府领导的关心、支持，分管领导要亲自抓、负总责，完善协调、高效的工作机制，责任到人，管理到位，把服务体系建设抓实抓好。

2、严格程序，规范项目实施。各地要结合实际情况，制定切实可行的管理细则和保证措施，对所有纳入规划的建设项目，重点做到三个监管到位。一是项目监管到位，要按照基本建设程序的要求，严格实行项目法人责任制、工程监理制、招投标制和合同制。在项目实施和验收阶段，各级发展改革部门要配合相关主管部门监督项目单位严格执行土建施工、现场监理、质量验收等方面的管理规定，加强对项目的全程管理和稽查。二是资金监管到位，要实行专人、专户、专帐管理，杜绝不合理开支，防止建设投资被截留、挤占、挪用，确保资金使用安全和有效。三是进度和质量监管到位，要督促项目按时启动，在合理的工期内建成交付使用。结合汶川大地震后公共设施安全设防标准和工程质量的要求，狠抓工程管理的各个环节，把安全生产、工程质量放在首要位置，不能麻痹大意，更不能偷工减料，出现“豆腐渣”工程。

3、明确定位，提高服务能力。实施建设规划的目的是要改

善农村计划生育服务能力，为稳定低生育水平、提高出生人口素质、促进人民群众生殖健康服务。因此，在项目建设和使用过程中，要紧紧围绕计划生育事业这一主题和任务，以提高计划生育服务能力为核心，按照《“十一五”期间农村计划生育服务体系建设规划》和《农村计划生育服务设施建设标准》中已经明确的各类计划生育服务设施的功能定位开展服务，不超范围搞医疗卫生服务。在建设面积和功能设计上，坚决不能超出《规划》和《标准》确定的范围。要将服务能力的提高，作为检验规划实施是否成功的标准。同时，也希望通过设施建设，能全面促进各地提升设施和设备水平，加强技术力量培养，提高工作水平以及在机制体制方面进一步改革创新。

4、健全机制，加强队伍建设。建立完善计划生育专业技术人员资格标准和持证上岗制度，严格准入；建立计划生育技术服务机构法人代表责任制，完善内部管理和服务质量监控机制；切实加强技术服务人员的教育和专业培训，大力提高技术队伍素质；切实解决好专业技术人员的报酬、待遇和职称评聘问题，保持技术服务队伍的稳定，逐步建立一支以医学专业为主、会服务、能服务，爱岗敬业，具有奉献精神的高素质技术服务队伍。

## 第三章 农村文化设施

### 一、建设背景及成效、问题

党中央、国务院历来重视农村文化事业发展。在十七大报告中，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，“十一五”以来，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。

1、广播电视村村通工程基本实现对 20 户以上已通电自然村的全覆盖。2007 年，国家开始着手解决 20 户以上已通电自然村的广播电视覆盖问题，已累计投入中央投资 32 亿元，带动地方政府投资超过 70 亿元。广播电视的传输覆盖能力显著增强，基本建成无线、有线、卫星等多种方式互为补充、混合覆盖的传输覆盖网，全国发射台、转播台超过 6 万座，广播电视人口综合覆盖率分别达到 96.31% 和 97.23%，位居世界前列。实践证明，村村通广播电视工程一举多得，对推动落后地区农村政治文明建设、精神文明建设、物质文明建设等方面都发挥了积极的推动作用，取得了良好的社会效益，受到了社会各界和广大农村群众的热情响应和支持，被誉为德政工程、民心工程。

2、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”。自 2007 年国家开始启动乡镇综合文化站建设试点以来，截止目前已累计投入中央投资约 39.5 亿元，带动地方投资近 30 亿元，支持中西部地区约 2.6 万个乡镇综合文化站。各级财政积极配合乡镇综合文化站建设，为每个乡镇文化站配备了必要的文体设施，充实基层文化站力量。这些工程极大地改善了农村这一基层文化阵地的设施状况，有效提升了农村公共文化服务能力和文化产品供给。

3、文化信息资源共享工程顺利推进。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，2009 年中央财政继续安排资金 7.1 亿元。截至 2009 年 12 月，全国已建成各级中心和基层服务点 75.7 万个，资源总量达到 90TB，其中，县级支中心达到 2814 个，覆盖率达到 96%；乡镇基层服务点 15221 个，覆盖率 44%；村基层服务店 457488 个，覆盖率 75%。

4、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，累计安排中央投资 6 亿元，为中西部地区配备电影流动放映车和放映设备，中央财政建立公益放映补贴机制。截止 2009 年，累计培育 218 条农村数字电影院线、2.8 万支数字电影放映队，放映场次为 780 多万场次，观众超过 18 亿人次，初步实现每个行政村每个月放映一场电影的目标。

目前，农村公共文化服务体系存在的主要问题有：1、农村公共文化设施状况虽然有了一定改善，但相比于城市文化设施建设而言还比较滞后，城乡之间文化设施建设差距很大，而且

呈扩大趋势；2、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；3、基层公共文化服务队伍力量不足，素质有待进一步提高；4、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。

## 二、2009年投资建设的主要成效

2009年，广播电视村村通工程安排中央预算内投资18.4779亿元，完成首批近370万套直播卫星接收设备安装任务，组织完成第二批865万套接收设备招标，提前下达“十一五”规划剩余38.8万个村的建设任务。

2009年，乡镇综合文化站建设安排中央预算内投资10亿元，支持了6000多个乡镇综合文化站建设；中央财政设立专项资金，对中西部地区具备开展文化活动条件的达标乡镇文化站给予设备购置经费补助，2009年落实补助资金4.83亿元，为建成的3586个乡镇综合文化站配备了文化共享工程设备和开展文化活动必需的设备器材；增加0.41亿元资金，为西部地区484个街道文化站和3112个乡镇综合文化站赠送电脑21200台。

2009年，全国信息资源共享工程安排中央财政建设经费7.1亿元。

2009年，农村电影放映工程安排中央预算内投资2.7亿元，由中央政府集中招标采购，给中西部各县以及福建省原中央苏区县配备电影放映设备和流动放映车。

## 三、2010年及今后一段时间的建设重点

2010年乃至今后一段时间内，国家将紧紧围绕农村公共文化服务体系，重点加强农村地区基层公共文化设施的改善，

继续推进乡镇综合文化站建设、文化信息资源共享工程和农村电影放映工程，深入研究 20 户以下已通电自然村广播电视台村通问题。

1、广播电视台村通。鉴于广播电视台村通建设的“十一五”规划目标提前完成，2010 年广播电视台村通工程的工作重点将放在研究如何解决 20 户以下已通电自然村的广播电视覆盖问题，尤其是边远山区散居人群的覆盖问题。

2、乡镇综合文化站。2010 年，国家发展改革委继续安排乡镇综合文化站建设中央预算内投资 18 亿元，全面完成乡镇综合文化站“十一五”建设规划任务，加快完善农村基层公共文化服务体系。

3、文化信息资源共享工程。2010 年将继续加强全国文化信息资源共享工程乡镇和村级基层服务点建设，推进入户工作。

4、农村电影放映。2010 年，国家发展改革委安排中央预算内专项投资 0.8 亿元，用于集中购置农村数字电影放映设备和流动放映车，配发给中西部农村地区，如期完成“十一五”规划建设任务。

2010 年是“十二五”规划研究编制的重要一年，除如期安排相关农村文化专项规划的建设投资外，国家发展改革委还将会同有关部门，研究起草“十二五”公共文化领域的有关专项规划，为“十二五”规划谋划布局。

