

藏农开办〔2017〕14号附件

西藏自治区“十三五”时期 农业综合开发规划 (2016—2020 年)

西藏自治区农业综合开发办公室
西藏自治区发展和改革委员会
2017 年 4 月

目 录

前 言.....	6
第一章 农业综合开发成效与经验.....	8
第一节 开发成效.....	8
第二节 开发经验.....	12
第三节 发展机遇与挑战.....	13
第二章 规划的必要性与可行性.....	21
第一节 规划的必要性.....	21
第二节 规划的可行性.....	23
第三章 总体要求.....	26
第一节 指导思想.....	26
第二节 基本原则.....	27
第三节 目标任务.....	29
第四节 规划依据与规划年限.....	33
第四章 开发区域划分与产业选择.....	35
第一节 区域选择与划分.....	35
第二节 产业选择.....	41
第三节 空间布局.....	44
第五章 规划布局与开发重点.....	45
第一节 高标准农田建设.....	45
第二节 草场建设与小流域生态综合治理.....	50
第三节 农业产业化经营.....	53
第四节 年度开发计划.....	63
第六章 投资估算.....	66

第一节	估算依据.....	66
第二节	投资需求测算.....	67
第三节	投资分类.....	68
第四节	资金筹措.....	71
第七章	效益分析.....	71
第一节	经济效益.....	72
第二节	社会效益.....	73
第三节	生态效益.....	75
第八章	环境影响与风险评估.....	76
第一节	环境影响分析.....	76
第二节	风险评估.....	78
第九章	保障措施.....	84
第一节	组织保障.....	84
第二节	工作保障.....	85
第三节	政策保障.....	88
第四节	资金保障.....	89
附 图		
图 1	西藏“十三五”时期农业综合开发区域划分图.....	91
图 2	高标准农田建设计划安排图.....	92
图 3	草场建设计划安排图.....	93
图 4	小流域生态综合治理建设布局图.....	94
图 5	种植业产业基地建设布局图.....	95
图 6	养殖业产业基地建设布局图.....	98

表格索引

表 1-1 西藏“十二五”时期农业综合开发县分布情况表.....8

表 1-2 西藏现有灌区农田分布与耕地基本情况统计表.....16

表 4-1 西藏“十三五”时期农业综合开发县区开发总体
计划表.....37

表 4-2 西藏“十三五”时期农业综合开发县区滚动计划表
.....37

表 4-3 西藏“十三五”时期农业综合开发区域划分表.....39

表 4-4 西藏主体功能区规划县区分布情况及开发类型
定位表.....40

表 5-1 西藏“十三五”时期农业综合开发高标准农田建设
计划安排表..... 48

表 5-2 西藏“十三五”时期草场建设计划安排表.....50

表 5-3 西藏“十三五”时期小流域生态综合治理建设布局
一览表.....52

表 5-4 西藏“十三五”时期农业综合开发种植业产业基地
建设布局一览表..... 57

表 5-5 西藏“十三五”时期农业综合开发养殖业产业基地
建设布局一览表..... 59

表 5-6 西藏“十三五”时期农畜产品加工项目建设布局
一览表..... 60

表 5-7 龙头企业建设布局一览表..... 61

表 5-8 经济合作组织建设布局一览表..... 61

表 5-9 西藏农业综合开发科技示范与推广建设规划布局
表.....63

表 5-10	西藏自治区“十三五”时期农业综合开发项目年度 计划安排表.....	63
表 5-11	农业综合开发土地治理项目地市年度计划安排 表.....	64
表 6-1	西藏自治区“十三五”时期农业综合开发投资 测算表.....	67
表 6-2	西藏自治区“十三五”时期农业综合开发年度投资 测算表.....	68
表 6-3	西藏自治区“十三五”时期农业综合开发地市投资 测算表.....	70

前 言

“十三五”时期是西藏与全国一道全面建成小康社会的决胜阶段。《西藏自治区“十三五”时期农业综合开发规划（2016—2020年）》作为西藏经济社会发展的重要组成部分，在促进西藏长足发展和长治久安中具有基础性地位。“食为人天，农为正本”，农业丰则基础强，农村稳则社会安，农民富则国家盛。中央先后召开了六次西藏工作座谈会，持续聚焦西藏各项事业发展特别是民生工作，关注农牧区、关爱农牧民、关心农牧业已经成为关乎西藏经济社会跨越式发展的重大任务。党中央、国务院和自治区党委、政府历来高度重视农业综合开发工作，先后出台了一系列支农惠农政策，资金投入不断加大，农田基础设施条件不断改善，农业综合生产能力明显提高，产业化经营水平不断提升，为全区农牧业大发展奠定了坚实基础。西藏是我国重要的高原特色农产品基地，加快推进农业综合开发，对于促进西藏农业可持续发展具有重要战略意义。

