

国务院关于促进牧区又好又快发展的若干意见

2011-08-15

国发〔2011〕17号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

牧区在我国经济社会发展大局中具有重要的战略地位。党中央、国务院历来高度重视牧区工作，在不同历史时期都对牧区工作作出重要决策和部署，并不断加大支持力度。在各族干部群众的共同努力下，牧区经济社会发展取得重大成就。但是，由于自然、地理、历史等原因，牧区发展仍然面临不少特殊的困难和问题，欠发达地区的状况仍然没有根本改变，已成为经济社会发展的薄弱环节。为促进牧区又好又快发展，现提出以下意见：

一、重要意义与基本方针

（一）充分认识促进牧区发展的重要意义。目前，我国牧区主要包括13个省（区）的268个牧区半牧区县（旗、市），牧区面积占全国国土面积的40%以上。草原是我国面积最大的陆地生态系统，牧区是主要江河的发源地和水源涵养区，生态地位十分重要。草原畜牧业是牧区经济发展的基础产业，是牧民收入的主要来源，是全国畜牧业的重要组成部分。牧区矿藏、水能、风能、太阳能等资源富集，旅游资源丰富，是我国战略资源的重要接续地。牧区多分布在边疆地区和少数民族地区，承担着维护民族团结和边疆稳定的重要任务。促进牧区又好又快发展，是加强草原生态保护与建设，构建国家生态安全屏障的迫切需要；是转变草原畜牧业发展方式，增加牧民收入的现实选择；是缩小区域发展差距，全面实现小康社会目标的必然要求；是让各族群众共享改革发展成果，促进民族团结和边疆稳定的战略举措。

（二）加快牧区又好又快发展是一项重大而紧迫的任务。改革开放特别是实施西部大开发战略以来，牧区生态建设大规模展开，草原畜牧业发展方式逐步转变，基础设施建设步伐加快，牧民生活水平显著提高，城乡面貌发生可喜变化，牧区发展已经站在新的历史起点上。同时必须清醒地看到，草原生态总体恶化趋势尚未根本遏制，草原畜牧业粗放型增长方式难以为继，牧区基础设施建设和社会事业发展欠账较多，牧民生活水平的提高普遍滞后于农区，牧区仍然是我国全面建设小康社会的难点。必须进一步增强责任感和紧迫感，站在全局和战略的高度，采取更加有力的政策措施，支持牧区经济社会又好又快发展。

（三）进一步明确牧区发展的基本方针。草原既是牧业发展重要的生产资料，又承载着重要的生态功能。长期以来，受农畜产品绝对短缺时期优先发展生产的影响，强调草原的生产功能，忽视草原的生态功能，由此造成草原长期超载过牧和人畜草关系持续失衡，这是导致草原生态难以走出恶性循环的根本原因。必须认识到，只有实现草原生态良性循环，才能为草原畜牧业可持续发展奠定坚实基础，也才能满足建设生态文明的迫切需要。随着我国综合国力日益增强，农牧业综合生产能力不断提升，已经有条件更好地处理草原生态、牧业生产和牧民生活的关系。在新的历史条件下，牧区发展必须树立生产生态有机结合、生态优先的基本方针，走出一条经济社会又好又快发展新路子。

二、总体要求

（四）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，牢固树立生态优先理念，以加快转变经济发展方式为主线，以保障改善民生为根本出发点和落脚点，进一步解放思想、锐意创新，进一步加大投入、强化支持，着力加强草原生态保护建设，实现生态良性循环；着力转变草原畜牧业发展方式，积极发展现代草原畜牧业；着力促进牧区经济全面发展，开辟牧民增收和就业新途径；着力增强基本公共服务能力，不断提高广大牧民物质文化生活水平，努力把牧区建设成为生态良好、生活宽裕、经济发展、民族团结、社会稳定的新牧区。

（五）基本原则。

——坚持生态优先，协调发展。把草原生态保护建设作为牧区发展的切入点，加大生态工程建设力度，建立草原生态保护长效机制，积极转变草原畜牧业发展方式，大力培育特色优势产业，促进牧区经济与人口、资源、环境协调发展。

