



XIZANG SANNONG ZHENGCE TIXI YANJIU

西藏“三农”政策体系 研究 (上册)

杨时民 编著



人民教育出版社

013041912

F320

17

V1



XIZANG SANNONG ZHENGCE TIXI YANJIU

西藏“三农”政策体系 研究(上册)

杨时民 编著



7320
17
V1

人 民 大 学 出 版 社



北航

C1649537

责任编辑:侯俊智

内文设计:语丝设计室

封面设计:徐 晖

图书在版编目(CIP)数据

西藏“三农”政策体系研究/杨时民 编著. —北京:人民出版社,2013.3

ISBN 978-7-01-011665-5

I. ①西… II. ①杨… III. ①农业政策-研究-西藏②农村经济政策-研究-西藏③农民问题-方针政策-研究-西藏 IV. ①F327.75 ②D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 015776 号

西藏“三农”政策体系研究

XIZANG SANNONG ZHENGCE TIXI YANJIU

杨时民 编著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球印刷(北京)有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 3 月第 1 版 2013 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:56.25

字数:830 千字

ISBN 978-7-01-011665-5 定价:120.00 元(上、下册)

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序 一

李德胜

农业、农村、农民问题关系党和国家事业发展全局。党中央、国务院历来高度重视“三农”工作，以科学发展观统领经济社会发展全局，按照统筹城乡发展的要求，采取了一系列强农惠农富农的重大政策。西藏自治区认真贯彻落实中央部署，切实加强“三农”工作，农业和农村发展出现了积极变化，迎来了新的发展机遇。粮食连续多年实现增产，农牧业结构调整向纵深推进，农牧民收入较快增长，社会事业进一步发展，农牧区基层组织建设得到加强，农牧区社会和谐稳定，基层干群关系更加密切。

但是，西藏人口以农牧民为主，西藏面积以农牧区面积为大，西藏农牧业在全区经济社会发展中处于重要地位。要保持西藏经济社会跨越式发展势头，实现到 2015 年农牧民人均纯收入与全国平均水平的差距显著缩小，基本公共服务能力显著提高，生态环境进一步改善，基础设施建设取得重大进展，各民族团结和谐，社会持续稳定，全面建设小康社会的基础更加扎实；到 2020 年，农牧民人均纯收入接近全国平均水平，人民生活水平全面提升，基本公共服务能力接近全国平均水平，基础设施条件全面改善，生态安全屏障建设取得明显成效，自我发展能力明显增强，社会更加和谐稳定，确

保实现全面建成小康社会的奋斗目标，西藏“三农”工作任务十分艰巨。

杨时民同志作为中央财经领导小组办公室、中央农村工作领导小组办公室派出的第六批援藏干部，任自治区党委政策研究室（自治区党委农村工作领导小组办公室、自治区党委财经领导小组办公室）副主任，做好全区“三农”工作并服务我，他关心西藏、热爱“三农”，紧紧围绕区党委农村工作领导小组中心工作，积极完成本职任务的同时，扎实做几件实事，其中重要工作之一就是开展“西藏‘三农’政策体系研究”。他组织涉农 30 个部门，集中“三农”大批专家，收集大量资料，深入 7 个地市、40 多个县进行深入调查研究，撰写出《西藏“三农”政策体系研究》一书。该书涵盖 13 大体系 55 个部分，其中每个体系、每个部分，全面回顾西藏和平解放 60 多年来“三农”工作的发展历程，系统梳理了 60 多年来党中央、国务院和西藏自治区党委、政府出台促进“三农”发展的各项政策措施，客观总结了 60 多年来“三农”工作取得的主要成就，充分吸收了各部门“十一五”工作总结和“十二五”工作安排以及各部门“十二五”时期农业农村工作发展规划，深入研究分析了当前西藏“三农”工作存在的突出困难和问题，明确提出了“十二五”及更长一段时间做好“三农”工作的政策导向。

本书以西藏的具体实际为基础，是从事西藏“三农”工作的经验积累，是西藏“三农”工作的提炼总结，是对西藏农业、农村发展规律认识的进一步深化。本书是西藏“三农”政策理论研究的宝贵财富，为党委、政府决策提供依据，对于各级领导同志在西藏“三农”问题方面的决策和实际工作有着重要的参考价值，对于专家、学者深入研究西藏“三农”问题具有一定的启发作用，同时对于宣传西藏农村改革发展成果和相关惠农政策也很有帮助。希望能够成为一本对西藏“三农”问题理论工作者和从事“三农”工作的领导干部同志有用的参考书。

