

全国游牧民定居工程建设 “十二五”规划

(公开稿)

国家发展和改革委员会
住房和城乡建设部
农 业 部

目 录

引 言.....	1
一、全国游牧民基本情况.....	3
(一) 未定居游牧民分布.....	3
(二) 游牧区基本情况.....	3
(三) 游牧民生产生活状况.....	4
(四) 游牧民定居历程.....	8
二、游牧民定居工程的重要意义.....	9
(一) 全面建设小康社会的必然要求.....	9
(二) 转变牧区畜牧业发展方式的重要途径.....	10
(三) 保护牧区草原生态的有效手段.....	10
(四) 维护民族团结和边疆稳定的有效措施.....	10
三、游牧民定居工程的指导思想、总体目标和建设原则.....	11
(一) 指导思想.....	11
(二) 总体目标.....	11
(三) 建设原则.....	12
四、工程建设内容及分省(区)任务.....	13
(一) 定居类型.....	14
(二) 建设内容.....	14
(三) 建设规模与分省(区)任务.....	17
(四) 建设要求.....	18
五、投资估算与资金筹措.....	20
(一) 投资估算.....	20

(二) 资金筹措	21
(三) 户均投资与资金筹措.....	21
六、实施进度安排.....	22
(一) 定居进度安排	22
(二) 工程进度安排	22
(三) 投资进度安排	22
七、效益分析及环境影响评价	22
(一) 社会效益	23
(二) 经济效益	24
(三) 生态效益	25
(四) 环境影响评价	25
八、保障措施.....	26
(一) 明确部门职责分工.....	27
(二) 落实地方政府责任.....	27
(三) 多方筹措建设资金.....	28
(四) 做好规划衔接和项目整合.....	28
(五) 做好工程建设前期工作.....	29
(六) 严格项目资金管理.....	30
(七) 强化项目建设管理.....	30
(八) 引导牧民转产转业.....	31

引 言

新中国成立后，党中央、国务院高度重视牧区经济社会发展，牧民生活条件得到很大改善，绝大部分游牧民实现了定居。但由于种种原因，到 2000 年，在青藏高原和新疆、内蒙古等边远牧区仍有约 44 万户、200 多万游牧民沿袭着传统游牧方式，居无定所、生产生活条件落后，饱受自然灾害侵袭。这已成为我国全面建设小康社会的薄弱环节之一。

2001 年，根据中央第四次西藏工作座谈会精神，启动了西藏游牧民定居工程试点，到 2008 年，共安置约 2.6 万户。2008 年底中央实施扩大内需政策，加大对游牧民定居工程投入力度，在总结西藏游牧民定居工程成功经验的基础上，西藏、新疆、内蒙古以及青海、四川、甘肃、云南四省藏区游牧民定居工程全面启动。

实施游牧民定居工程是国家民生工程 and 安居工程的重要组成部分，是惠及游牧民的德政工程。为保障游牧民定居工程的顺利实施，依据《国务院关于支持青海等省藏区经济社会发展的若干意见》（国发〔2008〕34 号）、《中共中央国务院关于推进西藏跨越式发展和长治久安的意见》（中发〔2010〕4 号）、《中共中央国务院关于加快四川云南甘肃青海省藏区经济社会发展的意见》（中发〔2010〕5 号）、《中共

中央国务院关于推进新疆跨越式发展和长治久安的意见》(中发〔2010〕9号),国家发展改革委会同住房城乡建设部、农业部编制本规划。

截至 2008 年底,全国游牧民在册户籍为 41.4 万户、约 194.2 万人,扣除 2008 年四季度至 2010 年底完成定居的 16.8 万户、约 78.5 万人,本规划拟安置 24.6 万户、约 115.7 万游牧民定居,涉及西藏、青海、四川、云南、甘肃、内蒙古、新疆等七省(区)的 38 个市(地、州、盟)162 个县(市、区、旗)和新疆生产建设兵团 12 个师 27 个团场。

一、全国游牧民基本情况

游牧民是指依靠草原畜牧业维持生计，四季转场放牧，逐水草而居，无固定居所（现居所为黑白帐篷、土围子、草皮地窝子、塑料棚、畜棚等）的牧民。

（一）未定居游牧民分布。

2010 年底，我国未定居游牧民 24.6 万户，包括藏族、蒙古族、维吾尔族、哈萨克族、柯尔克孜族、裕固族、土族、回族、鄂伦春族、羌族、撒拉族等十余个少数民族。从地区分布看，西藏自治区 1.3 万户，占全国未定居户数的 5%；青海省 6.0 万户，占 25%；四川省 6.7 万户，占 27%；云南省 0.2 万户，占 1%；甘肃省 1.0 万户，占 4%；内蒙古自治区 0.3 万户，占 1%；新疆自治区（包括兵团）9.0 万户，占 36%。从民族构成来看，藏族占未游牧民总人数的 58%，哈萨克族占 18%，维吾尔族占 9%，柯尔克孜族占 7%，裕固族占 4%，其他民族占 4%。

（二）游牧区基本情况。

根据地理条件、气候类型、草场特点等，将游牧民定居工程区划分为青藏高原区、新疆区和内蒙古区。

1. 青藏高原区。青藏高原区包括西藏，青海，四川甘孜、阿坝藏族自治州和凉山州木里县，甘肃甘南藏族自治州和天祝藏族自治县，云南迪庆藏族自治州等，截至 2010 年底，未定居游牧民分布在 19 个地（州、市）92 个县（市），共

15.3 万户、约 72.8 万人，分别占全国未定居游牧民户数、总人数的 62.4% 和 63.0%。

2. 新疆区。新疆是我国五大牧区之一，截至 2010 年底，未定居游牧民主要分布于额尔齐斯河流域、塔额盆地、天山北坡、哈密盆地、巴音布鲁克草原、帕米尔高原的 13 个市（地、州）59 个县（市）和新疆生产建设兵团 12 个师 27 个团场，共 9.0 万户、约 41.6 万人，分别占全国未定居游牧民户数、总人数的 36.4% 和 36.0%。