## 专题 1：广播电视台村通工程

### 一、项目背景及 2009 年投资建设成效

自 1998 年开始实施的广播电视台村通工程，经过十多年的

努力,已经解决了21.7万个行政村和50户以上已通电自然村“盲村”近亿人听广播看电视难的问题。2007年,国家开始着手解决20户以上已通电自然村的广播电视覆盖问题,截止2009年,已累计完成中央投资32亿元,带动地方投资超过70亿元,提前完成了“十一五”规划中农村中央节目无线覆盖目标。

## 二、下一步建设目标和任务

2010年将着力研究“十二五”期间解决20户以下已通电自然村,尤其是边远山区散居户的广播电视覆盖问题。

## 三、2010年建设内容及投资重点

2010年,村村通工程的工作重点将是落实广播电视接收设备的安装工作,并开展“十二五”相关规划研究。

## 四、项目管理办法和申报程序

### (一)项目管理办法

一是统一规划,明确任务。在反复核实、摸清底数基础上,国家发展改革委、财政部、广电总局共同编制印发了《“十一五”全国广播电视村村通工程建设规划》,规划明确了各地的建设任务,并要求各地要按照“技术先进,安全可靠,经济可行,保证长效”的要求,因地制宜,采取适合本地特点的技术手段扎实推进广播电视村村通工程建设。主要采取直播卫星分户接收方式进行建设。

二是整体推进、分步实施。根据国家年度专项资金安排情况,相关省、自治区、直辖市同比例安排配套资金,结合本地区规划期内总的建设任务,核定各地年度建设任务。各地以县为主体,统一制定实施方案,以乡镇为基本单位整体实施,稳步推进。

三是加强管理，确保专款专用，保证工程质量。广播电视台村通工程建设采取“见物不见钱”的方式，由国家发改委、广电总局将对大宗、统一的设备实行集中招标，各地区以省区市为单位，分头与中标的厂家订货。厂家将设备配送到盲村盲点并负责安装。这样既降低了成本，确保了设备质量，同时也有助于防止资金被挪作他用。其它设备，各地区也以省区市为单位，通过招标形式，统一订购设备，然后将设备配置到各规划建设盲点。

## （二）申报程序

根据国家年度专项资金安排情况，相关省、自治区、直辖市同比例安排配套资金，结合本地区规划期内总的建设任务，确定各地年度建设任务后上报。国家年度专项资金分省（区、市）切块下达。

## 专题 2：乡镇综合文化站建设

### 一、背景及 2009 年投资建设成效

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，由国家发展改革委员会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。截止 2009 年，由国家发展改革委先后安排补助投资 21 亿元，支持了约 1.27 万个乡镇综合文化站建设。

## 二、下一步建设目标和任务

按照已印发的《全国“十一五”乡镇综合文化站建设专项规划》要求，加快推进乡镇综合文化站建设，不断完善农村基层公共文化设施状况。同时配合有关部门工作，充实文化站的设施设备，加强管理、培训人才，确保建成的文化站能够有效运行，充分发挥农村基层文化阵地作用。

## 三、2010年建设内容及投资重点

2010年，国家仍将继续推进乡镇综合文化站建设。由国家发展改革委安排中央投资18.4779亿元，支持中西部农村地区的文化站建设。

## 四、项目管理办法及申报程序

### （一）项目管理办法

乡镇综合文化站建设参照基本建设程序，按照国家发展改革委、文化部印发的《全国“十一五”乡镇综合文化站建设规划》以及有关部门规章进行管理。在部门职责分工上，各级发展改革部门商有关部门，落实好项目审批、计划下达以及建设管理的监管工作，文化行政主管部门商有关部门负责编制项目的可行性研究报告和初步设计，组织和指导项目的实施及运行管理。

规划实施过程中，国家发展改革委和文化部将对各地的项目建设情况进行抽查，包括建设用地、配套资金、工程进度、工程质量等方面的情况，并对全国规划实施情况进行评估。

年度安排项目建成后，由省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团、黑龙江农垦局发展改革和文化部门负责对其所属项目组织验收。规划全部实施完成后，由国家发展改革委和文化部负责组织总验收，并对整个规划实施进行后评估和总结。

## （二）投资补助标准

项目建设所需资金，由中央政府和地方政府共同负担，中央按照国家扶贫工作重点县每个乡镇综合文化站建设项目平均补助 20 万元、西部非国贫困县及中部比照西部政策的县每个项目 16 万元、其他中部地区和福建的 12 个苏区县每个项目 12 万元，支持地方乡镇综合文化站建设。

## （三）项目申报办法

在统一规划项目投资的基础上，各省列入规划内的建设项目和补助投资将分年度逐步安排。年度所需安排的具体项目和补助投资，由各省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团、黑龙江农垦局发展改革委和文化厅（局），根据国家发展改革委和文化部提出的年度计划控制规划和其他具体安排要求提出建议计划，连同所列项目的可行性研究报告审批文件、有关部门对配套资金的承诺文件等相关材料，一并报经国家发展改革委和文化部审核平衡后，编制年度投资计划并按规定下达。

## 专题 3：文化信息资源共享工程

### 一、背景及 2009 年投资建设成效

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。2009 年中央财政继续安排资金 7.1 亿元。截至 2009 年 12 月，全国已建成各级中心和基层

服务点 75.7 万个，资源总量达到 90TB，其中，县级支中心达到 2814 个，覆盖率达到 96%；乡镇基层服务点 15221 个，覆盖率 44%；村基层服务店 457488 个，覆盖率 75%。

## 二、2010 年建设内容和投资重点

2010 年将继续加强全国文化信息资源共享工程乡镇和村级基层服务点建设，推进入户工作。

加快农村社会事业发展，努力推进公共服务均等化，是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，特别要加快发展农村中等职业教育，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；大力开展农村文化体育事业，扎实推进广播电视村村通、“西新工程”、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。

### （一）管理办法

文化信息资源共享工程建设参照《文化部关于实施全国文化信息资源共享工程的通知》、《全国文化信息资源共享工程专项资金管理暂行办法》、《全国文化信息资源共享工程管理暂行办法》等有关规章制度进行。中央投入的专项资金重点用于全国文化信息资源共享工程国家中心（以下简称国家中心）、西部及老少边穷地区的省（区、市）级分中心和基层中心的补助。

全国文化信息资源共享工程成立领导小组和专家咨询委员会。在国家图书馆建立全国文化信息资源共享工程国家中心（简

称国家中心）。各省、自治区、直辖市成立相应的文化信息资源共享工程领导小组，组织、领导本地的“共享工程”工作。同时，在各省、自治区、直辖市建立“共享工程”分中心。各省、自治区、直辖市“共享工程”领导小组向全国“共享工程”领导小组报送本省“共享工程”工作方案，经论证确认后，由国家中心与分中心签订实施协议。

文化信息资源共享工程的资源建设实行统一规划、统一标准、避免重复建设。国家中心和分中心在资源建设中要严格遵循国家有关法律、法规，保护著者和制作者的权益。分中心在资源建设中应紧密结合本地区文化信息资源的特点，重点建设有地方特色的文化信息资源。分中心制作的数字资源，可以整合到国家中心的资源库中，实行集中发送服务；也可以存放在本省分中心的数据库中，采取分布式服务。

## （二）申报程序

各省（区、市）应根据本年建设任务及工程进度，确定 2009 年建设县级支中心和完善农村党员干部现代远程教育工程已建成的村基层服务点的个数，按照经费安排标准和中央、地方财政分担比例，认真做好相关经费测算工作，于 3 月中旬前向财政部、文化部报送 2009 年度中央财政专项资金申请报告。

