

农村 基础设施建设 发展报告

(2008年)

国家发展和改革委员会 编

NONGCUN JICHU SHESHI JIANSHE
FAZHAN BAOGAO

中国环境科学出版社

农村基础设施建设发展报告 (2008 年)

国家发展和改革委员会 编

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

农村基础设施建设发展报告 (2008 年) / 国家发展和改革委员会编. —北京: 中国环境科学出版社, 2008.7

ISBN 978-7-80209-749-0

I. 农… II. 国… III. 农村—基础设施—研究报告—2008 IV. F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 082837 号

责任编辑 肖 伊
责任校对 尹 芳
封面设计 龙文视觉

出版发行 中国环境科学出版社
(100062 北京崇文区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.cn>
联系电话: 010-67112765 (总编室)
发行热线: 010-67125803

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2008 年 6 月第 1 版
印 次 2008 年 6 月第 1 次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 21
字 数 340 千字
定 价 30.00 元

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载, 侵权必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

本书编委和撰稿人名单

主 编：杜 鹰

编 委：高俊才 胡恒洋 吴晓松 方 言 石 波
纪国刚 范恒山 王新怀 赵小平 吴贵辉
宋朝义 胡祖才 王宝伟 尹淑琴 赵春华
张常荣 林一峰 赵彦年 王树理 张远达
易鹏飞 曲木史哈 米东生 刘远坤 权永生
常正国 刘晏良

撰稿人（按姓氏笔画排序）

丁建吾	王心同	王晨宇	王林祥	史立山
代永波	冯云飞	孙洪波	吕立新	刘振河
朱东方	朱世宏	关锡璠	任 伟	许正斌
李 珂	李广智	张俊峰	宋长青	宋元媛
吴玉和	吴树林	何 平	陈 勇	陈剑平
陈 磊	杨炳平	严学勇	杜孝忠	苏 田
邱天朝	邱国军	周 明	郝福庆	侯全章
郭立新	郭书峰	徐 忠	席公会	黄玮茹
蒋天海	鲍有悌	蔡 平	谭金环	

序 言

党的十六大以来，是我国农业发展最好、农村变化最大、农民得到实惠最多的时期之一。农业农村发展取得的巨大成就，是多种因素综合作用的结果，其中根本的一条是党和国家的政策好。党中央、国务院顺应时代要求，与时俱进加强“三农”工作，作出了一系列意义重大、影响深远的战略部署。坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，连续出台了 5 个指导农业和农村工作的中央 1 号文件；坚持统筹城乡发展，不断加大工业反哺农业、城市支持农村的力度；坚持多予少取放活，不断完善农业支持保护体系；坚持市场取向改革，不断解放和发展农村生产力；坚持改善民生，不断解决农民生产生活最迫切的实际问题。

农业和农村基础设施是支撑农村经济社会发展的物质基础。按照统筹城乡经济社会发展的方略，中央明确提出要把国家基础设施建设和社会事业发展的重点转向农村，并相应制定和采取了一系列重大政策措施。近年来，公共财政特别是中央政府逐年加大投资力度，我国农业综合生产能力、农田水利设施、生态环境建设，农村交通、饮水安全、电力、沼气，以及教育、医疗、卫生、文化等基础设施建设明显加强，农民生产生活条件明显改善，对促进农业稳定发展、农民持续增收和农村社会和谐，发挥了重要作用。

固定资产投资是政府支持农业农村基础设施建设的主要渠道。2003 年以来，国家发展改革委按照中央的要求，积极调整投资结构，不断加大“三农”投入力度，支持农村基础设施建设，目前中央预算内固定资产投资用于农业和农村建设的比重已经接近 50%。2006 年和 2007 年，国家发展改革委曾组织编写《政府支农投资指南》，并及时向社会公布，对指导各地做好项目前期工作，提高政府支农投资管理的公开性和透明度发挥了积极作用，在社会上引起了良好反响。