3. 内蒙古区。内蒙古位于我国北部边疆，截至 2010 年底，未定居游牧民主要分布在 6 个盟（市）11 个旗，共 0.3 万户、约 1.2 万人，分别占全国未定居游牧民户数、总人数的 1.2% 和 1.0%。

（三）游牧民生产生活状况。

1. 居住条件简陋。

（1）帐房。帐房是常见的游牧民流动住所，主体由房杆搭建，外围为牦牛毛、羊毛织成的褥子或毛毡，四周以皮绳或毛绳固定。这种临时住所结构简单、搭建容易、拆装方便、易于搬迁，适用于游牧生活，但保暖、抗风、防雨性较差。

（2）草皮地窝子。没有帐房的游牧民就地取材，将草甸上的草皮挖掘成块状，垒成围墙，搭上木棍、树枝，覆以牦毡或塑料布，遮风挡雨。草皮支撑性差、不能垒高，游牧民不得不向地下挖掘，形成一个半地下式窝棚。地窝子空间狭

小，阴暗潮湿。

(3) 牛粪棚。在无草皮可挖的情况下，游牧民以牛粪片垒成墙，外糊稀牛粪，再用木棍、树枝搭架子，其上覆盖毛毡或塑料布遮风挡雨。牛粪棚面积更小，居住条件更为简陋、卫生条件极差。

(4) 人畜混居畜棚。畜棚内温度高于帐房、草皮地窝子、牛粪棚。游牧民为了度过严寒，常搬进畜棚居住，人畜混居。畜棚内空气混浊、潮湿，牲畜粪便横流，卫生条件很差，人畜共患病极易发生。

2. 畜牧业生产水平不高。

(1) 出栏率低。2009年，规划区¹大牲畜、羊年出栏率分别为27.7%和59%，远低于全国平均牛、羊出栏率43.5%和95.2%的水平。新疆北疆地区、内蒙古东部地区大牲畜、羊的商品率高于规划区内其他地区，但仍与全国平均水平有较大差距。放牧牲畜以自然繁殖为主，畜群内近亲繁殖现象普遍，品种退化比较严重。

(2) 防灾减灾能力弱。牧区暴风雪、沙尘暴、洪水、泥石流等自然灾害频发，游牧民转场迁徙距离远，沿途环境恶劣，防灾减灾设施薄弱，牲畜因灾死亡率较高。2009年6月，西藏那曲雪灾造成大小牲畜死伤8万余头（只）。

¹ 规划区：指未定居游牧民所在的七省（区）38个市（地、州、盟）162个县（市、区、旗）和新疆生产建设兵团12个师27个团场所辖区域。

3. 游牧民收入水平低。

游牧民收入水平不仅远低于全国农民人均纯收入水平，也低于所在省（区）农牧民收入水平。2009年，规划区未定居游牧民人均纯收入 2724 元，仅为当年全国农民人均纯收入 5153 元的 52.9%、七省区农牧民人均纯收入的 69.2%。

4. 基础设施薄弱。

规划区内通电、通公路、通邮行政村比例分别是 74.3%、77.0%和 72.5%，分别比所在省（区）低 21.4 个、8.7 个和 7.2 个百分点。游牧民居住分散，用电难、出行难、信息闭塞等问题更为突出，严重制约了牧区经济社会发展和游牧民生活水平的提高。

5. 社会事业发展滞后。

（1）教育发展水平较低。2009年，规划区未定居人口适龄儿童入学率仅为 90.1%，比规划区县（市、区、旗）和所在省（区）适龄儿童平均入学率分别低 3.1 个和 9.1 个百分点。未定居游牧民文盲率普遍高于所在省（区）的平均水平。

（2）公共卫生体系不完善。规划区平均每千人拥有医生 1.7 人，每千人拥有医院床位数 1.7 张，分别比全国平均水平少 0.1 人和 1.4 张。恶劣的自然条件以及居无定所的生活方式，造成游牧民风湿病、心脏病、大骨节病等疾病多发，布病、结核病、包虫病等人畜共患病防控形势比较严峻，就医

不及时和就医条件差，造成牧区人均寿命短、婴儿死亡率居高不下。

6. 冬春饲草供应不足，牧区青稞供求缺口加大。

(1) 冬春饲草供应不足。规划区草场平均超载率达 44% 以上，草地产草量低，加之饲草地建设滞后、饲草调运困难，造成冬春季节特别是遭遇雪灾时饲草储备和应急供应严重不足，严重制约着畜牧业生产健康发展。

(2) 牧区青稞供求缺口加大。青稞是藏族游牧民的必备口粮，又是适合青藏高原高寒地区种植的特有粮食作物。“十五”期间国家支持藏区青稞基地建设，青稞种植面积、总产量均有增长，目前分别达到约 530 万亩、100 万吨。但由于人口增长过快，人均占有量 167 公斤，仅维持在 2002 年水平。由于青稞种植大部分在农区，纯牧区种植面积较少，游牧区粮食自给能力差。游牧民大多地处偏远牧区，远离青稞主产区，青稞消费主要依靠调入，但由于交通不便，青稞调运十分困难、运费高昂，增加了生活成本，游牧民难以承受，造成青稞消费存在缺口。2009 年西藏农牧民人均年消费粮食 295 公斤，其中青稞占 75%，游牧民青稞人均消费量只有 110 公斤，仅为全区人均青稞消费量的 50% 左右。另外，随着青藏高原地区人口增长、游牧民定居后膳食结构变化，青稞消费需求增加，牧区青稞供求缺口呈扩大趋势。从西藏已定居的游牧民看，定居后人均年青稞消费量比定居前提高了 80