乡镇综合文化站文化共享工程设备购置经费继续在中央财政补助地方乡镇综合文化站设备购置经费中安排。各省（区、市）财政厅（局）、文化厅（局）应结合乡镇综合文化站建设进度，根据列入国家发展改革委投资计划及本地区规划且将于 2009 年底建设完成的乡镇综合文化站数量进行统计测算，于 4 月底前向财政部、文化部上报 2009 年度乡镇综合文化站设备购

置专项资金申请报告。

## 专题 4：农村电影放映工程

### 一、项目背景及 2009 年建设成效

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。根据国家发展改革委、财政部、国家广电总局、文化部共同制定出台的《全国“十一五”农村电影放映工程建设规划》，“十一五”期间，国家将安排专项资金 6 亿元专项资金，继续为中西部地区配备电影流动放映车和数字放映设备，对少数民族语电影译制中心进行数字化改造；中央财政建立公益放映补偿机制。截止 2009 年，中央共安排专项资金 5.2 亿元，集中采购数字放映设备，发往各地农村地区。截止 2009 年，累计培育 218 条农村数字电影院线、2.8 万支数字电影放映队，放映场次为 780 多万场次，观众超过 18 亿人次，初步实现每个行政村每个月放映一场电影的目标。

### 二、下一步建设目标和任务

根据《全国“十一五”农村电影放映工程建设专项规划》要求，继续优化资源配置，理顺体制机制，减少发行层次，增加发行渠道，降低发行成本，提高电影拷贝流通效率，推广电影数字放映技术，初步建立起适应社会主义市场经济体制、符合社会主义精神文明建设总体要求的、多种所有制、多种主体和多种发行放映方式相结合、公共服务和市场运作相协调的、充满活力的农村电影制作发行放映新体系，保障和实现农民群众的基本文化权益，确保在今年实现一村一月看一场电影的目标。

### 三、2010年建设内容及投资重点

2010年，国家发展改革委拟安排中央投资0.8亿元，用于集中采购电影放映设备及流动放映车。

### 四、项目管理办法及申报程序

为确保到2010年基本实现每个行政村每月放映一场电影，按照国家发展改革委、财政部、广电总局、文化部共同编制的《全国“十一五”农村电影放映工程建设规划》，国家对中西部地区每个县级行政区配送一辆流动电影放映车，每23个行政村配送一套放映设备。国家资助的设备，实行所有权和经营权相分离的运营模式，通过公开招标、租赁等方式，确定设备使用人或单位，提高设备使用效率，并建立设备保值增值机制。

农村电影放映工程资助设备采取国家统一招标、统一订货，按规划、分年度逐步配送给各地。

## 第四章 农村体育设施

### 一、基本情况

1、背景和现状。新中国成立 60 年，特别是改革开放 30 年来，随着经济发展、社会进步和人民生活水平的不断提高，尤其是北京成功举办奥运会后，人民群众体育热情的极大激发，我国体育事业面临前所未有的发展机遇和挑战。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，对发展体育事业、特别是群众体育发展提出了新的更高要求。

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，更可以繁荣先进文化，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。

2、主要措施及经验。为了改变农村体育发展滞后的局面，国家体育总局、国家发改委和财政部制定了“十一五”农民健身工程规划，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。实施农民健身工程共需投资 18 亿元，其中，中央预算内投资和中央本级福利彩票投资 12 亿元，地方配套资金 6 亿元。

在实施“十一五”农民健身工程过程中，各级政府都高度重视，将其纳入当地新农村建设规划，纳入当地经济社会发展的规划，并采取了多种措施，主要有以下几方面：

一是紧密协作，落实责任。在农民健身工程建设过程中，各级发展改革、财政和体育部门高度重视，团结一致，密切配合，相互支持，共同负责，全力以赴把建设工作抓实抓好。其中，发展改革部门主动树立服务意识，按照职能分工切实加强项目基本建设管理，并积极主动协助体育部门，做好项目建设过程中相关问题的协调落实和监督检查，及时解决出现的各种问题。项目实施县的有关部门都成立了工作小组，统一组织项目实施。为确保工程质量，各地普遍采取了签订责任书的办法，把工程建设各环节的责任落实到人。

二是多方投入，保证配套。农民体育健身工程的资金来源主要由中央财政预算内资金、体育彩票公益金和地方配套资金共同组成，在总投资不多的情况下，中央资金还占了一半以上，充分体现了中央政府对农村体育工作的重视和支持。在实施过程中，地方政府也较好地落实了配套资金，保证了建设投入。特别是中、西部省份的配套资金很多由省、县两级政府筹措安排，坚决不增加群众的负担。同时，农民健身工程因其具有鲜明的群众性，农民群众参与的积极性很高，自愿出资建设场地设施、投工投劳。

三是勤俭节约，讲求实效。农民体育健身工程的实施，中央投资首次支持农村基层群众体育设施建设，具有重要的开拓和象征意义。无论是预算内资金、体育彩票公益金还是地方配套资金都来之不易，地方政府十分珍惜，精打细算，在工作中讲求实效，使有限的资金发挥了最大效益。各地对项目资金普遍进行了专项管理，专款专用，禁止任何人以任何理由截留或挪用。

四是加强管理，严格制度。一是要落实好项目建设的各项条件，做好前期准备工作。地方发改委和体育局的同志普遍要对每一个试点项目都进行了实地考察，掌握真实情况，加强指导，选好建设地点，研究解决共性问题。二是严格执行规章制度，按照基本建设程序的要求，实行项目法人责任制、工程监理制、招投标制和合同制，加强项目的全程管理和稽查，把好工程建设质量关，严格检查验收。三是建立规章制度，加强设施维护，保证场地设施长期发挥作用。四是组织开展丰富多彩的健身活动，把场地设施充分利用起来。

五是广泛宣传、主动服务。在实施农民体育健身工程过程中，加强宣传，增强农民群众健身意识，调动农民群众参与场地建设的积极性十分重要。各地、各级政府在过去几年的建设过程中，一是利用各大媒体广泛开展宣传。二是充分发挥市（区）体育部门和乡（镇）、村各级组织的作用，召开各种不同形式的宣传会、动员会，使政府的这一惠民工程深入到农民群众心中。三是地方项目主管部门特别是县市一级主管项目的负责同志，深入基层，协助各村选址、规划、指导施工、帮助画线、安装器材。

3、实施中存在的问题。一是项目多而分散，统一组织协调难度大。工程投资主体分为国家、省、市和县四级政府，而项目建设地点又全部位于村级基层，任何一个环节出现问题都会造成资金不能集中及时到位。二是工程建设经费不足。由于近年来物价不断上涨，波及人工成本和建筑材料，对于工程建设造价带来较大影响，进而形成对建设资金的压力。三是工程建设的自然条件越来越严峻，项目实施难度加大。随着“农民体育健身工程”的深入实施，大部分项目将逐渐向偏远山村安排，给工程的选址、建设、器材运输及安装等带来很大的困难，项目实施的难度将越来越大。

## 二、2009年投资建设的主要成效

2009年，国家发展改革委在第四批扩大内需中央投资中安排2.3亿元用于支持农民体育健身工程建设，预计可支持约18200个行政村的工程建设。

2009年工程建设遵循与以往一致的安排原则：一是原则上各省建设进度整体推进，中央投资支持相同比例的行政村项目建设；二是中央投资统筹安排，“切块”下达，由各地根据要求安排到具体项目，报国家发展改革委备案；三是要求各地在安排项目时尽量与当地学校、文化站等农村基础设施的建设和使用相结合；四是要求各地安排项目应相对集中，以形成规模，易于示范。