——坚持以人为本，改善民生。把提高广大牧民的物质文化生活水平摆在更加突出的重要位置，着力解决人民群众最现实、最直接、最紧迫的民生问题，大力改善牧区群众生产生活条件，加快推进基本公共服务均等化，让广大牧民共享改革发展的成果。

——坚持因地制宜，分类指导。遵循自然、经济和社会发展规划，根据各类牧区不同的资源环境条件，科学确定各自的生态保护模式和产业发展重点。针对全国牧区发展不平衡的特点，分别采取有针对性的政策措施，重点加强对困难地区和薄弱环节工作的指导。

——坚持深化改革，扩大开放。以稳定和完善草原承包经营制度为重点，落实基本草原保护制度，健全草原畜牧业市场化、专业化发展和生态补偿机制，深化牧区农村综合改革，逐步建立有利于牧区科学发展的体制机制。统筹牧区与农区发展，加强与其他地区的良性互动，努力扩大对外开放，为牧区发展注入新的活力。

——坚持中央支持，地方负责。根据牧区特殊重要的战略地位和特殊困难，中央加大支持力度，实施特殊的强牧惠农政策。促进牧区发展的主要责任在地方，地方各级政府要切实负起责任，调动广大牧民和各方面的积极性，促进牧区又好又快发展。

（六）发展目标。

——到 2015 年，基本完成草原承包和基本草原划定工作，初步实现草畜平衡，草原生态持续恶化势头得到遏制；草原畜牧业良种覆盖率、牲畜出栏率和防灾减灾能力明显提高；特色优势产业初具规模，牧区自我发展能力增强；基本实现游牧民定居，生产生活条件明显改善，基本公共服务供给能力和可及性明显提高，人畜共患病得到基本控制；贫困人口数量显著减少，牧民收入增幅不低于本省（区）农民收入增幅，牧区与农区发展差距明显缩小。

——到 2020 年，全面实现草畜平衡，草原生态步入良性循环轨道；草原畜牧业向质量效益型转变取得重大进展，牧区经济结构进一步优化；牧民生产生活条件全面改善，基本公共服务能力达到本省（区）平均水平；基本消除绝对贫困现象，牧民收入与全国农民收入的差距明显缩小，基本实现全面建设小康社会目标。

三、加强草原生态保护建设，提高可持续发展能力

（七）做好基本草原划定和草原功能区划工作。把保护基本草原和保护耕地放在同等重要的位置。加快制定基本草原保护条例，依法推进基本草原划定，落实基本草原保护制度，到 2015 年基本草原划定面积达到本地草原面积的 80%。根据全国主体功能区规划，加快草原功能区划工作。青藏高原中西部（含三江源、青海湖流域）、新疆帕米尔高原和准噶尔盆地、河西走廊、内蒙古西部等地区，坚持生态保护为主，以禁牧为主要措施，促进草原休养生息；青藏高原东部、内蒙古中部、新疆天山南北坡、黄土高原等地区，坚持生态优先、保护和利用并重，严格以水定草、以草定畜，适度发展草原畜牧业；内蒙古东部、东北三省西部、河北坝上、新疆伊犁和阿勒泰山地等地区，坚持保护、建设和利用并重，加大建设力度，全面推行休牧和划区轮牧，实现草畜平衡。

（八）加大草原生态保护工程建设力度。坚持重点突破与面上治理相结合、工程措施与自然修复相结合，全面加强草原生态建设。加大天然草原退牧还草工程实施力度，完善建设内容，科学合理布局草原围栏，加快重度退化草原的补播改良，提高中央投资补助标准，取消县及县以下资金配套。加强内蒙古中东部、河北坝上等京津风沙源区的草地治理，加大投入力度。启动草原自然保护区建设工程，对具有代表性的草原类型、珍稀濒危野生动植物以及具有重要生态功能和经济科研价值的草原进行重点保护。继续加强三江源、青海湖流域、甘南黄河水源补给区等地区草原生态建设。加快编制实施科尔沁退化草地治理、甘孜高寒草地生态修复、伊犁河谷草地保护等重点草原生态保护建设工程规划，恢复和提高水源涵养、水土保持和防风固沙能力。