《西藏自治区“十三五”时期农业综合开发规划（2016—2020年）》（以下简称《规划》），主要是依据《西藏自治区“十三五”时期国民经济和社会发展规划纲要》《西藏自治区主体功能区规划》以及国家农业综合开发总体部署编制的。《规划》在总结近年来我区农业综合开发成效经验的基础上，阐述了“十三五”时期加快推进农业综合开发的重大意义，梳理了现阶段推进农业综合开发的制约因素和有利条件，提出了今后农业综

合开发的指导思想、基本原则、目标任务、规划布局、建设重点、投资估算、效益分析、环境影响、风险评估，以及确保规划顺利实施的保障措施。《规划》是推进西藏“十三五”时期农业综合开发的基本依据，是指导西藏未来五年农业综合开发的宏伟蓝图，是加快西藏农业综合开发的行动纲领，是各地市制定农业综合开发规划的科学依据。规划基期年 2015 年，规划实施期限为 2016—2020 年。

第一章 农业综合开发成效与经验

西藏自治区农业综合开发始于 1990 年，经历了从无到有、从点到面、从小到大、从弱到强、从慢到快的发展历程，为全区粮食基本自给和农畜产品有效供给做出了重大贡献，为推进“一产上水平”农牧业发展战略提供了典型示范，为实现全区农牧业大发展奠定了坚实基础，对于改善民生、加强民族团结和边疆巩固发挥了重要作用。

第一节 开发成效

一、开发布局

“十二五”期间，按照“总量控制、适度进出、奖优罚劣、分级管理”原则，在全区七地市 44 个县实施了农业综合开发。其中，国家级农业综合开发县 29 个，自治区级开发县 15 个。开发县中农业县 26 个，占 59.10%；半农半牧县 11 个，占 24.99%；牧业县 7 个，占 15.91%。

表 1-1 西藏“十二五”时期农业综合开发县分布情况表

序号	地市名称	个数	农业县		半农半牧县		牧业县	
			国家级	自治区级	国家级	自治区级	国家级	自治区级
1	拉萨市	6	堆龙德庆区、曲水、墨竹工卡	尼木	林周县		当雄	
2	日喀则市	12	江孜、白朗、定日、拉孜、南木林、桑珠孜区、萨迦	定日、仁布、吉隆	谢通门	昂仁		
3	山南市	9	乃东区、扎囊、贡嘎、桑日、隆子	琼结	浪卡子	曲松、错那		
4	林芝市	4	米林、波密	察隅、墨脱				
5	昌都市	5	芒康、洛隆		江达	贡觉、察雅		
6	那曲地区	5			嘉黎		安多、班戈	双湖、申扎
7	阿里地区	3				噶尔	改则、革吉	
合计		44	19	7	5	6	5	2
			26		11		7	

二、投资与建设规模

（一）项目投资。2011—2015 年，西藏农业综合开发总投资 30.3 亿元。其中，中央财政投资 17.62 亿元，占总投资的 58.15%，西藏财政配套资金 8.06 亿元，占总投资的 26.60%，项目单位自筹和投劳折资 4.62 亿元，占总投资的 15.25%。

（二）建设规模。2011—2015 年，西藏农业综合开发完成土地综合治理 271.29 万亩。其中，高标准农田建设 66.61 万亩，中低产田改造 33.55 万亩，生态综合治理 171.13 万亩。

三、主要成效

“十二五”时期，西藏农业综合开发紧紧围绕中央关于“三农”工作的决策部署，积极发挥西藏自身优势，抓产能、促产业、扶主体、重生态、强管理，为保障西藏粮食有效供给、促进农牧业增效、推进农牧业现代化和可持续发展做出了重要贡献。

（一）强基固本，生产基础明显增强。坚持把投入主要用于高标准农田建设，大力度整合各种资源要素，按照“田成方、林成网、渠相通、路相连、旱能灌、涝能排”的要求，扎扎实实地推进山水田林路综合治理，不断改善农业基础设施条件，逐步提高资源利用率、土地产出率和劳动生产率，有效巩固和提高了农业综合生产能力，实现“藏粮于地”，夯实了粮食等主要农产品稳定增产的根基。2011—

2015 年，全区累计完成高标准农田建设 66.61 万亩，中低产田改造 33.55 万亩，新增灌溉面积 16.51 万亩，改善灌溉面积 56.24 万亩，改善除涝面积 1.87 万亩。