公斤。

（四）游牧民定居历程。

解放前，我国北部和西部草原上有 1000 多万藏、蒙、哈萨克、柯尔克孜、裕固、塔吉克等少数民族牧民沿袭着逐水草而居的游牧方式。新中国成立后，党和政府高度重视少数民族地区发展，采取多种措施推进游牧民定居放牧。党的十一届三中全会以来，牧区经济社会快速发展，牧民收入提高后定居愿望更加迫切。青海、内蒙古、新疆等省（区）先后结合生态搬迁等相关工程实施了游牧民定居工程，部分游牧民已经逐步转变为定居放牧或直接转为农业生产，游牧民人口进一步减少。

进入新世纪以来，党中央、国务院更加重视游牧民定居工作。2001 年，中央第四次西藏工作座谈会就对游牧民定居工程进行了安排部署。2001~2008 年，中央安排补助投资 6.4 亿元，支持西藏定居游牧民 2.6 万户。2008 年第四季度以来，国家在认真总结游牧民定居工程实施经验的基础上，在西藏、青海、四川、甘肃、云南、内蒙古、新疆等七省（区）全面启动了游牧民定居工程，2009~2010 年，国家共安排中央投资 42 亿元，在七省（区）定居游牧民 16.8 万户、约 78.5 万人。

从游牧到定居，是游牧民生产和生活方式的一场深刻变革，是改善游牧民生活条件、促进草原畜牧业转型、推动牧

区经济社会全面发展、维护民族团结和边疆稳定的重要途径。游牧民定居工程的实施，受到广大游牧民和地方各级人民政府的热烈欢迎和积极响应，被称为民心工程、德政工程，取得了显著成效，在广大牧区产生了积极、深远的社会影响。通过定居房建设，游牧民拥有干净、整洁、宽敞、明亮的固定住所，为游牧民安居乐业奠定了坚实基础。通过配套建设牲畜棚圈（暖棚）、贮草棚，提高了牲畜防灾抗灾能力，减少了牧民因灾损失。随着定居点公共设施配套不断完善，交通、饮水、通讯、教育、医疗卫生条件逐步改善，游牧民出行难、就医难、上学难问题初步解决，为游牧民提高物质文化生活水平奠定了基础。

二、游牧民定居工程的重要意义

（一）全面建设小康社会的必然要求。

规划区地处我国边远少数民族地区，生产生活条件恶劣，经济社会发展缓慢，贫困人口集中，历来是我国扶贫工作的重点地区。长期以来，游牧民收入来源渠道单一，与农民或定居牧民的收入差距逐步扩大，难以同步享受到教育、医疗等基本公共服务及现代文明成果，其生活水平不仅远低于国内农村居民平均水平，也低于所在省（区）农牧民生活水平。通过实施游牧民定居工程，改善游牧民生产生活条件，实现游牧民安居乐业，使其共享改革发展成果，是推进实现党的十七大提出全面建设小康、构建和谐社会目标的必然要求，

是贯彻落实科学发展观的具体体现。

（二）转变牧区畜牧业发展方式的重要途径。

游牧民靠天养畜，四季转场，沿袭着传统的逐水草而居的生产方式，牧业生产水平低下。通过实施游牧民定居工程，配套建设牲畜棚圈（暖棚）、贮草棚和饲草基地等，不仅有利于加快转变畜牧业发展方式，加强牲畜品种改良和疫病防控，推广应用现代养殖技术，增强抵御自然灾害的能力，提高畜牧业生产水平和商品率，也有利于增加牧民收入。

（三）保护牧区草原生态的有效手段。

随着全球气候变暖、干旱少雨、牧区人口和牲畜数量的快速增长，天然草原严重超载，草场退化严重，人草畜矛盾突出，严重制约着畜牧业的可持续发展和草原生态安全。通过实施游牧民定居工程，结合草原生态保护补助奖励机制等一系列牧区优惠政策，有利于推广普及畜牧业生产新技术、新观念，合理确定草原载畜量，科学利用草场，加强草场保育，保护草原生态环境。游牧民定居后，信息渠道增加，牧民视野更加开阔，有利于提高定居游牧民就业技能，促进牧民转产转业，减轻草原人口承载压力。

（四）维护民族团结和边疆稳定的有效措施。

青藏高原、新疆等少数民族地区，是反分裂、反渗透、反破坏重点地区，藏独、疆独等分裂势力和西方反华势力一直伺机制造分裂破坏活动。通过实施游牧民定居工程，有利

于提高游牧民生产生活水平，促进民族地区经济增长与社会发展，从而有效抵御境内外敌对势力的渗透，消除社会不安定因素，维护民族团结和边疆稳定。

三、游牧民定居工程的指导思想、总体目标和建设原则

（一）指导思想。

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，以保障和改善民生为根本出发点和落脚点，深入推进游牧民定居工程，多渠道筹集资金，加大政策扶持力度。统筹考虑牧民生活、牧业生产及草原生态保护的需 要，合理规划布局定居点，因地制宜选择定居模式，重点建设定居房、牲畜棚圈（暖棚）等生产生活设施，完善定居点公共基础设施，提高防灾减灾能力，实现游牧民居有定所、生产发展、收入增加、生活改善，为促进民族团结、边疆稳定和实现全面建设小康社会目标奠定坚实基础。

（二）总体目标。

力争到 2015 年，基本解决 24.6 万户、约 115.7 万未定居游牧民定居问题。具体建设目标是：

1. 切实完成定居房建设。规划建设定居住房 24.6 万套，总建筑面积 1472 万平方米以上，使未定居游牧民每户拥有一套建筑面积不低于 60 平方米（其中内蒙古不低于 50 平方米）的固定住房。