（九）建立草原生态保护补助奖励机制。坚持保护草原生态和促进牧民增收相结合，实施禁牧补助和草畜平衡奖励，保障牧民减畜不减收，充分调动牧民保护草原的积极性。从 2011 年起，在内蒙古、新疆（含新疆生产建设兵团）、西藏、青海、四川、甘肃、宁夏和云南 8 个主要草原牧区省（区），全面建立草原生态保护补助奖励机制。对生存环境恶劣、草场严重退化、不宜放牧的草原，实行禁牧封育，中央财政按照每亩每年 6 元的测算标准对牧民给予禁牧补助，5 年为一个补助周期；对禁牧区域以外的可利用草原，根据草原载畜能力，确定草畜平衡点，核定合理的载畜量，中央财政对未超载的牧民按照每亩每年 1.5 元的测算标准给予草畜平衡奖励。补助奖励政策实行目标、任务、责任、资金“四到省”机制，由各省（区）组织实施，补助奖励资金要与草原生态改善目标挂钩，地方可按照便民、高效的原则探索具体发放方式。建立绩效考核和奖励制度，落实地方政府责任。

（十）强化草原监督管理。按照机构设置合理、队伍结构优化、设施装备齐全、执法监督有力的要求，进一步加强草原监管工作。落实草原动态监测和资源调查制度，每年进行动态监测，每 5 年开展一次草原资源全面调查。加强草原基础设施管护，保护草原生态建设成果。严格草原执法监督，加强草原征占用管理，依法查处非法征占用、乱开滥垦、乱采滥挖及其他侵占破坏草原的案件，及时纠正违反禁牧和草畜平衡管理规定的行为。严格草原植被恢复费征收和管理。在牧区半牧区县（旗、市）健全草原监理机构，加强执法队伍建设，保障工作经费，改善工作条件。

四、加快转变发展方式，积极发展现代草原畜牧业

（十一）促进草原畜牧业从粗放型向质量效益型转变。有步骤地推行草原禁牧休牧轮牧制度，减少天然草原超载牲畜数量，实现草畜平衡。加强草原围栏和棚圈建设，在具备条件

的地区稳步开展牧区水利建设、发展节水高效灌溉饲草基地，促进草原畜牧业由天然放牧向舍饲、半舍饲转变，实现禁牧不禁养。优化生产布局和畜群结构，提高科学饲养和经营水平，加快牲畜周转出栏，增加生产效益。加强农牧结合，形成牧区繁育、农区育肥的生产格局。启动实施内蒙古及周边牧区草原畜牧业提质增效示范工程、新疆牧区草原畜牧业转型示范工程、青藏高原牧区特色畜牧业发展示范工程，支持肉牛（羊）标准化养殖小区（场）等建设，提高生产能力和水平。落实税收优惠和财政补贴等扶持政策，支持发展牧民专业合作组织，推进适度规模经营，提高草原畜牧业组织化程度。

（十二）加强基础能力和服务体系建设。强化科技支撑，完善服务体系，提高草原畜牧业发展水平。加大相关农业科研经费对牧区的支持力度，进一步加强优良畜种和草种选育、草原生态系统恢复与重建等关键技术的研发。加强草原畜牧业、草原生态等学科建设，培养专业技术人才。支持种畜繁育场、牧草良种繁育基地建设，提高优良种畜和牧草供种能力。加强动物疫病防控，落实动物防疫和疫苗扑杀补贴政策，有效控制布病、包虫病、结核病等人畜共患病和口蹄疫等重大传染性疾病。严格全程监管，保障畜产品质量安全。结合乡镇畜牧兽医站续建，提高建设标准，改善牧区基层畜牧业技术推广服务条件。开展科技特派员农村科技创业行动。选择当地符合条件的人员定向培养，充实基层农技推广队伍。开展牧民生产技术培训，加快推广优质饲草生产、牲畜舍饲半舍饲、品种改良、疫病防控等先进适用技术。