为了更好地宣传中央政府支农投资政策，全面反映近年来我国农村基础设施建设领域的成效和经验，同时继续指导地方有关部门做好支农投资项目管理工
作，在前两年编写《政府支农投资指南》的基础上，国家发展改革委组织编写了《农村基础设施建设发展报告》（2008 年）。报告系统介绍了 2003 年以来中央政府的支农投资政策，结合正在实施的重大工程和重点建设项目，按照农业生产性

基础设施、农村生活基础设施、生态环境建设、农村社会发展基础设施四个大类，全面总结了近年农村基础设施建设取得的主要成效，分析了农村基础设施的现状和问题，同时对 2008 年及今后一段时期的建设重点、目标等进行了展望，并介绍了有关投资项目的管理要求。在报告的最后，还介绍了部分省区近年来开展农村基础设施建设的情况、做法和经验，汇编了近几年中央关于农业和农村工作的政策文件，以便大家工作参考。

编写《农村基础设施建设发展报告》，也是国家发展改革委转变职能、推进政务信息公开的一次有益尝试。我们由衷地希望，报告能够对各地从事农业和农村经济工作的同志有所帮助。限于水平和时间，疏漏或错误之处在所难免，欢迎读者批评指正。

编 者

二〇〇八年五月十八日

目 录

第一部分 概述	1
第二部分 农业生产性基础设施建设	17
第一章 农业综合生产能力建设	18
专题 1: 国家优质粮食产业工程	21
专题 2: 大型商品粮基地	24
专题 3: 长江流域油菜生产基地	26
专题 4: 甘蔗生产基地	28
专题 5: 新疆优质棉基地建设	30
专题 6: 种植业种子工程	32
专题 7: 植保工程	34
专题 8: 生猪和奶牛标准化规模养殖小区(场)	36
专题 9: 畜禽水产良种工程	39
专题 10: 动物防疫体系建设	41
专题 11: 渔政渔港工程	43
专题 12: 农产品质量安全检验检测体系建设	46
专题 13: 现代农业示范项目	48
第二章 农田水利设施建设	51
专题 1: 病险水库除险加固工程	54
专题 2: 大型灌区续建配套与节水改造	56
专题 3: 中部大型排涝泵站更新改造	59
第三章 农产品流通设施建设	64
专题 1: 农产品批发市场	66
专题 2: 粮食现代物流专项	69
第三部分 农村生活基础设施建设	73
第一章 农村饮水安全工程	74

第二章	农村公路建设	81
第三章	农村能源建设	87
	专题 1: 中西部农村电网完善工程	90
	专题 2: 无电地区电力建设工程	93
第四章	农村沼气建设	96
第五章	农村扶贫开发	102
	专题 1: 以工代赈政策	104
	专题 2: 易地扶贫搬迁试点工程	111
第六章	经济综合开发示范镇项目	118
第七章	全国血吸虫病综合治理	123
第四部分	农村社会发展基础设施建设	129
第一章	农村教育设施建设	130
	专题 1: 农村寄宿制学校建设工程	135
	专题 2: 农村中小学现代远程教育工程	136
	专题 3: 中西部农村初中校舍改造工程	137
	专题 4: 中等职业教育基础能力建设	137
第二章	农村卫生设施建设	139
	专题 1: 农村卫生服务体系建设	140
	专题 2: 农村计划生育服务体系建设	141
第三章	农村文化体育设施建设	145
	专题 1: 广播电视村村通工程	145
	专题 2: 乡镇综合文化站建设	147
	专题 3: 文化信息资源共享工程	149
	专题 4: 农村电影放映工程	150
	专题 5: 农民体育健身工程	152
第五部分	林业和生态环境建设	155
第一章	全国生态保护和建设取得明显成效	156
第二章	当前我国生态保护和建设的任务	159
	专题 1: 天然林资源保护工程	161
	专题 2: 退耕还林工程	163
	专题 3: 退牧还草工程	165