2. 保障基本生产条件。建设牲畜棚圈（暖棚）2339 万

平方米、贮草棚 246 万平方米，有效改善定居游牧民生产条件。在具备水土资源条件的地区建设公共救灾饲草基地 247 万亩，提高雪灾期间饲草供应能力。在新疆已建或规划建设的水源工程区内，建设 50 万亩人工饲草基地，解决 2.5 万户异地搬迁定居的游牧民牲畜饲草需求。在藏区现有青稞产区建设 50 万亩青稞基地，满足游牧民定居后增加的粮食和饲料消费需求。

3. 公共服务基本覆盖。结合现有农村饮水安全工程、无电地区电力建设、农村电网、农村公路、农村社会事业等各类专项工程，配套完善定居点水电路等公共基础设施，使定居游牧民能够享受到通水、通路、通电、通邮和医疗卫生、子女就学等基本公共服务。

（三）建设原则。

1. 坚持因地制宜，分区分类指导。坚持从实际出发，充分尊重游牧民意愿，因地制宜，循序渐进，推进游牧民定居工程。结合不同地区的自然生态、经济条件和畜牧业生产特点，科学规划布局游牧民定居点，以大分散、小集中为主，有条件的地区游牧民可并入周边村落或适当安排集中定居。根据不同地区游牧民的实际需要和民族习俗，合理确定建设内容和建筑形式。

2. 满足基本需要，兼顾承受能力。根据游牧民的经济承受能力，合理确定定居住房及配套设施的最低建设标准，确

保满足基本生产生活需要。对经济条件较好的游牧民，允许在政府统一补助标准的基础上，增加自筹资金，适当提高建设标准。

3. 定居解困优先，统筹生产生活。合理把握建设进度，循序渐进，优先建设保障游牧民基本生产生活的定居房、牲畜棚圈（暖棚），尽快解决游牧民居无定所的问题，尽量实现饮水、供电、道路、通讯、医疗、学校等设施同步配套，因地制宜建设饲草基地、青稞基地，提高防灾减灾能力，改善牧民生产生活条件。

4. 兼顾长远生计，促进牧民增收。多渠道拓宽牧民增收渠道，确保游牧民定得下、稳得住、能发展。引导和支持草原畜牧业由粗放经营向集约发展转变，加强对游牧民定居后的培训，提高现代养殖技术及生存就业技能，优先安置游牧民进入公益性服务岗位，鼓励游牧民转产转业。

5. 政府补助支持，强化资金整合。多渠道筹措建设资金，政府安排专项资金补助，同时积极引导社会资金、对口援助资金、银行信贷资金等投入，并充分调动游牧民投工投劳和落实自筹资金的积极性。对享受低保政策和纳入扶贫对象的游牧民，要适当提高补助标准，减轻游牧民自筹资金压力。加强现有渠道的资金整合力度，在规划指导下，同步完善定居点公共基础设施。

四、工程建设内容及分省（区）任务

（一）定居类型。

根据游牧民分布区域、生产生活习惯、自然地理条件，按照土地利用总体规划、村镇建设规划等，在总结以往游牧民定居经验的基础上，因地制宜确定定居类型。

1. 就地分散定居。按照大分散、小集中原则，就地就近建设小型定居点。依据水源、饲草地条件、放牧半径以及互助合作关系等合理确定定居点大小。参照西藏经验，每个定居点以 10 户左右为宜。定居点应尽量选择在公路沿线、电网覆盖以及水源、水质有保障的区域，以方便牧民生产生活，且应避开地质断裂带和山洪、泥石流等地质灾害易发区。

2. 并入现有乡镇村落。充分利用现有乡村公共服务基础设施，在自愿的前提下，鼓励游牧户选择到就近集镇或村落定居。

3. 整体搬迁集中定居。对于生态功能核心区的游牧户，可实行整体搬迁，异地集中安置。定居规模根据当地的资源环境承载能力确定，原则上不超过 200 户。定居点应选择在靠近城镇、交通便利、无地质灾害隐患的地区，且与当地土地利用、村镇布局，以及相关基础设施规划做好衔接。

（二）建设内容。

游牧民定居工程建设内容主要包括定居住房、牲畜棚圈（暖棚）、贮草棚、饲草基地、青稞基地等基本生产生活配套设施。定居点水、电、路、文、教、卫等公共基础设施建

设，由地方政府在编制定居规划时统筹考虑，并与国家正在实施的农村安全饮水、农村电网改造升级、农村公路、农村社会事业等项目做好衔接，切实保障资金来源。

1. 定居住房建设。定居住房是游牧民定居工程的主体，每户游牧民建设一套固定住房。根据游牧民家庭人口数量及经济承受能力，按照人均居住面积不低于 12 平方米、每户建筑面积不低于 60 平方米进行规划（其中内蒙古自治区户均不低于 50 平方米）。对于经济状况较好的牧户，允许牧民根据意愿和自筹能力适当增加建筑面积。

2. 配套生产生活设施。

（1）牲畜棚圈（暖棚）。游牧区冬季漫长、气候寒冷，根据牲畜种类，需要建设一定面积的暖棚或普通棚圈，以提高牲畜成活率，降低死亡率。按每只羊占棚面积 0.5~0.7 平方米、每头犏牛 1.4~1.8 平方米或每头成年牦牛（或大牲畜）2.5~3.0 平方米，青藏高原区每户过冬羊 90 只左右、牦牛 30 头左右，其他地区每户过冬羊 150 只左右估算，规划每户建设暖棚 80 平方米或棚圈 120 平方米。

（2）贮草棚。为满足牲畜越冬需要，规划每户建设 10 平方米以上的贮草棚（棚高 3.5~4 米），按每平方米贮打捆干草 750 公斤计算，可贮打捆干草 7.5 吨以上。

（3）饲草基地。

公共救灾饲草基地。按照雪灾期两周、规划区 3000 万只

标准羊单位日补饲 1.5 公斤饲草测算，需要应急救灾饲草约 63 万吨。为增加饲草储备，保障牲畜安全越冬，降低牧户灾害损失，在雪灾易灾区具备水资源条件的地区规划建设集中连片的天然割草场 247 万亩，作为公共救灾饲草基地，并以县为单位集中管理，统一调配使用²。公共救灾饲草基地建设的主要措施包括围栏禁牧、补播、施肥等，严禁耕翻。