至此，“十一五”期间中央和地方总投入资金超过52亿元，其中国家发展改革委共安排中央预算内投资4亿元，合计建成了约200000个农民体育健身工程，使长期落后的农村体育设施得到了明显的改善，超额实现了《“十一五”农民体育健身工程

建设规划》的建设目标。农民体育健身工程的实施，一是提高农村人口健康素质，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；二是丰富农村文化生活，用先进文化占领农村阵地，培养塑造新型农民，建立科学文明、健康向上的生活方式，提高农民群众的生活质量；三是体育场地成为村民聚集交流的场所，成为村党支部和村委会广泛联系群众的平台，通过开展经常性体育活动增强农村基层组织的凝聚力，促进农村的稳定与和谐；四是通过农村体育活动的开展，引导富裕起来的农民增加文化体育消费，促进农村体育服务业发展。五是通过工程的实施，进一步树立各级政府的为民服务形象，有效地增强广大农民群众建设社会主义新农村的信心和决心。

### 三、2010年及今后一段时间的建设重点

在未来一段时间内，全国农民体育建设工程仍将坚持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，促进社会主义新农村建设。

总体来说，农民体育健身工程受到各级政府高度重视，有关部门互相协调配合，工程建设进展顺利、成效显著，受到广大农民群众的欢迎。为更好地做好“农民体育健身工程”实施工作，需加紧实施以下政策措施：

1、加强领导，健全工作机制。实施“农民体育健身工程”必须在地方党委和政府的直接领导、有关部门的密切配合下进行。要将“农民体育健身工程”纳入到当地新农村建设的总体规划中，纳入地方经济和社会发展规划，强化发展农村体育工作

的政府责任，地方财政基本建设资金有专项投入。要充分发挥基层政府和村委会的组织实施作用，形成齐抓共建的工作局面。

2、坚持从实际出发，科学规划，有计划、有步骤、有重点地推进。工程建设要与村镇建设规划结合起来，统筹体育与文化、教育、科技和青少年、老年活动场所等村级公益事业设施建设，在保证向农民开放并方便使用的条件下，可以与附近学校体育场地设施建设相结合，真正做到一场多用、共建共享。

3、“农民体育健身工程”是一项为农民群众办实事的工程，要保证建设资金和配备的器材及时到位，取信于民。同时要严格资金使用监督与审计制度，确保专款专用。要通过签订援建协议书，使实施对象认真履行义务，确保建设质量，并按规定时间完成建设项目。将建设资金、设施和器材落到单位产权管理范围，防止资产的流失，保护其完整与安全，并承担起维护和管理的职责。

4、“农民体育健身工程”是构建农村体育服务体系的一项系统工程。在着重抓好公共体育场地设施建设的同时，各级体育部门要全面加大农村体育工作力度，推进农村各类体育组织和体育活动站（点）的建设，培养和建立以社会体育指导员为主体的农村体育骨干队伍，发挥其对开展农村体育活动的组织、带动和指导作用。利用传统节日和农闲季节，组织开展体育下乡活动，坚持与生产劳动和文化活动相结合，组织开展具有地方特色、农民喜闻乐见、易于参与的体育健身和竞赛活动，并形成制度。做到组织到位、骨干到位、活动到位，引导更多的农民投身到体育健身活动中来，切实发挥体育在社会主义新农村建设中的积极作用。

5、加强宣传，广泛发动，形成全社会关心、支持实施“农民体育健身工程”的良好舆论氛围。加强与新闻单位的合作，配合新农村建设的宣传，充分利用农村举办体育活动机会，利用全民健身周活动，采取多种形式进行宣传报道。

6、加强对工程实施情况的指导、监督和检查，及时总结、交流工作经验，对实施工作成绩突出的地区、单位和个人进行表彰奖励。

## 附：中共中央、国务院有关农业农村基础设施建设的文件选编 (2010年)

### 附件一：

#### 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

(2009年12月31日)

2009年，是新世纪以来我国经济发展最为困难的一年。面对历史罕见国际金融危机的严重冲击，面对多年不遇自然灾害的重大考验，面对国内外农产品市场异常波动的不利影响，各地区各部门在党中央、国务院的坚强领导下，迎难而上，奋力拼搏，巩固和发展了农业农村好形势。粮食生产再获丰收，连续6年实现增产；农民工就业快速回升，农民收入连续6年较快增长；集体林权制度改革全面推进，农村体制创新取得新的突破；农村水电路气房建设继续加强，农民生产生活条件加快改变；农村教育、医疗、社保制度不断健全，农村民生状况明显改善；农村基层组织进一步巩固，农村社会和谐稳定。这为党和国家战胜困难、共克时艰赢得了战略主动，为保增长保民生保稳定提供了基础支撑。

当前，我国农业的开放度不断提高，城乡经济的关联度显著增强，气候变化对农业生产的影响日益加大，农业农村发展的有利条件和积极因素在积累增多，各种传统和非传统的挑战也在叠加凸显。面对复杂多变的发展环境，促进农业生产上新台阶的制约越来越多，保持农民收入较快增长的难度越来越大，转变农业发展方式的要求越来越高，破除城乡二元结构的任务越来越重。全党务必居安思危，切实防止忽视和放松“三农”工作的倾向，努力确保粮食生产不滑坡、农民收入不徘徊、农村发展好势头不逆转。必须不断深化把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重的基本认识，稳定和完善党在农村的基本政策，突

出强化农业农村的基础设施，建立健全农业社会化服务的基层体系，大力加强农村以党组织为核心的基层组织，夯实打牢农业农村发展基础，协调推进工业化、城镇化和农业现代化，努力形成城乡经济社会发展一体化新格局。

2010 年农业农村工作的总体要求是：全面贯彻党的十七大和十七届三中、四中全会以及中央经济工作会议精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，把统筹城乡发展作为全面建设小康社会的根本要求，把改善农村民生作为调整国民收入分配格局的重要内容，把扩大农村需求作为拉动内需的关键举措，把发展现代农业作为转变经济发展方式的重大任务，把建设社会主义新农村和推进城镇化作为保持经济平稳较快发展的持久动力，按照稳粮保供给、增收惠民生、改革促统筹、强基增后劲的基本思路，毫不松懈地抓好农业农村工作，继续为改革发展稳定大局作出新的贡献。

### 一、健全强农惠农政策体系，推动资源要素向农村配置

1. 继续加大国家对农业农村的投入力度。按照总量持续增加、比例稳步提高的要求，不断增加“三农”投入。要确保财政支出优先支持农业农村发展，预算内固定资产投资优先投向农业基础设施和农村民生工程，土地出让收益优先用于农业土地开发和农村基础设施建设。各级财政对农业的投入增长幅度都要高于财政经常性收入增长幅度。预算内固定资产投资要继续向重大农业农村建设项目倾斜。耕地占用税税率提高后，新增收入全部用于农业。严格按照有关规定计提和使用用于农业土地开发的土地出让收入，严格执行新增建设用地土地有偿使用费全部用于耕地开发和土地整理的规定。对各地土地收入用于农业农村的各项资金征收和使用情况进行专项检查。继续增加现代农业生产发展资金和农业综合开发资金规模。

2. 完善农业补贴制度和市场调控机制。坚持对种粮农民实行直接补贴。增加良种补贴，扩大马铃薯补贴范围，启动青稞良种补贴，实施花生良种补贴试点。进一步增加农机具购置补贴，扩大补贴种类，把牧业、林业和抗旱、节水机械设备纳入补贴范围。落实和完善农资综合补贴动态调整机制。按照存量不动、增量倾斜的原则，新增农业补贴适当向种粮大户、农民专业合作社倾斜。逐步完善适合牧区、林区、垦区特点的农业补贴政策。加强对农业补贴对象、种类、资金结算的监督检查，确保补贴政策落到实处，不准将补贴资金用于抵