专题 4: 防护林体系建设工程	167
专题 5: 种苗工程建设	168
专题 6: 京津风沙源治理工程	170
专题 7: 湿地保护和建设工程	172
专题 8: 三江源自然保护区生态保护和建设工程	174
专题 9: 岩溶地区石漠化综合治理工程	177
专题 10: 水土保持工程	179
第六部分 地方农村基础设施建设典型经验	185
第一章 加大投入 强化管理 全力推进农业农村基础设施建设	
——河北省农业和农村基础设施建设发展报告	186
第二章 加强基础设施建设 促进粮食生产连跃三台阶	
——黑龙江省农业和农村基础设施建设发展报告	191
第三章 改善农民生产生活条件 夯实农村经济发展基础	
——江苏省农业和农村基础设施建设发展报告	195
第四章 规划引领 创新机制 全面加快农业农村基础设施改造提升	
——浙江省农业和农村基础设施建设发展报告	200
第五章 凝心聚力 真抓实干 农村基础设施建设取得新突破	
——山东省农业和农村基础设施建设发展报告	205
第六章 加快农业基础设施建设 促进农村经济社会发展	
——河南省农业和农村基础设施建设发展报告	209
第七章 强农之本 富民之基 扎实推进农村基础设施建设	
——湖南省农业和农村基础设施建设发展报告	214
第八章 加强农村基础设施建设 推进新农村建设	
——四川省农业和农村基础设施建设发展报告	218
第九章 以水利为重点的农业基础设施建设成效显著	
——云南省农业和农村基础设施建设发展报告	222
第十章 加大投入 夯实贵州农业和农村基础设施	
——贵州省农业和农村基础设施建设发展报告	226
第十一章 改善农村基础设施 扎实推进新农村建设	
——陕西省农业和农村基础设施建设发展报告	233
第十二章 认清省情 突出重点抓项目 努力改善农村生产生活条件	
——甘肃省农业和农村基础设施建设发展报告	237

第十三章 突出重点 扎实推进农村基础设施建设

——新疆农业和农村基础设施建设发展报告	243
---------------------------	-----

附：中共中央、国务院有关农村基础设施建设文件汇编	248
--------------------------------	-----

中共中央 国务院关于切实加强农业基础建设

进一步促进农业发展农民增收的若干意见	248
--------------------------	-----

中共中央 国务院关于积极发展现代农业

扎实推进社会主义新农村建设的若干意见	262
--------------------------	-----

中共中央 国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见	275
----------------------------------	-----

中共中央 国务院关于进一步加强农村工作

提高农业综合生产能力若干政策的意见	288
-------------------------	-----

中共中央 国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见	299
---------------------------------	-----

2008 年政府工作报告（节选）	309
------------------------	-----

2007 年政府工作报告（节选）	313
------------------------	-----

2006 年政府工作报告（节选）	316
------------------------	-----

2005 年政府工作报告（节选）	320
------------------------	-----

2004 年政府工作报告（节选）	323
------------------------	-----

概 述

农村基础设施是指与农业生产、农民生活、农村发展密切相关的各类基础设施，是支撑农村经济和社会发展的物质基础，也是衡量农村发展水平的重要方面。基础设施属于公共品或准公共品范畴，是公共财政应大力支持的重点领域之一，政府在提供和推进基础设施建设方面负有重要职责。2003 年以来，党中央、国务院顺应时代要求，全面贯彻落实科学发展观，提出了统筹城乡发展的方略，实行“多予少取放活”和“工业反哺农业、城市支持农村”的方针，不断加大对“三农”的支持力度，制定和实施了一系列更直接、更有力的政策措施促进农业和农村发展，并明确要求把基础设施建设和社会事业发展的重点转向农村。过去的 5 年，是我国历史上农业发展最好、农村变化最大、农民得到实惠最多的时期之一，同时也是农业和农村基础设施投入规模最大、建设成效最为显著、农村生产生活条件改善最为明显的时期之一。