人工饲草基地。新疆部分山区、荒漠戈壁等地区草地退化严重，自然灾害频发，人均牲畜拥有量不足 15 只标准羊单位。这些地区有 2.5 万户游牧民需异地搬迁集中定居。为基本解决这部分游牧民定居后饲草供给问题，根据当地水资源承载能力，依托在建或规划建设的水源工程，按照户均 20 亩的规模，分片建设人工饲草基地 50 万亩。按亩产干草 1000 公斤计算，可产干草 50 万吨。主要建设内容为水源和渠系等水利设施，土地适度平整以及购置牧草种子、收获机械等。

(4) 青稞基地。为满足藏族游牧民定居后青稞消费增加的需要，并能在雪灾期间充分利用秸秆资源，规划在靠近游牧民定居区的农牧交错带，选择交通便利和水土条件适宜的地区改建 50 万亩青稞基地。按照每亩增产 50 公斤计算，可增产青稞 2.5 万吨，按每人年均青稞消费增加 80 公斤计算，可满足 31.25 万人（约占 120 万藏族游牧民的 1/4）的新增消

² 目前规划区牲畜存栏 13000 万只标准羊单位，草原平均超载率 44%。实施草原生态保护补助奖励政策、实现草畜平衡后，规划区载畜量约为 9000 万只标准羊单位。根据草原上三年一小灾、五年一中灾、十年一大灾的规律，每年受灾牲畜数量约在 3000 万只标准羊单位以上，按照应急救灾饲草需要量，需要建设救灾饲草地 247 万亩以上。

费需求。同时，青稞基地增产秸秆 2.5 万吨，按照每只标准羊单位每天食用 1.5 公斤秸秆计算，可满足 110 万只羊单位 15 天的饲草量。建设内容主要是原有青稞地的提升改造，包括：平整土地、调整田型、提升耕地质量等；建设集水池等小型农田水源工程，修建完善排灌系统，购置节水灌溉设备等。

3. 配套水、电、路、文、教、卫等公共基础设施。为保证游牧民定居后能享受基本公共服务，定居点要统筹建设水电路、学校、卫生室等公共基础设施。地方各级人民政府对定居点公共基础设施建设负总责，在编制本地区定居规划时，根据不同的定居类型，结合农村饮水安全工程、农村电网改造升级、无电地区电力建设、通乡（村）油路、中西部农村初中校舍改造工程、农村学前教育推进工程、边远艰苦地区农村教师周转宿舍建设、农村基层医疗卫生服务体系建设、农村急救体系建设、广播电视村村通、文化信息资源共享工程等各类专项，统筹规划各项公共基础设施建设，大力完善基本公共服务，多渠道落实资金，妥善解决定居点人畜饮水、电力入户、外出通行、儿童入学、看病就医等问题。

（三）建设规模与分省（区）任务。

1. 定居房。规划建设定居房 1472 万平方米以上。其中，西藏 81 万平方米，青海 362 万平方米，四川 404 万平方米，云南 12 万平方米，甘肃 62 万平方米，内蒙古 15 万平方米，

新疆 537 万平方米（其中兵团 24 万平方米）。

2. 配套生产生活设施。

（1）牲畜棚圈（暖棚）。规划建设牲畜棚圈（暖棚）2339 万平方米。其中，西藏 161 万平方米，青海 482 万平方米，四川 808 万平方米，云南 24 万平方米，甘肃 123 万平方米，内蒙古 24 万平方米，新疆 716 万平方米（其中兵团 32 万平方米）。

（2）贮草棚。规划建设贮草棚 246 万平方米。其中，西藏 13 万平方米，青海 60 万平方米，四川 67 万平方米，云南 2 万平方米，甘肃 10 万平方米，内蒙古 3 万平方米，新疆 90 万平方米（其中兵团 4 万平方米）。

（3）饲草基地。规划建设饲草基地 297 万亩。其中，西藏 13 万亩，青海 60 万亩，四川 56 万亩，云南 3 万亩，甘肃 6 万亩，内蒙古 6 万亩，新疆 153 万亩（其中新疆自治区人工饲草基地 50 万亩、公共救灾饲草基地 100 万亩，兵团公共救灾饲草基地 3 万亩）。饲草基地全部建成后，理论年产干草量可达到 116 万吨。

（4）青稞基地。规划建设青稞基地 50 万亩。其中，西藏 5 万亩，青海 21 万亩，四川 19 万亩，云南 1 万亩，甘肃 4 万亩。青稞基地建成后，可以实现增产 2.5 万吨。

（四）建设要求。

1. 定居房。根据各地民居建筑风格、民族生活习俗、自

然地质条件和抗震设防要求，合理设计定居住房户型、结构，确保具备抗地震、冻融、雪压和强风能力。加强勘察选址、施工监管和技术指导，严格按照设计和工程建设标准组织施工，贯彻落实各项技术标准和操作规程，严把建材质量关，保证工程建设质量，确保定居房使用年限达到 50 年以上。

2. 牲畜棚圈（暖棚）。牲畜棚圈（暖棚）要与定居房留有合理间距，位置处于定居房下风向，避免人畜共患病交叉感染。棚圈（暖棚）建设要就地取材，满足保暖、挡风雪、防止野生动物侵袭的需要，使用年限不低于 15 年。

3. 贮草棚。贮草棚选址应靠近牲畜棚圈（暖棚），与定居房保持 10 米以上防火间距，并具备通风、防潮条件。

4. 饲草基地。饲草基地建设应符合当地土地利用总体规划，并经充分论证，建立健全后续监管机制。公共救灾饲草基地建设条件包括：年降雨量相对较大，或具备利用高山融雪水灌溉条件；土地比较平缓，且土壤相对肥沃；草原覆盖度大于 30%；相对集中连片，每片建设规模不少于 300 亩。新疆人工饲草基地建设条件包括：已经列入自治区人工饲草基地建设规划的地区；依托已建或规划建设的水库灌区；临近游牧民定居点。