在该书即将付梓印刷之际，杨时民同志邀请我为本书作序，在看过了厚厚的书稿后，为之艰辛付出而动容，我欣然接受。

2012 年 11 月

(本文作者系西藏自治区党委副书记、西藏自治区人大主任、西藏自治区党委农村工作领导小组组长)

序 二

陳錫文

西藏是祖国不可分割的重要组成部分，历来受到党中央高度重视，各个历史时期党中央都制定了符合西藏特点的特殊发展稳定政策。西藏自治区抓住“中央关心、全国支援”的大好机遇，团结带领各族干部群众真抓实干，取得了短短 60 年跨越上千年的辉煌成就。西藏各族人民正满怀豪情奋斗，在全面建设小康社会的道路上阔步前进。

西藏“三农”是国家“三农”的重要组成部分，全面回顾西藏农牧业农村波澜壮阔的伟大实践、艰辛曲折的发展历程和彪炳史册的辉煌成就，系统梳理各个历史阶段中央赋予西藏农牧业农村发展的政策措施，归类整理西藏自治区促进农牧业农村发展的重大决策部署，深入研究西藏农牧业农村发展面临的突出困难和问题，有利于制定更加符合西藏农牧业农村实际的发展政策，有利于推进传统农牧业向现代农牧业转变，有利于推进社会主义新农村建设，有利于增强农牧民群众感党恩情怀。

杨时民同志是我办 2010 年选派的援藏干部，他进藏后，热爱西藏，情系“三农”，在自治区党委特别是向巴平措同志的直接关心下，克服种种困难，深入基层，广泛开展调查研究，认真思考西藏

“三农”发展的深层次问题，深入开展西藏“三农”政策体系的梳理与研究，得到了自治区有关部门的大力支持，受到了自治区领导的一致好评。他编著的这本《西藏“三农”政策体系研究》，涵盖西藏“三农”13大体系55个部分，涉及内容全、涵盖辐射广、历史跨度长、地域特色明，书中指出的困难和问题深刻，提出的政策和导向明确，理论性、实践性和针对性都很强，本书系目前最全面、系统研究西藏“三农”政策体系的著作，希望对于推动西藏“三农”工作跨越式发展，有一定帮助和借鉴，更适合西藏从事“三农”工作的同志研读。

当然，本书不可避免地也会存在一些不足，很多问题需要进一步深入研究。适逢该书出版之际，特向西藏自治区党委农村工作领导小组表示祝贺，向支持《西藏“三农”政策体系研究》编写的有关部门表示感谢，向付出辛勤劳动、贡献聪明才智的广大编撰人员说声辛苦。

是为序。

2013年元月

(本文作者系中央农村工作领导小组副组长、中央农办主任)

本书主要政策导向提纲汇总^{*}

第一篇 农牧业经营制度体系

第一章 农牧业基本经营制度

政策导向：一是进一步完善农村土地草场承包经营制度。二是建立健全严格规范的农村土地草场管理制度。三是建立健全农村土地草场承包经营权流转市场。四是提高农牧业经营的组织化程度。五是研究支持西藏农牧业发展特别是农牧民增收的特殊支持政策（需中央格外解决）。

第二篇 农牧业生产发展体系

第二章 种植业生产发展

政策导向：一是加快改善生产条件，强化综合生产能力建设。二是完善强农扶农政策，充分发挥政策引导和集聚效应（需中央格外解决）。三是完善三个服务体系。就是公益性的农技推广、互助性的农民专业合作社、经营性的社会专业化服务。四是加大西藏现代农业产业技术体系扶持力度。打造高原特色农产品基地，西藏自治区种植业重点发展青稞产业，畜牧业重点发展

^{*} 需中央格外解决的政策已特别标注。

牦牛产业。随着青稞良种化、牦牛冬精率提高，将来需走产业化道路（需中央格外解决）。

第三章 畜牧业生产发展

政策导向：一是继续深化牧区改革。二是进一步实施好畜牧业优惠政策。三是加强畜牧业基础设施建设，改善畜牧业生产条件。四是加强畜牧科技推广力度，提高畜牧业发展的科技含量。五是切实抓好草原生态保护建设工作。六是加快推进畜禽标准化生产体系建设。