本报告在总结近 5 年农业和农村基础设施建设成效的基础上，重点介绍近年来国家支持农业和农村发展的重大基础设施建设项目进展情况，以及今后一段时期内农业和农村基础设施建设的方针、任务和政策。根据基础设施的不同性质和功能，我们把农村基础设施分为农业生产性基础设施、农村生活基础设施、农村社会发展基础设施、生态环境建设四大类进行全面的介绍和展望。在报告的最后一部分，介绍了部分地区近年来农业农村基础设施建设的成效、经验与做法。需要特别说明的是，为了便于各地工作参考，报告中还具体介绍了重点项目的管理办法和程序。鉴于我国政府机构设置和投资管理体制还处于改革的过程中，今后有些项目的管理办法和程序可能会有所调整。

一、把基础设施建设和社会事业发展的重点转向农村

农业是国民经济的基础产业，“三农”问题事关我国现代化建设和全面建设小康社会的大局，党中央、国务院历来高度重视农业、农村和农民问题。2003年以来，按照统筹城乡发展和建设社会主义新农村的总体要求，中央提出把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，并连续出台了五个中央1号文件，制定并实施了一系列支农惠农政策。这些重大政策举措，具体明确，内容丰富，其力度之大、含金量之高、受益面之广，是多年来没有的，其中关于支持农村基础设施建设和社会事业发展方面的政策措施，更是前所未有。

2003年，中央首次明确提出“多予少取放活”的方针，要求今后国家新增教育、卫生、文化等事业经费主要用于农村。2004年的中央1号文件，围绕促进农民增收，提出要进一步调整国民收入分配结构和财政支出结构，建立健全财政支农资金的稳定增长机制，进一步加强农业和农村基础设施建设，并要求逐步提高国家固定资产投资用于农业和农村的比例，增加支持农业结构调整和农村中小型基础设施建设的投入，加大对节水灌溉、农村饮水、乡村道路、农村沼气、农村水电、草场围栏等“六小工程”建设的支持力度，改善农民生产生活条件。2005年的中央1号文件，以加强农业综合生产能力为主题，强调新增财政支出和固定资产投资要切实向“三农”倾斜，逐步建立稳定的农业投入增长机制，并针对农田水利设施亟待加强的状况，要求加大对小型农田水利基础设施建设的投入力度，专门设立了小型农田水利设施建设补助专项资金，对农户投工投劳开展小型农田水利设施建设予以支持。2006年的中央1号文件，以推进社会主义新农村建设为主题，提出我国总体上已经进入以工促农、以城带乡的发展阶段，初步具备了加大力度扶持“三农”的能力和条件，要求按照存量适度调整、增量重点倾斜的原则，不断增加政府对农业和农村的投入，扩大公共财政覆盖农村的范围，并首次明确提出要把国家基础设施建设投入的重点转向农村，要求当年国家财政支农资金增量要高于上年，国债和预算内资金用于农村建设的比重要高于上年，其中直接用于改善农村生产生活条件的资金要高于上年，逐步形成新农村建设稳定的资金来源。2007年的中央1号文件，围绕积极发展现代农业，要求逐步加大政府土地出让收入用于农村的比重，并对农田水利建设、水电路气等乡村基础设施建设、粮食

生产能力建设、加快农村社会事业发展等提出了明确要求。2008 年的中央 1 号文件，以加强农业基础建设、促进农业发展农民增收为主题，进一步提出了一系列指向明确、含金量高的政策措施，再次强调要推动国民收入分配切实向“三农”倾斜，大幅度增加对农业和农村的投入，坚决把国家基础设施建设和社会事业发展的重点转向农村，突出抓好以农田水利为重点的农业基础设施建设，继续加强生态建设，强化农业发展的科技支撑和服务体系，逐步提高农村公共服务的水平，继续加强农村交通、饮水安全、农村能源等基础设施建设。这些政策措施的实施，对推进农业和农村基础设施建设，加快我国农业现代化进程，发挥了重要作用。