5. 青稞基地。青稞基地选址条件包括：藏区农牧交错带现有青稞产区；水土条件适宜，有灌溉水源；靠近游牧民定居区，交通便利；土地相对集中连片，每片建设规模不少于

300 亩；青稞商品率较高。

五、投资估算与资金筹措

（一）投资估算。

游牧民定居工程规划总投资 176.54 亿元，其中：西藏 8.68 亿元，占总投资的 4.9%；青海 46.12 亿元，占总投资的 26.1%；四川 42.95 亿元，占总投资的 24.3%；云南 1.34 亿元，占总投资的 0.8%；甘肃 6.59 亿元，占总投资的 3.7%；内蒙古 2.05 亿元，占总投资的 1.2%；新疆 68.81 亿元（其中兵团 2.92 亿元），占总投资的 39.0%（其中兵团占 1.7%）。分项投资如下：

1. 定居房。按照 800 元/平方米的单价估算，定居房建设投资 117.78 亿元，占总投资的 66.7%。

2. 配套生产生活设施。配套生产生活设施投资 58.76 亿元，占总投资的 33.3%。其中：

（1）按照牲畜棚圈 100 元/平方米和牲畜暖棚 300 元/平方米的单价估算，牲畜棚圈（暖棚）投资 47.84 亿元，占总投资的 27.1%；

（2）按照 80 元/平方米的单价估算，贮草棚投资 1.97 亿元，占总投资的 1.1%；

（3）按照公共救灾饲草基地 160 元/亩、人工饲草基地 400 元/亩的单价估算³，饲草基地投资 5.95 亿元，占总投资的 3.4%；

³ 饲草基地投资仅包括田间工程等投资，草种费用通过退牧还草工程、草原生态保护补助奖励机制中的草种补贴解决。

(4) 按照 600 元/亩的单价估算，青稞基地投资 3 亿元，占总投资的 1.7%。

(二) 资金筹措。

1. 补助标准。2011 年以前，中央对游牧民建设定居房、牲畜棚圈（暖棚）等每户补助 2.5 万元。考虑物价上涨等因素，2011~2015 年，每户中央补助提高到 3 万元，其中 2.5 万元用于定居房建设，5000 元用于牲畜棚圈（暖棚）、贮草棚等配套生产生活设施。对公共救灾饲草基地、人工饲草基地、青稞基地，中央分别按照每亩 112 元、260 元和 400 元的标准给予补助。

地方政府在整合相关项目的同时，安排相应的配套资金，其中对游牧民建设定居房、牲畜棚圈（暖棚）等平均每户地方配套补助资金不低于 1 万元（西藏财力较弱，每户配套补助 5000 元）。

2. 资金筹措方案。游牧民定居工程规划总投资 176.54 亿元中，中央投入 79.83 亿元，占总投资的 45.2%；地方配套 42.99 亿元，占总投资的 24.3%；牧民自筹 53.73 亿元，占总投资的 30.4%。

(三) 户均投资与资金筹措。

规划测算游牧民定居户均投资 6.8 万元（不含饲草基地和青稞基地投资），其中：户均中央投入 3 万元，占户均投资的 44%；户均地方配套 1.6 万元，占户均投资的 24%；户

均牧民自筹 2.2 万元，占户均投资的 32%。

六、实施进度安排

（一）定居进度安排。

2011~2015 年，基本完成 24.6 万户游牧民定居任务。其中，2011 年已定居 6.8 万户，占待安排户数的 27.7%；2012 年定居 5.2 万户，占待安排户数的 21.1%；2013 年定居 5.2 万户，占待安排户数的 21.1%；2014 年定居 5 万户，占待安排户数的 20.3%；2015 年定居 2.4 万户，占待安排户数的 9.8%。

（二）工程进度安排。

游牧民定居工程的牲畜棚圈（暖棚）、贮草棚、饲草基地、青稞基地建设任务随定居房建设进度逐年开展。

（三）投资进度安排。

规划总投资 176.54 亿元。2011 年已投资 35.4 亿元，占总投资的 20.1%，其中中央投资 17 亿元；2012 年计划投资 39.24 亿元，占总投资的 22.2%，其中中央投资 17 亿元；2013 年计划投资 37.41 亿元，占总投资的 21.2%，其中中央投资 17 亿元；2014 年计划投资 36.24 亿元，占总投资的 20.5%，其中中央投资 17 亿元；2015 年计划投资 28.26 亿元，占总投资的 16.0%，其中中央投资 11.83 亿元。具体实施进度视实施情况和资金可能，年度间可适度调剂安排。

七、效益分析及环境影响评价

从总体上看，游牧民定居工程具有较好的社会效益，有利于提高游牧民生活质量，实现游牧民安居乐业，维护民族团结和边疆稳定，促进草原生态可持续发展。同时，通过该工程的实施，有利于提高牧民防灾减灾能力，减少牧民因灾损失，具有一定的经济效益。

（一）社会效益。

1. 有利于提高牧民生活质量与健康水平。游牧民定居工程的实施，将极大改善牧民群众的生活条件，使其能够享受到教育培训、医疗卫生、文化体育等基本公共服务，进一步提高生活质量。同时，居住环境、生活条件、基本公共服务的改善，有利于预防和减少因恶劣居住条件引发的各类疾病，提高牧民健康水平；有利于逐步实现牧民安居乐业，促进牧区各项社会事业的全面发展和进步。