扣农民交费。落实小麦最低收购价政策，继续提高稻谷最低收购价。扩大销区粮食储备规模。适时采取玉米、大豆、油菜籽等临时收储政策，支持企业参与收储，健全国家收储农产品的拍卖机制，做好棉花、食糖、猪肉调控预案，保持农产品市场稳定和价格合理水平。

3. 提高农村金融服务质量和水平。加强财税政策与农村金融政策的有效衔接，引导更多信贷资金投向“三农”，切实解决农村融资难问题。落实和完善涉农贷款税收优惠、定向费用补贴、增量奖励等政策。进一步完善县域内银行业金融机构新吸收存款主要用于当地发放贷款政策。加大政策性金融对农村改革发展重点领域和薄弱环节支持力度，拓展农业发展银行支农领域，大力开展农业开发和农村基础设施建设中长期政策性信贷业务。农业银行、农村信用社、邮政储蓄银行等银行业金融机构都要进一步增加涉农信贷投放。积极推广农村小额信用贷款。加快培育村镇银行、贷款公司、农村资金互助社，有序发展小额贷款组织，引导社会资金投资设立适应“三农”需要的各类新型金融组织。抓紧制定对偏远地区新设农村金融机构费用补贴等办法，确保3年内消除基础金融服务空白乡镇。针对农业农村特点，创新金融产品和服务方式，搞好农村信用环境建设，加强和改进农村金融监管。建立农业产业发展基金。积极扩大农业保险保费补贴的品种和区域覆盖范围，加大中央财政对中西部地区保费补贴力度。鼓励各地对特色农业、农房等保险进行保费补贴。发展农村小额保险。健全农业再保险体系，建立财政支持的巨灾风险分散机制。支持符合条件的涉农企业上市。

4. 积极引导社会资源投向农业农村。各部门各行业要主动服务“三农”，在制定规划、安排项目、增加资金时切实向农村倾斜。大中城市要发挥对农村的辐射带动作用。鼓励各种社会力量开展与乡村结对帮扶，参与农村产业发展和公共设施建设。企业通过公益性社会团体、县级以上人民政府及其部门或者设立专项的农村公益基金会，用于建设农村公益事业项目的捐赠支出，不超过年度利润总额12%的部分准予在计算企业所得税前扣除。有关部门要抓紧健全科技、教育、文化、卫生等下乡支农制度，通过完善精神物质奖励、职务职称晋升、定向免费培养等措施，引导更多城市教师下乡支教、城市文化和科研机构到农村拓展服务、城市医师支援农村。健全农业气象服务体系和农村气象灾害防御体系，充分发挥气象服务“三农”的重要作用。

5. 大力开拓农村市场。针对经济发展和农民生产生活需要，适时出台刺激农村消费需求的新办法新措施。加大家电、汽车、摩托车等下乡实施力度，大幅度提高家电下乡产品最高限价，对现行限价内的产品继续实行13%的补贴标准，超出限价的实行定额补贴，允许各省（自治区、直辖市）根据本地实际增选一个品种纳入补贴范围，补贴对象扩大到国有农林场（区）职工。改善售后服务，加强市场监管，严禁假冒伪劣产品流入农村。大力发展物流配送、连锁超市、电子商务等现代流通方式，支持商贸、邮政等企业向农村延伸服务，建设日用消费品、农产品、生产资料等经营网点，继续支持供销合作社新农村现代流通网络工程建设，提升“万村千乡”超市和农家店服务功能质量。鼓励农村金融机构对农民建房、购买汽车和家电等提供消费信贷，加大对兴办农家店的信贷投放。

## 二、提高现代农业装备水平，促进农业发展方式转变

6. 稳定发展粮食等大宗农产品生产。在稳定粮食播种面积基础上，大力优化品种结构，着力提高粮食单产和品质。全面实施全国新增千亿斤粮食生产能力规划，尽快形成生产能力。加快建立健全粮食主产区利益补偿制度，增加产粮大县奖励补助资金，提高产粮大县人均财力水平。有关扶持政策要向商品粮调出量大、对国家粮食安全贡献突出的产粮大县（农场）倾斜。继续减少直至取消主产区粮食风险基金地方资金配套。大力发展油料生产，加快优质油菜、花生生产基地县建设，积极发展油茶、核桃等木本油料。支持优势产区发展棉花、糖料生产。继续实施粮食丰产科技工程。扩大粮棉油糖高产创建实施规模，年内覆盖全国所有农业县（农场）。大力推进农作物病虫害专业化统防统治。支持垦区率先发展现代化大农业，建设大型农产品基地，带动周边农村经济社会发展。

7. 推进菜篮子产品标准化生产。实施新一轮菜篮子工程建设，加快园艺作物生产设施化、畜禽水产养殖规模化。支持建设生猪、奶牛规模养殖场（小区），发展园艺作物标准生产基地和水产健康养殖示范场，开展标准化创建活动，推进畜禽养殖加工一体化。支持畜禽良种繁育体系建设。加强重大动物疫病防控，完善扑杀补贴政策，推进基层防疫体系建设，健全工作经费保障机制。增加渔政、渔港、渔船安全设施等建设投入，搞好水生生物增殖放流，支持发展远洋渔业。加快农产品质量安全监管体系和检验检测体系建设，积极发展无公

害农产品、绿色食品、有机农产品。

8. 突出抓好水利基础设施建设。国家固定资产投资要把水利建设放在重要位置。继续加强大江大河大湖治理，逐步推进重点中小河流治理。加快大中型水利枢纽工程建设，搞好蓄滞洪区建设和山洪灾害防治。大力推进大中型灌区续建配套和节水改造，加快末级渠系建设。按期完成规划内病险水库除险加固任务，统筹安排其余病险水库除险加固。在科学规划论证基础上，启动大中型病险水闸除险加固。加快大型灌排泵站更新改造。拓宽水利建设基金筹资渠道。大幅度增加中央和省级财政小型农田水利设施建设补助专项资金规模，新增一批小型农田水利建设重点县。大力发展高效节水灌溉，支持山丘区建设雨水集蓄等小微型水利设施。通过一事一议、财政补助等办法，鼓励农民自愿投工投劳开展直接受益的小型水利设施建设。深化水利工程管理体制改革。推广农民用水户参与管理模式，加大财政对农民用水合作组织的扶持力度。加强基层抗旱排涝和农村水利技术服务体系建设。

9. 大力建设高标准农田。按照统筹规划、分工协作、集中投入、连片推进的要求，加快建设高产稳产基本农田。重视耕地质量建设，加大投入力度，安排中长期政策性贷款，支持农田排灌、土地整治、土壤改良、机耕道路和农田林网建设，把800个产粮大县的基本农田加快建成高标准农田，建立稳固的商品粮基地。继续增加农业综合开发、农村土地整治投入，有计划分片推进中低产田改造。扩大测土配方施肥、土壤有机质提升补贴规模和范围。推广保护性耕作技术，实施旱作农业示范工程，对应用旱作农业技术给予补助。

10. 提高农业科技创新和推广能力。切实把农业科技的重点放在良种培育上，加快农业生物育种创新和推广应用体系建设。继续实施转基因生物新品种培育科技重大专项，抓紧开发具有重要应用价值和自主知识产权的功能基因和生物新品种，在科学评估、依法管理基础上，推进转基因新品种产业化。推动国内种业加快企业并购和产业整合，引导种子企业与科研单位联合，抓紧培育有核心竞争力的大型种子企业。培养农业科技领军人才，发展农业产学研联盟，加强农业重点实验室、工程技术中心、科技基础条件平台建设。实施农村科技创业行动、科技富民强县专项行动计划、科普惠农兴村计划，推进现代农业产业技术体系建设。抓紧建设乡镇或区域性农技推广等公共服务机构，扩大基层农技推广体系改革与建设示范县范围。积极发展多元化、社会化农技推广