（十三）提高防灾减灾能力。抓紧编制牧区防灾减灾工程规划，尽快启动实施。支持雪灾易灾县（旗、市）建设饲草料储备库，建立饲草料储备制度。建设草原火灾应急通信指挥系统、防火物资储备库、防火站和边境防火隔离带，建立专业半专业防扑火队伍，开展技能培训和应急演练，提高草原防扑火能力。加强草原鼠虫害和毒害草防治基础设施建设，扩大防治面积，增加生物防治比例，加强草原外来物种入侵防控工作。完善草原防灾减灾应急预案，健全工作机制，保障工作经费。

（十四）加大生产补贴力度。针对牧区特点，完善草原畜牧业生产补贴政策。继续实施畜牧良种补贴政策，在对牧区肉牛和绵羊进行良种补贴基础上，将牦牛和山羊纳入补贴范围。在实行草原生态保护补助奖励机制的 8 个省（区），实施人工种植牧草良种补贴，中央财政每亩补贴 10 元；对牧民生产用柴油等生产资料给予补贴，中央财政每户补贴 500 元。加大牧区牧业机械购置补贴支持力度。发展多种形式的草原畜牧业保险，对符合条件的畜牧业保险给予保费补贴。

（十五）稳定和完善草原承包经营制度。按照权属明确、管理规范、承包到户的要求，积极稳妥地推进草原确权和承包工作。依法明确草原权属，实现草原承包地块、面积、合同、证书“四到户”，保持草原承包关系稳定并长久不变。建立地方政府草原承包工作目标责任制，落实工作经费，力争用 5 年的时间基本完成草原确权和承包工作。强化草原承包合同管理，健全草原承包档案。在依法自愿有偿和加强服务的基础上，规范承包经营权流转，防止以流转为名改变草原用途。因建设需要征占用草原的，应当依法进行征地或用地补偿，并做好被征占地牧民的安置工作。草原上特殊物种资源管理和经营由当地政府制定专门管理办法。

五、促进牧区经济发展，拓宽牧民增收和就业渠道

（十六）积极发展牧区特色优势产业。发展特色农畜产品加工业，培育壮大龙头企业，

延长产业链条，提高产品附加值。在保护草原生态的前提下，有序开发矿产资源，整顿开发秩序，提高开发水平。积极发展风电、太阳能发电等清洁能源，有序开发建设水电，因地制宜发展生物质能。大力发展循环经济，提高资源综合利用水平。完善民族医药标准体系和检测体系，合理开发利用药用动植物资源，扶持民族医药产业发展。落实税收优惠政策，继续扶持少数民族特需商品和民族手工艺品生产企业发展。发展现代物流服务业，加强牧区畜产品批发交易市场和商业零售网点建设。进一步发掘民族文化、民俗文化、草原文化和民族民间传统体育，发展以草原风光、民族风情为特色的草原文化产业和旅游业。加强重点旅游景区基础设施建设，打造一批精品旅游线路，形成一批国内外知名的旅游目的地。

（十七）不断提高牧区对内对外开放水平。抓住区域间产业转移的机遇，依托牧区资源优势，积极吸引发达地区企业到牧区投资兴业，促进和提高特色优势产业发展水平。加强牧区与其他地区的经济技术合作与交流，实现互利共赢。利用上海合作组织等区域合作平台，促进与周边国家和地区的经济技术合作。鼓励和支持牧区企业参与对外投资、对外承包工程和对外劳务合作。加强重点边境城镇、口岸基础设施和物流中心建设，规范并促进边民互市贸易区（点）的发展，落实边民互市优惠政策，促进口岸经济发展。