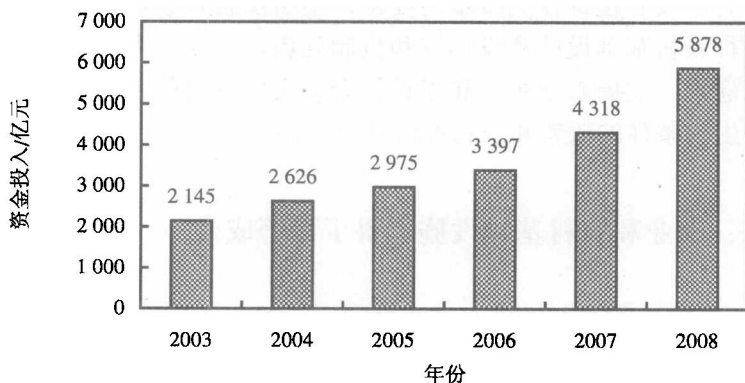


图 1-1 中央财政“三农”总支出

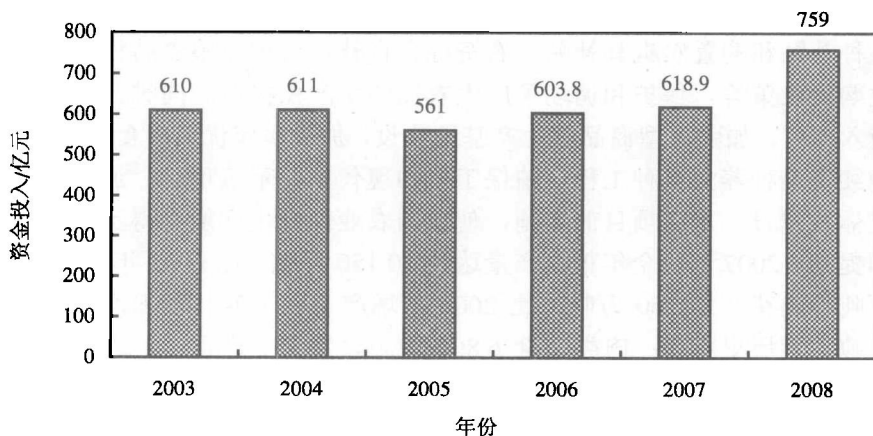


图 1-2 中央预算内和国债用于农村建设投资

按照中央关于加大支农力度的要求,2003 年以来,中央财政用于“三农”的支出大幅度增加,当年首次超过 2 000 亿元,达到 2 144 亿元,之后逐年增加,2007 年达到 4 318 亿元,5 年累计中央财政支农支出达 1.6 万亿元,是历史上总量最多的时期。

按照中央关于把基础设施建设和社会事业建设的重点转向农村的要求,国家发展和改革委员会不断调整和优化中央固定资产投资结构,尽可能加大对农业和农村的支持力度,2003—2007 年,中央预算内和国债投资中用于农村建设的总量超过 3 000 亿元,用于农村建设的投资占当年中央政府投资总规模的比重,由 2003 年的 36%提高到 2007 年的约 48%。与此同时,按照投资体制改革的要求,不断加强和改进投资项目管理,积极进行农村基础设施建设体制和机制创新,调动广大农民群众参与基础设施建设、发展农业生产和建设社会主义新农村的积极性,推动了农村生产生活条件的改善和农村经济社会发展。

二、农业和农村基础设施取得了显著成效

(一) 农业综合生产能力明显提高

1998 年之后,我国粮食产量出现了连续 5 年下滑的局面,粮食总产量由最高年份的 51 230 万吨下降到 2003 年的 43 070 万吨。为扭转粮食产量连年下滑的势头,2004 年以来,中央制定了一系列支农、惠农政策,包括全面取消农业税、牧业税和农业特产税,对种粮农民实行直接补贴、良种补贴和购置农机具补贴、农资综合直补,对重点粮食品种实行最低收购价政策等,保护和调动了广大农民的生产积极性。同时,通过国家投入支持,加强大型商品粮生产基地建设,加快实施优质粮食产业工程,继续实施种养业良种工程、植保工程和现代农业示范项目,加强动物防疫体系建设。上述项目的实施,使我国农业综合生产能力得到明显恢复和提升。2007 年,全年粮食产量达到 50 150 万吨,比 2003 年增加 7 080 万吨;棉花产量 760 万吨,比 2003 年增产 274 万吨;糖料产量 11 110 万吨,创历史新高;肉类产量 6 800 万吨,水产品产量 4 737 万吨。其中,粮食、棉花、油料、蔬菜、水果、肉类、禽蛋和水产品等产量连续多年居世界第一。