2. 有利于推进草原畜牧业生产方式转变。游牧民定居工程的实施将推动草原畜牧业生产方式由四季游牧向冬春定居舍饲、夏秋放牧转变，有利于改良畜群品种和加强动物防疫，促进现代草原畜牧业发展，有利于保护天然草原，防控布病、包虫病、结核病等人畜共患病。同时，游牧民定居后，有利于促进牧民之间、牧民与外界之间的信息交流，提高牧民商品意识和市场观念，发展牧区畜牧业专业合作组织。

3. 有利于促进游牧民转产转业。游牧民定居工程及各项配套工程的建设，将带动当地建筑、建材、运输、市场零售

等相关产业的发展，具备条件的地区还会带动观光旅游、餐饮服务等相关产业发展，不仅有利于培育特色优势产业，促进地方经济发展，增加地方财政收入，而且有利于创造新的就业机会，拓宽原游牧民的就业渠道，促进原游牧民转产转业。云南自实施游牧民定居工程以来，共增加相关就业约 1.5 万人。

4. 有利于维护民族团结与边疆稳定。游牧民定居工程在部分牧区实施后，已产生了积极、深远的社会影响，游牧民群众充分感受到党和国家的关怀与温暖。随着游牧民定居工程的全面实施，在改善牧民生产生活条件的同时，通过加强定居点基本公共服务设施和基层政权建设、实施民主管理，让广大牧民共享改革开放的成果，有利于促进民族地区的文化交流和精神文明建设，进一步增强民族凝聚力，促进民族团结与边疆稳定。

（二）经济效益。

游牧民定居后，尽管部分游牧民转产转业，大部分仍然以草原放牧为主业。虽然生活成本较定居前有所增加⁴，但通过配套建设牲畜棚圈（暖棚）、饲草基地等，为越冬牲畜提供了“避难所”和“救命草”，有利于增强抵御雪灾的能力，降低牲畜因灾死亡率，减少牧民经济损失，同时也节省了各级政府抗灾救灾的人力、物力和财力。定居后，部分接受能力强、市场意识强的游牧民可以转产到草原畜产品收购、交易、

⁴ 主要增加能源（电、煤）支出等。按照 5 口人考虑，预计每户增加支出 2000 元左右。

牧民房屋建设、建材流通等领域，也会有部分牧民从事草原灭鼠、草场维护等公益岗位，可以增加部分经营性或工资性收入。

（三）生态效益。

1. 有利于减轻草原载畜压力，促进生态良性发展。通过实施游牧民定居工程，建设天然割草场和人工草地，有效缓解了天然草场的载畜压力。定居后牧民素质普遍提高，市场意识逐步增强，不仅有利于提高牲畜出栏率，而且有利于牧民转产转业，减轻对草原的破坏。通过对西藏游牧民定居工程区的评价分析，工程区内草地退化趋势基本得到遏制，部分地区天然草原产草量增加 1 倍以上。

2. 有利于促进草原植被恢复，增强草原生态功能。定居工程实施后，牧民由四季游牧转为冬春定居补饲、夏秋放牧，有利于促进天然草原休养生息，提高草层高度、产草量和载畜能力，使天然草原形成合理的恢复周期，减少草原沙化退化和水土流失，增强水源涵养能力、空气净化能力。

（四）环境影响评价。

草原是我国面积最大的陆地生态系统，是我国主要江河的水源涵养地。游牧民定居工程的实施，对草原生态环境会带来一定不利影响，但通过采取有效应对措施可以降低影响程度。

1. 定居点建设占用草原。牧民定居房、牲畜棚圈（暖棚）

等定居配套工程的集中建设会占用一部分草原；建房施工期间，建筑材料运入工地，车辆碾压会造成草原破坏；定居后定居点周围牲畜踩踏频繁也会导致草场退化等。应严格按照大分散、小集中的原则进行牧民定居点建设布局，并合理控制定居点规模，同时教育和引导牧民保护定居点周边草原生态环境，鼓励以荒草地或原有道路为通道（牧道），避免形成新的破坏。

2. 建筑取材和建筑垃圾破坏环境。建设定居房、牲畜棚圈（暖棚）就地取石、取土会对草原环境造成破坏，工程建筑废弃物等也会对定居点周边的生态环境造成一定的负面影响，如果不及时处理，会造成环境污染。应合理规划取材地点，避免乱挖乱采，及时清运建筑废弃物。

3. 人工饲草基地开发建设不当将造成草原生态退化加剧。人工饲草基地开发会造成地表土壤裸露、疏松，遇强降雨可能会造成水土流失；人工饲草生长过程中耗用大量生态用水。应选种多年生牧草，减少草地耕翻和扰动，对拟利用的水源进行水平衡分析，根据水资源平衡结果，在留足生态用水的基础上，合理确定人工饲草基地建设规模。

八、保障措施

游牧民定居工程是关系牧民生活、牧区发展、民族团结和边疆稳定的重大民生工程，要切实加强组织领导，明确部门职责分工，落实地方政府责任，加大资金投入和项目整合

力度，深化项目前期工作，加强建设管理和资金监管，确保游牧民定居工程顺利实施。在此基础上，科学引导牧民转产转业，最终实现游牧民能够定得下、稳得住、能发展。

（一）明确部门职责分工。

发展改革部门牵头负责规划编制、投资计划下达，并对实施方案进行审查；财政部门负责资金拨付；住房城乡建设部门负责定居点规划选址和工程建设情况监督检查；农牧部门负责审定申请定居的游牧户资格，指导牲畜棚圈（暖棚）、贮草棚、饲草基地、青稞基地等建设，负责定居点草原植被保护的执法监督。其他相关部门也要根据各自职能范围加强对游牧民定居工程的支持力度。各部门要加强协调配合，建立信息交流机制，简化相关手续，提高行政效率，及时解决工程建设中出现的各种问题，保障游牧民定居工程顺利实施。