第四章 动物疫病防控

政策导向：一是完善财政支持政策。二是进一步深化兽医管理体制改革。三是逐步调整动物疫病防控策略。四是提升动物疫病防控社会化服务能力。五是增强动物防疫科技支撑能力。

第五章 农牧业产业化发展

政策导向：一是加大财税金融支持政策。二是落实对农牧民专业合作经济组织的资金扶持。三是加大科技支持政策。

第六章 乡镇企业发展

政策导向：一是坚持把特色产业开发作为乡镇企业产业发展的重点领域。二是坚持把农畜产品加工作为乡镇企业结构调整的主动方向。三是坚持开拓和利用区内区外两个市场。四是坚持加大各项政策扶持力度。五是进一步加强协调、理顺部门职能。

第七章 农牧业综合开发

政策导向：一是加大对项目区农牧民技能培训力度。二是注重保护和改善生态环境。三是加强项目和资金管理。四是建立健全项目县动态管理机制。五是加大产业化扶持力度。

第八章 水利发展

政策导向：一是深化水利改革。二是加大牧区水利投入力度。三是进一步深化农村水电管理体制改革的。四是理顺水文管理体制，完善水文管理职能，建立完善的水文政策法规体系。五是尽快制订流域水资源保护法规，完善地方水资源保护的政策法规体系。六是推进水利科技创新。

第九章 林业发展

政策导向：一是保护和建设森林生态系统。二是保护和恢复湿地生态系统。三是治理和修复荒漠生态系统。四是加强生物多样性保护和自然保护区建设。五是积极发展林业产业。六是积极构建生态文化体系。七是强化林业有害生物防治和森林防火工作。八是加快林业基础设施建设步伐。九是加大林业科技攻关和人才培养工作。十是积极开展林业改革、政策研究。

第三篇 农牧业特色产业发展体系

第十章 农牧业特色产业发展

政策导向：一是坚持“提升一产”发展战略，依托特色优势，不断做大做强产业，促进提质增效。二是进一步加大投入，发挥投资效益，促进产业长远发展。三是以市场为导向，加快建立完善农牧区市场体系，重点扶持农产品加工业，提高产业水平和效益。四是以产业化为目标，大力挖掘发展潜力，扩大发展内涵，着力构建特色农畜产品经济带及产业集群。五是坚持以发展现代农牧业为方向，转变发展理念，推动农牧业特色产业持续健康发展。六是坚持多渠道增加投入，改善发展环境，努力提高农牧业特色产业投资效益。七是强化科技支撑，增加科技含量，促进农牧业特色产业快速发展。八是完善配套政策，增强发展活力，确保农牧业特色产业持续健康发展。

第十一章 林业特色产业发展

政策导向：一是建立健全林业发展公共财政制度。二是完善林业发展金

融政策。三是调整优化产业结构。四是深化林业产权制度改革。五是加强林业品牌建设。六是强化林业科技支撑。七是建立完善林业社会化服务体系。八是加强产业发展组织领导。

第十二章 农牧业结构战略性调整

政策导向：一要加强领导，为农牧业结构调整提供保证。二要做好规划，为农牧业结构调整提供依据。三要加大投入，为农牧业结构调整提供支持。四要强化基础，为农牧业结构调整提供条件。五要强化科技，为农牧业结构调整提供支撑。六要培育主体，为农牧业结构调整提供力量。七要加强宣传，为农牧业结构调整营造氛围。八要创新机制，为农牧业结构调整提供活力。

第四篇 生态安全屏障保护与建设体系

第十三章 环境保护与发展

政策导向：一是认真实施好规划项目。二是进一步加大生态环境保护与建设投入力度。三是积极推动生态创建工作。四是建立生态补偿机制。五是切实解决事关民生的环境问题

第十四章 草原生态保护

政策导向：一是生态优先。二是以人为本。三是科学发展。四是系统建设。五是广泛参与。

第十五章 农牧业防灾减灾

政策导向：一是防灾减灾体系布局在全面覆盖自治区的基础上，牧区的防灾减灾作为重点，突出重灾区 and 易灾区。二是对区内自然灾害全面抵御的基础上，突出雪灾、风灾等主要灾害应对防减系统建设。三是在现场紧急排障与运输、防灾抗御能力建设上，突出加强县级管理层面，使得整个防灾减灾措施尽量靠近直接受灾的农牧民。四是在储备能力建设上，突出牧区灾情危害，