（十八）加大对牧区特色优势产业发展的支持力度。支持有条件在牧区发展的清洁能源和不破坏生态环境的资源开发利用项目优先布局建设并审批核准。现有中小企业发展专项资金、科技型中小企业技术创新基金、企业技改贴息资金和生产补助资金等对牧区符合条件的项目给予适当倾斜。对设在西部地区的鼓励类产业牧区企业减按 15% 的税率征收企业所得税。在安排土地利用年度计划指标时适当向牧区倾斜。鼓励外资参与提高矿山尾矿利用率和矿山生态环境恢复治理新技术开发应用项目。鼓励银行业金融机构加大对牧区金融服务力度，探索利用政策性金融手段支持牧区重点产业发展。落实涉农贷款税收优惠、农村金融机构定向费用补贴、县域金融机构涉农贷款增量奖励等优惠政策，进一步落实和完善县域法人金融机构将新增可贷资金主要留在当地使用的政策。引导银行业金融机构增加牧区特别是边远牧区服务网点，消除牧区金融服务空白乡镇。支持融资性担保公司发展牧区业务。

（十九）促进牧民转产转业。实施更加积极的就业政策，按规定为符合条件的转移就业牧民提供免费就业信息和职业介绍等服务，落实职业培训补贴、职业技能鉴定补贴、牧区未继续升学的应届初高中毕业生参加劳动预备制培训补贴等政策，提高牧民素质和转产转业能力，减轻草原人口承载压力。加强劳务品牌培育和推介，有序组织牧民劳务输出，加强公共就业服务体系建设，加强市场监管，规范发展就业中介服务，为牧民提供高效优质的就业服务。鼓励牧区企业积极吸纳牧民就业。做好外出务工牧民社会保险关系转移接续工作。设立毒草治理、围栏管护、减畜监督、防火、鼠虫害测报等草原管护公益岗位，组织牧民开展草原管护。

六、大力发展公共事业，切实保障和改善民生

（二十）加强牧区基础设施建设。加快实施牧区饮水安全工程，尽快解决牧民饮水安全问题，优先解决游牧民定居点供水，进一步提高供水保证率 and 水质合格率，同步解决牲畜饮水困难问题。加大牧区农村公路和口岸公路建设投入力度，加快实施建制村通油路工程，支持主要转场牧道建设，加强农村公路养护。支持牧区适度建设支线机场和通勤机场。加强牧区铁路建设。进一步推进牧区电网改造升级和无电地区电力建设，因地制宜发展太阳能、风能等新能源，结合实施“金太阳”示范工程支持牧民建设户用太阳能光伏发电系统。加强牧区通信网络建设，逐步消除电信服务空白点。对中央安排的西部牧区公益性基础设施建设项

目，取消县及县以下配套资金。

（二十一）加快实施游牧民定居工程。加大游牧民定居工程建设投入力度，将牧民基本生产生活设施纳入建设内容，在高寒高海拔边境地区根据水资源条件，因地制宜建设小型水利设施和饲草基地，在藏区建设青稞基地，力争到 2015 年基本完成游牧民定居任务。牧区地方政府要积极整合农村饮水安全、农村公路建设等项目资金，确保定居点的水电路和通信等基础设施配套；要落实配套资金，加大对困难游牧民和边境线地区游牧民的补助力度。加快实施牧区危房改造和抗震安居工程，统筹推进新牧区和小城镇建设。

（二十二）大力发展牧区社会事业。巩固提高义务教育质量和水平，推进寄宿制学校标准化建设，逐步提高牧区义务教育阶段家庭经济困难寄宿生生活补助标准。加快普及高中阶段教育，大力发展符合牧区发展需要的中等职业教育，逐步免除中等职业学校牧区学生学费。因地制宜开展双语教育，加强双语师资队伍建设。积极发展学前教育，加快牧区幼儿园建设。提高公共卫生服务能力，加强牧区急救体系和妇幼保健能力建设，加大地方病和重大传染病防治力度。巩固提高新型农村合作医疗参合率，逐步提高政府补助标准和报销比例，提高统筹层次。健全三级医疗卫生服务网络，加强以全科医生为重点的卫生人才队伍建设，开展流动巡回医疗服务，发展远程医疗。继续推进基层人口和计划生育服务体系建设，积极实施少生快富工程，完善农村计划生育家庭奖励扶助和计划生育特别扶助政策。“十二五”期间实现牧区新型农村社会养老保险制度全覆盖。进一步完善牧区社会救助和社会福利体系。继续实施重点文化和体育惠民工程，广泛开展公共文化体育服务和群众体育健身活动。加强少数民族语言文字广播影视节目译制制作播映，增加适合牧民的少数民族文字出版物。加大文化遗产保护力度。加强少数民族传统体育项目保护和推广。