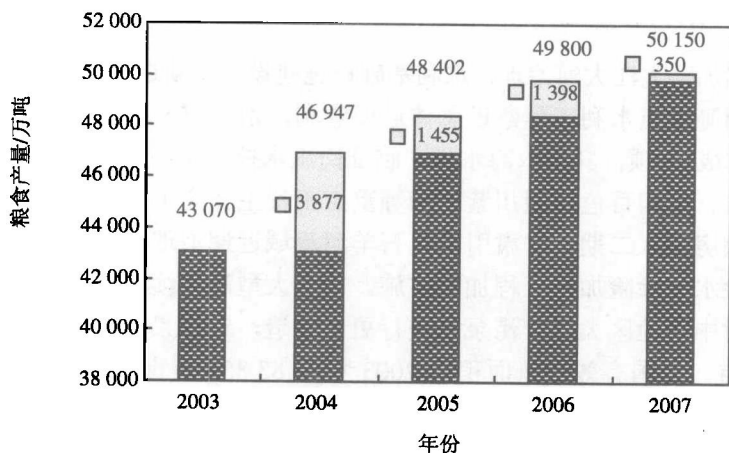


图 1-3 粮食产量增长情况

（二）农村生产生活条件稳步改善

按照建设社会主义新农村的总体部署，优先解决广大农民最急需的水、气、路、电等生产生活基础设施。大幅度增加农村饮水解困工程及饮水安全工程投资规模，2003—2007 年累计安排农村饮水安全工程中央投资 189.2 亿元，加上地方投资，共解决了 9 748 万农村人口的饮水困难和饮水安全问题。加快普及农村户用沼气，2003—2007 年累计安排中央投资 80 亿元，共新建沼气用户 823 万户，2007 年年底全国沼气用户达 2 650 多万户。农村公路建设实现历史性突破，全国共完成农村公路建设投资 6 486 亿元，其中中央安排国债投资和车购税资金 1 325 亿元，地方自筹和其他资金达 5 161 亿元，实施了大规模的农村公路建设，新建改建农村公路 130 万公里。大力改善农村供电条件，2003—2005 年，国家安排资金实施了县城电网改造，总投资 829 亿元，其中国债投资 100 亿元，现已全面完成。从 2004 年起，开始实施中西部农网完善工程，已安排投资 210.4 亿元。从 2006 年起又启动了无电地区电力建设工程，已安排投资 98.4 亿元，显著提高了农村地区的供电能力和供电可靠性，明显改善了农村生产和生活条件。

（三）水利建设取得新成就

继续加强大江大河治理，水利基础设施建设取得新进展。新一轮治淮、南水北调等重点水利工程建设总体进展顺利，治淮 19 项骨干工程已完成或基本完成 9 项，其中入海水道、临淮岗洪水控制工程通过竣工验收。嫩江尼尔基、广西百色、四川紫坪铺等重点工程主体完工并开始发挥效益，辽宁大伙房输水二期、甘肃引洮、石羊河流域近期治理等重点工程相继开工。病险水库除险加固工程加快实施。加快大型灌区续建配套与节水改造工程，对中部地区大型排涝泵站进行更新改造，5 年累计新增节水灌溉面积 1 亿亩。全国有效灌溉面积从 2003 年的 83 851 万亩上升到 2007 年的 87 222 万亩。在加强各项节水工程建设的同时，强化用水的总量控制与定额管理，促进社会各行各业节约用水，农业灌溉水有效利用系数从 0.43 提高到了 0.46，万元工业增加值用水量下降 40%。水土保持取得重大进展。全国综合防治水土流失面积 52.11 万平方公里，其中综合治理 18.41 万平方公里，封育保护面积 33.7 万平方公里，水土流失增加的趋势得到遏制。塔里木河流域、黑河流域、首都水资源等生态保护和重点治理取得明显成效，石羊河流域生态治理开始实施。