（二）富民兴藏，农民收入明显增加。围绕打造优势主导产业，坚持把高标准农田建设项目与农业优势特色产业开发、基地建设与产业化经营、产业化经营与扶持龙头企业、扶持龙头企业与农牧民增收结合起来，不断加大投入，加快传统农牧业向现代农牧业的转变。2011—2015 年，全区累计安排产业化经营项目 178 个，扶持龙头企业 25 家，扶持经济合作组织 102 个。创建出“基地+协会+农户”“企业+协会+农户”等多种辐射带动模式，直接受益群众 12 万人，输出劳动力近 4 万人，各开发区为当地农牧民创造农村经济价值达 2.85 亿元，农牧民通过农发工程建设直接收入达 1.44 亿元左右，项目区农牧民年纯收入增加总额 17937.55 万元，人均新增纯收入比非项目区农牧民人均纯收入高出 300—500 元，农牧业收益不断增加，产业化进程明显加快。

（三）科技进步，产业结构明显优化。按照“建平台、攻专项、促转化、广普及”的工作要求，把农牧科技推广作为改造传统农牧业的重要手段，以科技为支撑，大力推广种植业和养殖业先进、成熟、适用的农牧技术，农牧业结构不断优化。2011—2015 年，全区农作物良种覆盖率达到 90%，农业机械化作业率达到 65%，科技贡献率达到 40%以上，科

技推广机制进一步创新，农业科技队伍不断发展壮大。累计完成各级各类培训 6.97 万人次，培养了一大批致富带头人和农牧业技术能手，为当地经济社会发展起到了推动作用。

（四）美丽西藏，生态环境明显改善。西藏高寒缺氧，气候多样，生态脆弱，植被破坏后很难恢复，建设生态西藏任重道远。通过不断加大生态建设项目的投入力度，增加林业草场建设规模，加大舍饲养殖和畜牧业结构调整，加强防灾抗灾基地建设，有效保护和改善了西藏生态环境。2011—2015 年，全区累计安排农田林网建设 23.42 万亩，退牧还草 3410 万亩，人工种草 36.4 万亩。

（五）机制创新，开发活力明显提升。尊重农牧民意愿，完善以农牧民为主体的项目运行机制。通过贴息、补助等多种方式，吸引信贷、民间、工商、外资等社会资本用于农业综合开发，形成了全方位、多渠道、多途径的立体式农业综合开发格局，逐步完善了财政资金的引导机制，发挥了财政资金“四两拨千斤”作用。探索农业综合开发资金与扶贫资金、生态建设资金、农村中小型基础设施建设资金等支农资金相互配合、统筹安排、打捆使用的投资机制，逐步完善了资金配合机制，提高了资金使用效率，明显增强了农业综合开发活力。

（六）边疆稳固，社会局面明显和谐。“十二五”期间，自治区党委、政府制定了“措施准、目标实、能落地、有效益”的农业综合开发思路，从根本上破解了思想观念保

守、农业资源短缺、开发资金不足、人才匮乏、科技服务体系不健全等一系列制约西藏农业综合开发的瓶颈，得到广大农牧民一致好评，开创了边疆稳定、社会和谐的大好局面。

第二节 开发经验

一、政策资金支持是开发前提。考虑到西藏经济社会发展底子薄、生态环境保护任务重的实际，中央制定了一系列针对西藏的特殊优惠政策和扶持措施，做出了全国支援西藏的重大决策，加快了援藏工作重心逐渐向“三农”转移和倾斜，为西藏农业综合开发工作给予政策支持。特别是中央第六次西藏工作座谈会召开后，国家在资金和项目支持方面出台了一系列优惠措施，为西藏农业综合开发提供了坚实资金保障。

二、机制体制创新是开发关键。自治区党委、政府充分认识到农业综合开发工作在统筹城乡经济社会发展、建设现代农业、发展农村经济、增加农牧民收入、推进农牧区小康社会建设中的重要地位和作用，坚持“因地制宜、区别对待”“两头帮、中间接”开发原则，从山水田林路、农林牧副渔的“小综合”，向产加销一体化、农工商协调发展的“大综合”转变，充分发挥资源优势 and 比较优势，围绕把产业做大做强，整合各类资金，逐步形成了农业综合开发的强大合力。

三、扶持主导产业是基本途径。根据西藏资源特点、农

产品比较优势，确立了产业成长性好、竞争优势明显的主导产业；按照“围绕优势产业扶龙头，围绕龙头建基地”的思路，采取贴息、补贴、投资参股等方式，重点扶持了一批“扶得起、扶得快”的龙头企业，将农户、基地和市场有机联结，将产、供、销各个环节无缝对接，形成了完整的产业链，实现了农牧产品附加值快速增长，提高了农牧业产业化的效能。