（二十三）加大牧区扶贫开发力度。加大中央及省级财政对牧区半牧区县（旗、市）的转移支付力度，逐步缩小地方标准财政收支缺口。加大财政扶贫资金、以工代赈资金投入，加强项目资金整合。加大牧区信贷扶贫资金投入，大力发展扶贫小额信贷。对牧区贫困乡村实行整村（乡）推进扶贫，对集中连片特殊困难地区实行连片开发、综合治理，重点支持改善基本生产生活条件，扶持特色优势产业发展。对生态环境脆弱、不具备生活条件的地区，积极稳妥推进异地扶贫搬迁工程建设。完善扶贫开发工作机制，把政府支持与社会广泛参与更好地结合起来，引导社会资源投入扶贫开发事业。加大兴边富民行动规划实施力度。加大边境地区专项转移支付力度，支持边境省（区）建立边民补助机制。

（二十四）促进民族团结和社会稳定。全面贯彻党的民族政策，坚持和完善民族区域自治制度，牢牢把握各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的主题，巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系，深入开展民族团结宣传教育工作，大力推进民族团结进步创建和表彰活动。全面贯彻党的宗教工作基本方针，加强对宗教组织和信教群众的服务，提高依法管理宗教事务的水平，维护宗教和睦和社会和谐。健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，构建具有牧区特色的社会管理体系。巩固和加强党的基层组织，加强基层党组织带头人队伍和基层政权建设。深化乡镇机构改革，加强基层干部队伍建设，稳定和充实乡村干部队伍，落实基层干部待遇政策。继续加强社会组织建设和管理，培育各类民间服务性组织，发挥其在联系社区、沟通民意等方面的重要作用。加强基层民主管理，健全村级组织运转经费保障机制，加大对村级公益事业建设“一事一议”财政奖补力度，全面清理化解农村义务教育债务，积极稳妥开展其他公益性债务清理化解试点工作。

七、切实加强对牧区工作的组织领导

（二十五）落实地方政府责任。地方各级政府要充分认识牧区发展的紧迫性、艰巨性和长期性，切实把促进牧区又好又快发展工作摆上重要位置，统一思想，加强领导，全面部署，狠抓落实，确保牧区工作不断取得新进展。要根据中央要求，从实际出发，明确发展目标，研究制定本地区促进牧区发展的实施方案和政策措施。省级政府对牧区工作负总责，一级抓一级，逐级落实责任制。要建立工作协调机制，明确各部门工作职责，强化政策实施监督检查。要深入实际调查研究，加强工作指导，及时研究解决牧区发展中出现的新情况、新问题，妥善处理好改革、发展和稳定的关系。

（二十六）加强指导和支持。各有关部门要充分认识促进牧区发展的重要意义，认真履行职责，加强工作指导，加大工作力度，积极落实各项政策措施，支持地方政府做好工作，为促进牧区又好又快发展创造良好条件。国家民委要加强对牧区发展工作的综合协调和督促检查。农业部要认真履行规划指导、监督管理、协调服务职能，做好草原生态保护建设和草原畜牧业发展工作。发展改革委、财政部要落实支持牧区发展的资金。其他有关部门也要根据促进牧区又好又快发展的总体要求，结合各自职能，明确职责和任务，强化工作措施。各部门要加强衔接，细化方案，密切配合，形成合力，把各项政策措施落到实处。承担对口援藏、援疆、援青工作的省（市）及中央企业，在开展对口支援工作中要重点向牧区倾斜。

国务院

二〇一一年六月一日