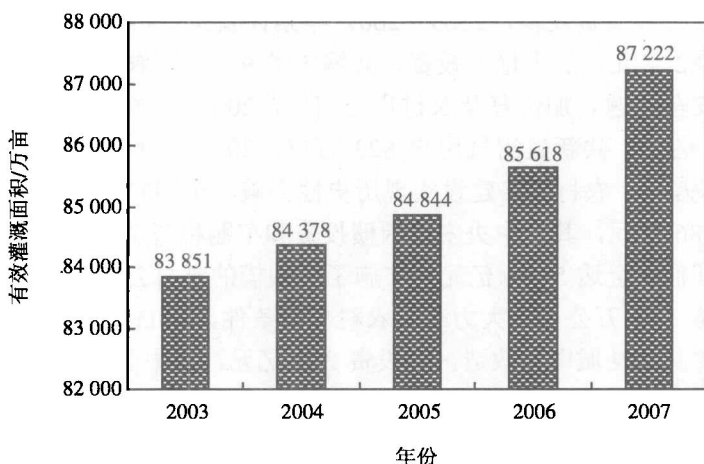


图 1-4 农田有效灌溉面积变化情况

（四）生态环境建设取得重大进展

生态环境建设作为一项重要的公益事业，是农村基础设施建设的主要内容，在促进农村经济社会发展中具有十分重要的作用。近年来，国家先后安排了天然林资源保护工程、退耕还林工程、退牧还草工程、京津风沙源治理工程、三江源自然保护区生态保护和建设工程、重点防护林体系建设工程、森林保护工程、林木种苗工程等生态建设项目，有力地推动了我国生态建设的步伐。全国生态环境状况得到初步改善，重点沙化地区生态环境恶化趋势得到初步控制，沙化土地由 20 世纪末年均扩展 3 436 平方公里转为每年减少 1 283 平方公里，实现了沙化治理面积大于沙化扩展面积的重大突破。1999 年退耕还林工程实施以来，国家已累计安排工程建设任务 3.85 亿亩，其中退耕地造林 1.39 亿亩、荒山荒地造林 2.26 亿亩、封山育林 0.2 亿亩；累计安排天然林资源保护工程中央固定资产投资 110 亿元，减少森林资源消耗 4.26 亿立方米，有效地保护了 9 837.72 万公顷森林，工程区内净增森林面积 815.7 万公顷，净增森林蓄积 4.6 亿立方米，生物多样性得到有效保护，生态状况明显改善。截至 2007 年年底，全国自然保护区达到 2 531 个，其中国家级自然保护区 303 个，自然保护区面积 15 188 万公顷，占国土面积的 15%。

（五）农村社会事业又好又快发展

农村义务教育全面纳入财政保障范围，对全国农村义务教育阶段学生全部免除学杂费、全部免费提供教科书，对家庭经济困难寄宿生提供生活补助，使 1.5 亿名学生和 780 万名家庭经济困难寄宿生受益。西部地区基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲攻坚计划如期完成。国家安排专项资金支持 2.2 万多所农村中小学改造危房、建设 7 000 多所寄宿制学校，远程教育已覆盖 36 万所农村中小学，更多的农村学生享受到优质教育资源。国家更加重视面向农村的中等职业教育发展，2007 年，中等职业教育在校生达到 2 000 万人。农村医疗卫生条件明显改善，国家安排资金改造和新建 1.88 万所乡镇卫生院、786 所县医院、285 所县中医院和 534 所县妇幼保健院，为 1.17 万个乡镇卫生院配备了医疗设备。新型农村合作医疗制度不断完善，已扩大到全国 86% 的县，参合农民达到 7.3 亿人。初步建立农村最低生活保障制度，3 451.9 万农村居民纳入保障范围。县、乡两级公共文化服务体系初步形成，基本实现了县县有图书馆、文化馆。全