重点建设牲畜棚圈和储备牲畜饲草料。

第十六章 林业屏障建设

政策导向：一是研究建立湿地效益补偿制度(需中央格外解决)。二是提高西藏造林绿化标准(需中央格外解决)。三是提高西藏林业基础设施建设投资标准。四是加快资金拨付进度。五是加强工程项目管理。

第十七章 水利屏障建设

政策导向：一是加强水土保持补偿制度建设。二是编制水土保持专项规划，夯实相关基础工作。三是确保政府生态保护责任到位。四是建立和完善生态补偿绩效评估。

第十八章 国土生态安全屏障建设

政策导向：一是加强地质灾害防治工作。二是妥善处理地质灾害防治与尊重当地居民生活习俗。三是妥善处理土地利用与生态环境建设。四是大力实施农村牧区环境综合整治。

第五篇 草原牧区保护与发展体系

第十九章 草原牧区保护与发展

政策导向：一是继续深化草原牧区改革。二是强化制度建设和执行。三是加强草原机构和体系建设(需中央格外解决)。四是扩大退牧还草工程实施范围(需中央格外解决)。五是强化生态保护和草畜平衡。六是强化生产发展和持续增收(需中央格外解决)。七是强化草场承包和合理流转。八是强化科技支撑和转化。九是强化政策支持和资源整合(需中央格外解决)。十是强化机制创新研究和综合应用。十一是加强牧区基础设施建设。十二是大力发展高原特色畜牧业。十三是加强人才队伍建设和农牧民培训。十四是加大牧区社会事业的投入力度。

第六篇 农牧区农牧业服务体系

第二十章 农牧业科技服务

政策导向：一是建立健全农牧业科技推广体制机制。二是合理核定人员编制，科学设置机构。三是继续加大投入力度，健全农牧业科技推广服务体系。四是扎实推进现代农业产业技术体系建设。五是进一步落实、制定优惠政策，稳定壮大基层农牧业科技推广队伍。六是积极探索适应新形势下农牧业科技推广服务的新路子。七是采取措施，切实加强农牧业科技推广队伍建设，提高队伍素质。八是高度重视科技特派员农村科技创业行动。

第二十一章 农牧区商贸流通

政策导向：一是建立和完善农牧区流通体系，提升流通服务功能。二是通过对农产品批发市场进行改造、升级和规范，建设特色农产品配送中心。三是开展农产品连锁经营，对增值税一般纳税人购进免税农产品按照13%的扣除率计算进项税抵扣。四是开展“农超对接”试点工作。五是积极发展和规范农牧区流通市场，培育多元化的市场主体。六是建立政策支持体系，为农牧区流通业发展提供强有力保障。七是培育重点流通企业。八是建设商品市场。九是建设小型商业网点。十是努力创造流通企业公平竞争的环境。十一是进一步扩大流通业的对外开放。十二是充分发挥储备商品的调控作用。十三是实行工商企业水电同网同价。十四是引导和规范零售企业的促销和进货交易等行为。十五是扎实推进商贸物流业健康快速发展。十六是放宽融资渠道，改善流通企业融资环境。

第七篇 农村民生保障体系

第二十二章 农村安全饮水

政策导向：一是加强农村供水设施建设、完善农村供水社会化服务体系、

保障农村居民等饮水安全。二是通过多种渠道形式建立健全农村饮水工程维修保养基金或保险制度，切实解决饮水工程维修保养资金难的问题。三是充分调动发挥农牧民用水协会作用，使其全程参与项目申请立项、施工质量监督、竣工验收及运行管理等各个环节。四是加快制定工程建后运行管理制度。五是有关部门尽快出台西藏自治区农村饮水安全工程建设和供水用电优惠政策。六是制定鼓励、支持联户或个户自筹资金修建的供水工程和以自用为主的分散供水工程政策。

第二十三章 农牧区广播电视

政策导向：一是继续加强基层广播影视设施建设。二是把解决农牧民群众听广播看电影电视问题作为推进农村改革发展的一项重要举措，在不断提高广播电视覆盖率，不断丰富广大农牧民群众的精神文化生活上下工夫。三是推进广播电视基本公共服务均等化，努力构建完善的符合区情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共文化服务体系和农村民生保障体系。四是加大农村电影放映工程力度，通过提取折旧费建立农村电影可持续发展资金，加强对农村电影公益放映场次补贴的监督管理，进一步提高农村电影数字院线公司的市场经营能力。