四、强化科技服务是重要支撑。通过委派科技特派员和培养科普带头人，积极开展科普知识宣传和普及。采取集中培训和分散培训等方式，开展合作社组织法、牲畜常见病防治技术、种植新技术等为主要内容的藏汉双语培训，充分发挥了科技示范作用，为提高农业综合开发成效提供了强有力的科技支撑。

第三节 发展机遇与挑战

“十三五”时期是西藏谱写好中华民族伟大复兴中国梦西藏篇的关键期，是全面建成小康社会的收官期，是合力打赢脱贫攻坚战的攻坚期，是全面建成小康社会的关键期，也是农业综合开发站在新起点、适应新形势、完成新任务、开创新局面的重要期。新时期的农业综合开发工作既面临诸多发展机遇，也面临许多困难挑战。

一、发展机遇与有利条件

（一）政策支持

1. 中央政策。党中央、国务院先后出台 14 个中央一号文件，以“强化农业基础、惠及农村发展、富裕农民生活”为目标聚焦“三农”，提出了“以工带农，以城补乡”和“多予、少取、放活”的发展方针，构建了“强农、惠农、富农”的政策体系。

2. 国家农业综合开发政策。国务院从 1990 年开始将西藏纳入国家农业综合开发区域范畴，并持续加大资金、技术支持。考虑到西藏经济社会发展底子薄、生态环境保护任务重的实际，国家农业综合开发给予了西藏特殊优惠政策。在资金投入上，逐年增加西藏农发财政资金数额，增加幅度高于中央财政对全国农业综合开发资金增长比例；地方财政资金配套比例在全国最低。在项目管理上，专门制定了西藏新增或相应新增农发县的准入标准，门槛低于全国其他省区。同时对农业综合开发区的高标准农田和产业化经营项目的审批也给予了倾斜，这些特殊优惠政策对西藏农业综合开发提供了坚实的政策保障。

3. 西藏农业综合开发政策。按照“一产上水平”的发展战略，坚持以人为本、生态优先、立农为本、立草为业，加快转变农牧业发展方式，走出一条挖潜提质增效的内涵式发展路子；提出“资金投入要向高标准农田聚焦、项目布局要向粮食主产区聚焦”的要求，经济社会由“温饱型”向“稳定型、发展型、质量型、生态型”转变，力求农业综合开发在传统农牧业向现代农牧业转变、农牧民增收等方面取得新

突破，为实现农牧业产业化夯实基础。

（二）资金支持

1. 国家专项资金保障。为贯彻落实中央第六次西藏工作座谈会精神，国家农业综合开发办公室出台了《关于西藏自治区农业综合开发有关政策问题的意见》，明确“鉴于西藏自治区贷款贴息项目较难落实的实际情况，将贷款贴息项目财政投资指标 50% 转为补助项目，50% 转为土地治理项目。”“鉴于西藏自治区产业化经营起步较晚，龙头企业发育程度低，企业自筹资金落实难的实际困难，同意将财政补助项目中财政补助资金与企业自筹资金的比例调整为 1：1。”“原则上允许财政补助项目的重点项目和一般项目的比例控制在 40：60”。

2. 地方配套资金增加。西藏在财政预算中严格按照国家农业综合开发配套资金比例足额配套。随着国家农业综合开发资金投入的不断增加和西藏地方财政配套能力的不断增强，配套和投入农业综合开发资金也将不断增加。

3. 信贷资金向农发区倾斜。西藏金融部门认真贯彻落实中央赋予西藏的特殊优惠金融政策，不断加大信贷投入，优化信贷结构，着力提高金融服务水平，引导更多信贷资金投向农业综合开发区。

4. 引导援藏资金投向农发区。按照中央安排，17 个省市、17 家中央骨干企业对口支援西藏所有的县市区发展，所有 44 个农发县已经得到援藏的资金援助和技术支持。继

续引导援藏资金加大对农发项目投入力度，帮助提高农业生产技术和引进龙头企业，必将推动农发项目建设水平逐步提高。

(三) 开发潜力

1. 草场耕地资源。西藏可利用天然草地面积 10.6 亿亩，约占全区总面积的 68%，位居全国第一；现有具备高标准农田建设条件的耕地主要分布在 5 个地市的 31 个县区，耕地面积 2510872.95 亩，其中：拉萨市 253204.65 亩，日喀则市 1298609.30 亩，山南市 499259.00 亩，林芝市 192300.00 亩，昌都市 267500.00 亩。现有耕地面积中，大部分为中低产田，高标准农田建设潜力巨大。