（二）落实地方政府责任。

游牧民定居工程实行计划、任务、资金、目标、责任“五到省”，即项目建设计划下达到省、任务落实到省、资金拨付到省、目标和责任明确到省，由省级政府负总责。省级政府要建立健全由主管领导负责，发展改革、财政、建设、农牧、审计等相关部门参加的协调机制，负责规划落实、政策制定、资金整合、项目管理、监督检查等重大事项，特别要协同项目所在地县（市、区、旗）做好定居工程与其相应配套工程

投资计划的衔接工作。市（地、州、盟）政府也要建立相应协调机制，负责及时解决工程实施中的问题。要强化县市、乡镇两级政府的责任，形成“县市统筹、乡镇主抓、村级实施”的项目建设机制，抓好项目组织实施、工程监管，以及水、电、路及社会事业等公共配套基础设施建设，确保各项建设任务落到实处。要建立目标责任制，层层落实责任，把游牧民定居工程的实施情况纳入部门和干部目标考核体系，实行项目终身负责制和责任追究制，加强社会监督和组织考核。

（三）多方筹措建设资金。

地方各级人民政府要根据建设任务和工程实施进度，及时、足额落实配套资金，确保与中央补助资金同步到位。要引导金融机构加大对游牧民的小额贷款支持力度，鼓励建立定居贷款担保基金，有条件的地区给予财政贴息，切实减轻游牧民自筹资金压力。有对口援助机制的地区，要将援建资金纳入游牧民定居工程的总盘子，重点用于定居点配套基础设施建设。引导社会捐助、企业赞助等社会资金，用于游牧民定居重点工程建设，以及对特困游牧民的资助。要加大宣传和引导，调动游牧民作为受益主体的积极性，鼓励游牧民积极筹措资金，并投工投劳、互帮互助，积极参与工程实施。

（四）做好规划衔接和项目整合。

在推进游牧民定居房建设的同时，要基本解决定居点的

公共服务问题，尽量实现饮水、供电、道路、通讯、医疗、学校等配套设施与定居点同步建设。项目区的游牧民定居规划要与当地水、电、路、文、教、卫等相关规划进行衔接，按照渠道不乱、用途不变、统筹安排、分工协作的原则，充分结合农村饮水安全、以工代赈、农村电网改造升级、农村公路、农村社会事业项目及农村能源建设项目，推进新村新貌建设，提高游牧民定居工程的质量和效果。要积极整合扶贫开发、兴边富民、农业综合开发等项目，重点支持游牧民定居后续产业发展，实现居住条件改善与收入水平提高协调发展，妥善解决好定居后牧民的长远生计问题。

（五）做好工程建设前期工作。

各地在编制游牧民定居工程年度实施方案时，要因地制宜选择定居模式，落实项目建设地点。定居工程如涉及非农业建设，应符合土地利用总体规划，并依法办理土地审批手续。对补助对象和项目安排等要张榜公布，做到公开透明，接受游牧民监督。要与游牧民签订协议或建设合同，切实维护游牧民的民主权利。要充分尊重游牧民意愿，合理设计游牧民定居房户型，并进行多方案比选，方便游牧民按需选择建设。要因地制宜建设饲草基地和青稞基地等配套设施，将建设和管护责任落实到县（市、区、旗）。饲草基地建设要逐片论证水土资源条件，不得破坏草原生态环境和转作他用。在落实各项建设条件的基础上，省级发展改革委要根据

国家下达的年度建设任务，会同有关部门汇总编制年度实施方案，报省级政府审批后实施。

（六）严格项目资金管理。

要加强投资计划下达和资金拨付管理，确保建设资金及时到位。要加强中央补助资金管理，中央专项补助资金严格用于定居住房、牲畜棚圈（暖棚）、贮草棚、饲草基地、青稞基地等基本生产生活设施建设，严禁挤占挪用。要严格执行国家有关财务管理制度，项目实施单位要做到专账管理、专款专用，补助资金分批发放，并逐户签字盖章。建设资金使用情况要定期向社会公布，接受群众监督。要加强建设资金审计监督，做到过程监督和事后审计相结合，及时查处截留挪用、违规使用、虚报套取资金等问题，项目验收时须附有审计部门的审计报告。

（七）强化项目建设管理。

游牧民定居工程由项目所在地县（市、区、旗）政府严格按照年度投资计划和省级人民政府批复的实施方案进行建设，不得擅自调整补助对象、建设地点等，确需调整的，须报省（区）发展改革、住房城乡建设、农牧部门联合审批；不得擅自增加建设内容、扩大建设规模、提高建设标准。要加强游牧民定居工程建设过程中的质量管理和技术指导，确保工程建设质量。建设过程中要尊重牧民意愿，鼓励牧民参与、投工投劳。要建立和完善项目建设信息统计报告制度，

各省（区）发展改革部门要牵头定期汇总工程建设进度、投资安排使用情况和建设成效等，并及时上报国家发展改革委、住房和城乡建设部和农业部。要加强档案管理，建立严格的项目档案制度，项目文件、表册、图件、技术资料、账务资料等要及时整理归档。地方发展改革部门要会同同级有关部门，加强对工程建设情况的监督检查，国家发展改革委将不定期对工程建设情况开展专项稽察和检查，及时查处和纠正工程建设、资金管理中出现的问题。

（八）引导牧民转产转业。

地方各级人民政府要加大对定居后游牧民的培训力度，提高游牧民科学文化素质和就业技能，帮助和引导游牧民在定居后发展生产，扩大就业，促进牧民增收。要推广普及牲畜良种、舍饲圈养技术，强化动物疫病防控，降低牲畜死亡率，提高畜群出栏率。免费提供就业信息、职业介绍等中介服务，鼓励游牧民在定居后从事商贸流通、建筑施工、旅游景区服务、民俗产品制作销售、草原特色产品（食用菌、草药等）销售等相关产业。积极设立毒草治理、围栏管护、防火等草原管护公益岗位，拓宽牧民就业渠道。因地制宜发展集体经济，增加集体积累。