服务组织。启动基层农技推广机构特设岗位计划，鼓励高校涉农专业毕业生到基层农技推广机构工作。推进农用工业技术改造。加快发展农业机械化，大力推广机械深松整地，支持秸秆还田、水稻育插秧等农机作业。创建国家现代农业示范区。

1 1. 健全农产品市场体系。统筹制定全国农产品批发市场布局规划，支持重点农产品批发市场建设和升级改造，落实农产品批发市场用地等扶持政策，发展农产品大市场大流通。加大力度建设粮棉油糖等大宗农产品仓储设施，完善鲜活农产品冷链物流体系，支持大型涉农企业投资建设农产品物流设施。加快发展农产品期货市场，逐步拓展交易品种，鼓励生产经营者运用期货交易机制规避市场风险。发展农业会展经济，支持农产品营销。全面推进双百市场工程和农超对接，重点扶持农产品生产基地与大型连锁超市、学校及大企业等产销对接，减少流通环节，降低流通成本。大力培育农村经纪人，充分运用地理标志和农产品商标促进特色农业发展。加强市场动态监测和信息服务。完善全国鲜活农产品绿色通道政策。

1 2. 构筑牢固的生态安全屏障。巩固退耕还林成果，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。延长天然林保护工程实施期限，抓紧制定实施办法。继续推进三北、沿海、长江等防护林体系和京津风沙源治理、湿地保护与恢复等重点林业生态工程建设。统筹推进青海三江源生态保护和建设。加大力度筹集森林、草原、水土保持等生态效益补偿资金。从2010年起提高中央财政对属集体林的国家级公益林森林生态效益补偿标准。建立造林、抚育、保护、管理投入补贴制度，开展造林苗木、森林抚育补贴试点，中央财政对林木良种生产使用、中幼林和低产林抚育给予补贴。编制林地保护利用规划，启动森林经营工程，增强森林生态服务功能，提高林地综合产出能力。大力增加森林碳汇。切实加强草原生态保护建设，加大退牧还草工程实施力度，延长实施年限，适当提高补贴标准。落实草畜平衡制度，继续推行禁牧休牧轮牧，发展舍饲圈养，搞好人工饲草地和牧区水利建设。推进西藏草原生态保护奖励机制试点工作。加大草原鼠虫害防治力度。加强草原监理体系建设，强化草原执法监督。实施国家水土保持重点建设工程，加快岩溶地区石漠化和南方崩岗治理，启动坡耕地水土流失综合治理工程，搞好清洁小流域建设。加强农业面源污染治理，发展循环农业和生态农业。

### 三、加快改善农村民生，缩小城乡公共事业发展差距

1 3 . 努力促进农民就业创业。建立覆盖城乡的公共就业服务体系，积极开展农业生产技术和农民务工技能培训，整合培训资源，规范培训工作，增强农民科学种田和就业创业能力。因地制宜发展特色高效农业、林下种养业，挖掘农业内部就业潜力。推进乡镇企业结构调整和产业升级，扶持发展农产品加工业，积极发展休闲农业、乡村旅游、森林旅游和农村服务业，拓展农村非农就业空间。完善促进创业带动就业的政策措施，将农民工返乡创业和农民就地就近创业纳入政策扶持范围。加大农民外出务工就业指导和服务力度，切实维护农民工合法权益，促进农村劳动力平稳有序转移。健全农民工社会保障制度，深入开展工伤保险全覆盖行动，加强职业病防治和农民工健康服务，将与企业建立稳定劳动关系的农民工纳入城镇职工基本医疗保险，抓紧落实包括农民工在内的城镇企业职工基本养老保险关系转移接续办法。落实以公办学校为主、以输入地为主解决好农民工子女入学问题的政策，关心农村留守儿童。

1 4 . 提高农村教育卫生文化事业发展水平。巩固和完善农村义务教育经费保障机制，落实好教师培训制度和绩效工资制度。农村学校布局要符合实际，方便学生上学，保证学生安全。继续实施中小学校舍安全工程。逐步改善贫困地区农村学生营养状况。大力发展中等职业教育，继续推进农村中等职业教育免费进程。逐步实施农村新成长劳动力免费劳动预备制培训。完善农村三级医疗卫生服务网络，落实乡镇卫生院人员绩效工资和乡村医生公共卫生服务补助政策，逐步实施免费为农村定向培养全科医生和招聘执业医师计划。搞好农村地区妇幼卫生工作和疾病防治，加强农村食品和药品监管。积极发展农村远程教育、远程医疗。稳定农村低生育水平，继续推进新农村新家庭计划和少生快富工程，完善农村部分计划生育家庭奖励扶助制度和计划生育家庭特别扶助制度，加强和创新农村流动人口计划生育服务管理。建立稳定的农村文化投入保障机制，推进广播电视村村通、文化信息资源共享、乡镇综合文化站和村文化室、农村电影放映、农家书屋等重点文化惠民工程建设和综合利用，广泛开展群众性精神文明创建活动和农民健身活动。

1 5 . 提高农村社会保障水平。逐步提高新型农村合作医疗筹资水平、政府补助标准和保障水平。做好新型农村合作医疗、农村医疗救助、城镇居民基本医疗保险、城镇职工基本医疗保险制度的政策衔接。继续抓好新型农村社会

养老保险试点，有条件的地方可加快试点步伐。积极引导试点地区适龄农村居民参保，确保符合规定条件的老年居民按时足额领取养老金。合理确定农村最低生活保障标准和补助水平，实现动态管理下的应保尽保。落实和完善被征地农民社会保障政策。健全临时救助制度。逐步提高农村五保户集中供养水平。搞好农村养老院建设，发展农村养老服务，探索应对农村人口老龄化的有效办法。加大对农村残疾人生产扶助和生活救助力度，农村各项社会保障政策优先覆盖残疾人。做好农村防灾减灾工作。

16. 加强农村水电路气房建设。搞好新农村建设规划引导，合理布局，完善功能，加快改变农村面貌。加大农村饮水安全工程投入，加强水源保护、水质监测和工程运行管理，确保如期完成规划任务。鼓励有条件的地方推行城乡区域供水。适应农村用电需求快速增长的趋势，结合推进农村电力体制改革，抓紧实施新一轮农村电网改造升级工程，提升农网供电可靠性和供电能力。继续实施小水电代燃料工程，推进水电新农村电气化县建设。全面完成“十一五”农村公路建设任务，落实农村公路管理养护责任，推进城乡客运交通一体化。加快推进农村户用沼气、大中型沼气和集中供气工程建设，加强沼气技术创新、维护管理和配套服务。支持农村开发利用新能源，推进农林废弃物资源化、清洁化利用。加快推进农村危房改造和国有林区（场）、垦区棚户区改造，继续实施游牧民定居工程。抓住当前农村建房快速增长和建筑材料供给充裕的时机，把支持农民建房作为扩大内需的重大举措，采取有效措施推动建材下乡，鼓励有条件的地方通过多种形式支持农民依法依规建设自用住房。加强村镇规划，引导农民建设富有地方特点、民族特色、传统风貌的安全节能环保型住房。实行以奖促治政策，稳步推进农村环境综合整治，开展农村排水、河道疏浚等试点，搞好垃圾、污水处理，改善农村人居环境。采取有效措施防止城市、工业污染向农村扩散。推进农村信息化，积极支持农村电信和互联网基础设施建设，健全农村综合信息服务体系。