第二十四章 农牧区电力

政策导向：一是推进农村电力体制改革(需中央格外解决)。二是加大投入、完善投资政策。三是完善财税支持和信贷优惠政策。四是制定西藏电力社会普遍服务的目标。五是制定西藏农村电网特殊扶持政策(需中央格外解决)。

第二十五章 农牧区公路

政策导向：一是进一步加快农村公路建设步伐，切实改善农牧区交通运输基础条件。二是继续深化农村公路管理养护体制改革，全面提升农村公路服务保障水平。三是积极培育农牧区道路运输市场，促进农村道路运输业发展。四是立足行业优势，积极促进农牧民群众增收。

第二十六章 农牧区沼气

政策导向：一是加强队伍和服务体系建设。二是加大对西藏自治区特殊的投入支持政策(需中央格外解决)。三是保证工程质量，提升建设水平。四是探索农村沼气服务新模式。五是加强宣传培训力度，提高正确使用沼气的水平。六是加强项目监督，规范资金管理。

第二十七章 农牧区住房

政策导向：一是落实配套政策。二是多方筹措资金，有序稳步推进。三是提供技术保障。四是落实管理责任。五是扎实完成农牧民安居工程建设和抗震设防工作。六是稳步推进农村人居环境建设和环境综合整治工作。

第二十八章 农牧业科技

政策导向：一是坚持科技服务产业发展。二是坚持科技惠及民生。三是坚持创新驱动发展。四是坚持资源统筹配置。五是加强科技人才队伍建设。

第二十九章 农牧区教育

政策导向：一是大力推进教育改革创新，不断增强教育发展生机与活力。二是提高师德素质和教育教学能力，全面加强教师队伍建设。三是加快教育信息化进程，促进教育现代化。四是大力推进双语教育，加大双语人才培养力度。五是增加教育投入，提高教育经费保障水平。六是继续实施教育工程，为农牧区教育提供坚强保障。

第三十章 农牧区公共文化服务

政策导向：一是建设方式上，必须确保“三个坚持”，必须坚持以政府为主导，鼓励社会力量积极参与；坚持城乡、区域文化协调发展；坚持把建设的重心放在基层和农村，充分利用现有设施，统筹规划、加大投入、因地制宜、分布实施。二是建设措施上，必须大力推进“四大工程”，大力推进文化阵地建设工程，大力推进文化服务工程，大力推进文化遗产保护工程，大力推进特

色文化活动工程。三是建设目标上,必须实现“三个着力”,着力改善农牧区公共文化服务网络,着力提高公共文化产品供给能力,着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的基本文化权益问题。四是保障措施上,必须健全“四个体系”,健全政策保障体系,健全经费保障体系,健全人才保障体系,健全管理评估体系。

第三十一章 农牧区医疗卫生

政策导向:一是建立协调统一的医药卫生管理体制。二是建立政府主导的多元卫生投入机制。三是建立高效规范的医疗卫生机构运行机制。四是建立与农牧区卫生事业发展相适应的卫生资源配置机制。五是建立与实现人人享有基本医疗卫生服务目标相适应的各种政策保障措施。

第三十二章 新型农村社会养老保险

政策导向:一是切实按制度全覆盖的要求做好基础工作。二是进一步完善并贯彻落实基本政策。三是确保待遇按时足额发放。四是切实加强个人账户管理。五是严格基金管理。六是切实提升信息化水平。七是大力抓好宣传工作。八是制定符合西藏实际的养老金领取年龄(需中央格外解决)。为最大限度让党的阳光雨露普照雪域高原,有效增加政策吸引力和约束力,拟在遵循国家政策文件精神的前提下,按照“制度一致,适当变通”的原则,积极探索具有西藏特点的新农保政策。根据西藏实际,建议将西藏新农保养老金领取年龄降低到50岁左右。

第三十三章 救灾

政策导向:一是加强自然灾害风险隐患和信息管理能力建设。二是加强自然灾害监测预警预报能力建设。三是加强自然灾害综合防范防御能力建设。四是加强自然灾害应急救援能力建设。五是加强城乡社区减灾能力建设。六是加强减灾科普宣传教育能力建设。七是加强应急避灾场所能力建设。八是加强救灾应急社会动员能力建设