17. 继续抓好扶贫开发工作。坚持农村开发式扶贫方针，加大投入力度，逐步扩大扶贫开发和农村低保制度有效衔接试点，对农村低收入人口全面实施扶贫政策，着力提高贫困地区群众自我发展能力，确保扶贫开发工作重点县农民人均纯收入增长幅度高于全国平均水平。因地制宜加大整村推进、劳动力转移培训、产业化扶贫、以工代赈等各项扶贫工作力度，加快贫困地区基础设施

建设和社会事业发展。积极稳妥实行扶贫易地搬迁，妥善解决移民后续发展问题。对特殊类型贫困地区进行综合治理。扩大贫困村互助资金、连片开发以及彩票公益金支持革命老区建设等试点。动员社会各界参与扶贫事业，充分发挥行业扶贫作用，积极开展反贫困领域国际交流合作。研究制定未来10年扶贫开发纲要和相关规划。

#### 四、协调推进城乡改革，增强农业农村发展活力

18. 稳定和完善农村基本经营制度。完善农村土地承包法律法规和政策，加快制定具体办法，确保农村现有土地承包关系保持稳定并长久不变。继续做好土地承包管理工作，全面落实承包地块、面积、合同、证书“四到户”，扩大农村土地承包经营权登记试点范围，保障必要的工作经费。加强土地承包经营权流转管理和服务，健全流转市场，在依法自愿有偿流转的基础上发展多种形式的适度规模经营。严格执行农村土地承包经营纠纷调解仲裁法，加快构建农村土地承包经营纠纷调解仲裁体系。按照权属明确、管理规范、承包到户的要求，继续推进草原基本经营制度改革。稳定渔民水域滩涂养殖使用权。鼓励有条件的地方开展农村集体产权制度改革试点。

19. 有序推进农村土地管理制度改革。坚决守住耕地保护红线，建立保护补偿机制，加快划定基本农田，实行永久保护。落实政府耕地保护目标责任制，上级审计、监察、组织等部门参与考核。加快农村集体土地所有权、宅基地使用权、集体建设用地使用权等确权登记颁证工作，工作经费纳入财政预算。力争用3年时间把农村集体土地所有权证确认到每个具有所有权的农民集体经济组织。有序开展农村土地整治，城乡建设用地增减挂钩要严格限定在试点范围内，周转指标纳入年度土地利用计划统一管理，农村宅基地和村庄整理后节约的土地仍属农民集体所有，确保城乡建设用地总规模不突破，确保复垦耕地质量，确保维护农民利益。按照严格审批、局部试点、封闭运行、风险可控的原则，规范农村土地管理制度改革试点。加快修改土地管理法。

20. 着力提高农业生产经营组织化程度。推动家庭经营向采用先进科技和生产手段的方向转变，推动统一经营向发展农户联合与合作，形成多元化、多层次、多形式经营服务体系的方向转变。壮大农村集体经济组织实力，为农民提供多种有效服务。大力发展农民专业合作社，深入推进示范社建设行动，对服务能力强、民主管理好的合作社给予补助。各级政府扶持的贷款担保公司

要把农民专业合作社纳入服务范围,支持有条件的合作社兴办农村资金互助社。扶持农民专业合作社自办农产品加工企业。积极发展农业农村各种社会化服务组织,为农民提供便捷高效、质优价廉的各种专业服务。支持龙头企业提高辐射带动能力,增加农业产业化专项资金,扶持建设标准化生产基地,建立农业产业化示范区。推进“一村一品”强村富民工程和专业示范村镇建设。

2 1. 积极推进林业改革。健全林业支持保护体系,建立现代林业管理制度。深化以明晰产权、承包到户为重点的集体林权制度改革,加快推进配套改革。规范集体林权流转,支持发展林农专业合作社。深化集体林采伐管理改革,建立森林采伐管理新机制和森林可持续经营新体系。完善林权抵押贷款办法,建立森林资源资产评估制度和评估师制度。逐步扩大政策性森林保险试点范围。扶持林业产业发展,促进林农增收致富。启动国有林场改革,支持国有林场基础设施建设。开展国有林区管理体制和国有森林资源统一管理改革试点。

2 2. 继续深化农村综合改革。深入推进乡镇机构改革。继续推进省直管县财政管理体制改革,提高县乡基本财力保障水平,落实村级组织运转经费保障政策。按相关规划和要求,中央和省级财政继续支持农村义务教育历史债务的清理化解,推进其他公益性乡村债务清理化解试点,防止发生新的乡村债务。坚持政府引导、分级负责、农民自愿、上限控制、财政补助的原则,探索建立新形势下村级公益事业建设的有效机制,认真总结一事一议财政奖补试点经验,加大财政奖补力度,扩大试点范围。继续开展农民负担重点治理,坚决防止农民负担反弹。加快落实推进供销合作社改革发展的相关政策,加强基层社建设,强化县联社服务功能。深化农垦体制改革,分离企业办社会职能,健全社会保障制度。加强对新形势下农村改革试验区工作的指导。

2 3. 推进城镇化发展的制度创新。积极稳妥推进城镇化,提高城镇规划水平和发展质量,当前要把加强中小城市和小城镇发展作为重点。深化户籍制度改革,加快落实放宽中小城市、小城镇特别是县城和中心镇落户条件的政策,促进符合条件的农业转移人口在城镇落户并享有与当地城镇居民同等的权益。多渠道多形式改善农民工居住条件,鼓励有条件的城市将有稳定职业并在城市居住一定年限的农民工逐步纳入城镇住房保障体系。采取有针对性的措施,着力解决新生代农民工问题。统筹研究农业转移人口进城落户后城乡出现的新情况新问题。大力发展战略性新兴产业,抓住产业转移有利时机,促进特色产业、优势

项目向县城和重点镇集聚，提高城镇综合承载能力，吸纳农村人口加快向小城镇集中。完善加快小城镇发展的财税、投融资等配套政策，安排年度土地利用计划要支持中小城市和小城镇发展。农村宅基地和村庄整理所节约的土地首先要补充耕地，调剂为建设用地的，在县域内按照土地利用总体规划使用，纳入年度土地利用计划，主要用于产业集聚发展，方便农民就近转移就业。继续推进扩权强县改革试点，推动经济发展快、人口吸纳能力强的镇行政管理体制改革，根据经济社会发展需要，下放管理权限，合理设置机构和配备人员编制。

24. 提高农业对外开放水平。支持优势农产品扩大出口，提供出口通关、检验检疫便利和优惠。推进农产品质量可追溯体系建设，支持建设出口基地。推动农产品出口信贷创新，探索建立出口信用保险与农业保险相结合的风险防范机制。积极应对国际贸易壁垒，支持行业协会和龙头企业维护自身权益。充分利用海关特殊监管区域及保税加工物流等措施，发展农产品加工贸易。加强国际农业科技和农业资源开发合作，制定鼓励政策，支持有条件的企业“走出去”。引导外资投向鼓励类产业，提高农业利用外资水平。加强农产品进出口调控，实行灵活高效的农产品进出口政策，建立健全农产品和农用物资进出口监测预警机制，严厉打击农产品走私违法犯罪行为，切实加强进出口农产品质量监督。

## 五、加强农村基层组织建设，巩固党在农村的执政基础

25. 加强和改进农村基层党的建设。推动农村基层党组织工作创新，扩大基层党组织对农村新型组织的覆盖面，推广在农民专业合作社、专业协会、外出务工经商人员相对集中点建立党组织的做法。加强乡镇党委书记队伍建设，选好配强乡镇党委班子。提高村党组织带头人队伍素质，注重从转业退伍军人、务工回乡青年、致富能手等党员中选拔村党组织书记。以明确责任、考核监督、保障服务为重点，加强乡、村党组织领导班子管理，及时调整软弱涣散农村基层党组织班子。抓紧落实对长期在基层和艰苦边远地区工作的干部、长期担任县乡党政领导职务的干部实行工资福利倾斜的政策，进一步完善村干部“一定三有”政策，推进从优秀村干部中考录乡镇公务员、选任乡镇领导干部工作。建立稳定规范的农村基层组织工作经费保障制度，加快村级组织活动场所、农村党员干部现代远程教育网络建设。继续选聘高校毕业生到村任职，完善下得去、待得住、干得好、流得动的长效机制。不断深化农村党的建设三级联创活动，

统筹城乡基层党建工作，创新完善农村流动党员教育管理制度，切实加强农民工中党的工作。深入开展党性党风党纪教育，加强农村基层党风廉政建设。

2 6. 进一步完善符合国情的农村基层治理机制。发展和完善党领导的村级民主自治机制，规范村级民主选举、民主决策、民主管理、民主监督程序。总结各地实践经验，因地制宜推广本村重大事项由村党支部提议、村委会和村委会联席会议商议、全村党员大会审议、村民代表会议或村民会议决议，以及决议公开、实施结果公开等做法。加强对村党支部、村委会换届选举的领导和指导，严肃查处拉票、贿选等行为，确保选举平稳有序，防范和制止利用宗教、宗族等势力干预农村公共事务。加强农村集体资金、资产、资源管理，推进村务公开和民主管理“难点村”治理。开展农村社区建设创建活动，加强服务设施建设，培育发展社区服务性、公益性、互助性社会组织。强化乡镇政府社会管理和公共服务职能，建立综合服务平台，有条件的乡镇要设立便民服务中心、村设立代办点，为农民提供一站式服务。

2 7. 切实维护农村社会稳定。完善党和政府主导的维护群众权益机制，切实解决好农村征地、环境污染、移民安置、集体资产管理等方面损害农民利益的突出问题。加强农村法制教育，畅通农村信访渠道，引导农民群众依法理性表达合理诉求、维护自身权益。推进农业综合执法。深入开展农村平安创建活动，坚持群防群治、依靠群众，加强和改进农村社会治安综合治理，进一步推进农村警务建设，严厉打击黑恶势力和各类违法犯罪活动。加强农村消防工作，健全农村应急反应机制。全面贯彻落实党的民族政策和宗教工作基本方针，加快民族地区经济社会发展，依法管理农村宗教事务。

各级党委和政府要站在经济社会发展全局和巩固党的执政基础的战略高度，切实加强和改善党对农村工作的领导。巩固农村基层深入学习实践科学发展观活动成果，建立党员干部受教育、科学发展上水平、农民群众得实惠的长效机制。按照促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价办法的要求，指导地方细化考核指标，把粮食生产、农民增收、耕地保护、环境治理、和谐稳定等纳入地方党政领导班子绩效考核。完善农村工作领导体制和工作机制，把重中之重的要求落实到领导分工、机构设置、干部配备上，不断提高农村工作领导水平。切实加大农村政策落实力度，及时组织专项督查。各级领导干部要弘扬党的优良作风，密切联系群众，创造性开展工作。充分发挥民主党派、人民

团体、社会组织和工商企业的作用，形成发展现代农业和建设社会主义新农村的强大合力。

做好2010年农业农村工作意义十分重大。我们要紧密团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围，振奋精神，开拓进取，扎实工作，奋力开创农业农村工作新局面！

## 附件二：

### 政府工作报告（节选）

—2010年3月5日在第十一届全国人民代表大会第三次会议上  
国务院总理 温家宝

.....

#### 三、2010年主要任务

.....

##### （三）加大统筹城乡发展力度，强化农业农村发展基础

在连续6年增产增收之后，更要毫不松懈地抓好“三农”工作。要按照统筹城乡发展的要求，坚持把解决好“三农”问题作为全部工作的重中之重，进一步强化强农惠农政策，协调推进工业化、城镇化和农业农村现代化，巩固和发展农业农村好形势。

促进农业稳定发展和农民持续增收。稳定粮食生产，扩大油料种植面积，增加重要紧缺农产品供应，大规模开展粮棉油糖高产创建，大规模开展园艺产品生产和畜牧水产养殖标准化创建，保障“米袋子”、“菜篮子”安全。继续实施对种粮农民直接补贴，增加农资综合补贴、良种补贴、农机具购置补贴，中央财政拟安排补贴资金1335亿元，比上年增加60.4亿元。进一步提高粮食最低收购价，早籼稻、中晚籼稻、粳稻每50公斤分别提高3元、5元和10元，小麦每50公斤提高3元，继续实施重要农产品临时收储政策，让农民得到更多实惠。加强对产粮大县、养猪大县、养牛大县的财政扶持。大力发展农产品加工业，推进农业产业化经营，支持批发市场和农贸市场升级改造，推动生产与市场对接。促进农民就业创业，多渠道增加农民收入。进一步加大扶贫开发力度。我们要坚持不懈地消除贫困落后，让农民群众早日过上富裕安康的

生活。

加强农业基础设施建设。坚持财政支出优先支持农业农村发展，预算内固定资产投资优先投向农业基础设施和农村民生工程，土地出让收益优先用于农业土地开发和农村基础设施建设。中央财政拟安排“三农”投入 8183 亿元，比上年增加 930 亿元，地方各级财政也要增加投入。以主产区为重点，全面实施全国新增千亿斤粮食生产能力建设规划。以农田水利为重点，加强农业基础设施建设，加快大中型灌区的配套改造，扩大节水灌溉面积，建设高标准农田，完成大中型和重点小型病险水库除险加固任务。以良种培育为重点，加快农业科技创新和推广，实施好转基因生物新品种培育科技重大专项。积极推进现代农业示范区建设。加快建设乡镇和区域性农技推广、动植物疫病防控、农产品质量监管等公共服务机构。

深化农村改革。毫不动摇地坚持农村基本经营制度，加快完善有关法律法规和政策，现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。加强土地承包经营权流转的管理和服务，在依法自愿有偿流转基础上发展多种形式规模经营。继续推进农村综合改革。完善集体林权制度改革配套政策。启动国有林场改革。继续推进草原基本经营制度改革。发展农民专业合作社，提高农业组织化程度。加快培育小型农村金融机构，积极推广农村小额信用贷款，切实改善农村金融服务。深入推进建设乡镇机构改革。

统筹推进城镇化和新农村建设。坚持走中国特色城镇化道路，促进大中小城市和小城镇协调发展，着力提高城镇综合承载能力，发挥城市对农村的辐射带动作用，促进城镇化和新农村建设良性互动。壮大县域经济，大力加强县城和中心镇基础设施和环境建设，引导非农产业和农村人口有序向小城镇集聚，鼓励返乡农民工就地创业。城乡建设都要坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，切实保护农民合法权益。推进户籍制度改革，放宽中小城市和小城镇落户条件。有计划有步骤地解决好农民工在城镇的就业和生活问题，逐步实现农民工在劳动报酬、子女就学、公共卫生、住房租购以及社会保障方面与城镇居民享有同等待遇。进一步增加农村生产生活设施建设投入，启动新一轮农村电网改造，扩大农村沼气建设规模，今年再解决 6000 万农村人口的安全饮水问题，实施农村清洁工程，改善农村生产生活条件。我们要让符合条件的农业转移人口逐步变为城镇居民，也要让农民有一个幸福生活的美好家园。