表 1-2 西藏现有灌区农田分布与耕地基本情况统计表

序号	地 市 名 称	县 区 名 称	灌 区 名 称	现有耕地资源 面积（亩）	可开发土地资源面积（亩）	
					荒地开发	适宜高标准开发
1	拉 萨 市	林周县	旁多灌区	171362.70	100000.00	200000.00
		曲水县、堆龙德庆区	拉萨河中下游	81841.95		60000.00
		合 计		253204.65	100000.00	260000.00
2	日喀则市	桑珠孜区	江北灌区	169145.00		80000.00
		拉孜县		38281.65		21600.00
		白朗县	满拉灌区	127399.00	44768.00	102631.00
		江孜县		161900.00		40000.00
		萨迦县	拉洛灌区	444000.00	80000.00	142700.00
		南木林县	湘河灌区	118400.00	135700.00	118400.00
		仁布县	雅鲁藏布江流域	51201.60	100000.00	17500.00
		吉隆县		18812.00	5000.00	12000.00
		定日县		108500.00		56000.00
		谢通门县		60970.05		23900.00
		合 计		1298609.30	365468.00	614731.00
3	山 南 市	贡嘎县	江北灌区	155939.00		70000.00
		扎囊县		101680.00		70000.00
		乃东区		111400.00	3000.00	50000.00
		桑日县		80040.00		40000.00
		琼结县		50200.00		20000.00
		合 计		499259.00	3000.00	250000.00
4	林 芝 市	巴宜区	多布灌区	40000.00		30000.00
		米林县	雅鲁藏布江流域	35000.00		5000.00
		波密县	波密河流域	68000.00		10000.00
		察隅县	三江源流域	49300.00		5000.00
		合 计		192300.00		50000.00

5	昌都市	卡若区	三江源流域	50600.00		22000.00
		芒康县		23000.00		5000.00
		洛隆县		25000.00		5000.00
		江达县		11500.00		5000.00
		贡觉县		12400.00		3000.00
		丁青县		80500.00		35000.00
		察雅县		34500.00		15000.00
		类乌齐县		15000.00		5000.00
		边坝县		15000.00		5000.00
		合 计			267500.00	
总 计				2510872.95	468468.00	1314731.00

2. 畜禽特色资源。牦牛在暖季具有强生长势和强育肥性能，能充分利用很短的牧草生长期，把海拔 3500 米以上其他畜种难以利用的光、水、草地等各种资源转化成乳。藏系绵羊羊肉蛋白质含量高，柔嫩味美，膻味小；羊毛具有弹性大、拉力强、光泽度高等特点，是编织地毯的上等原料；成年羊毛厚实耐磨，保温性强；羔羊皮薄、柔软，是制作皮衣的上等原料。西藏绒山羊绒具有纤维细、毛囊密度大，单根纤维粗细均匀等特点，是开发高附加值羊绒产品的上等原料。藏猪因其瘦肉率高、皮薄、肌肉纤维细、肉质鲜美而被誉为“藏香猪”，广受消费者青睐。藏鸡肉、藏鸡蛋味道鲜美，营养价值高，具有明显的市场优势。

3. 种植业特色资源。西藏青稞种植面积大，资源优势明显，高原特色突出，具有巨大的开发价值。经济作物主要为油菜。藏药材主要有红景天、虫草、天麻等 300 多个品种。林下资源丰富，仅食用菌就有 400 多种，药用菌 138 种。西藏土豆品种有 60 多种，南木林县的“艾玛土豆”被自治区认定为著名商标，贡嘎县红土豆曾获国际农博会金奖，为地理标志产品。西藏水果主要有桃、葡萄、苹果，干果以核

桃、花椒为主。主要水果品种具有个体大、着色好、含糖量高的特点；核桃以皮薄、肉嫩、肉满、肉质香醇甜润而享誉高原。茶叶品种主要是高山绿茶，其茶水浸出物、茶多酚含量明显高于内地同类绿茶产品。

4. 科技支撑。西藏农业综合开发 20 多年来始终坚持与区内外科研部门合作，积极开展科技培训和良种良法推广，培养了一批“懂技术、会管理、能实战”的农牧科技人才。随着国家对青藏高原农业科研的投入不断加大，区内外科研工作者踊跃投入科学研究，研发了一批具有示范推广价值的科研成果，为“十三五”时期农业综合开发奠定了坚实基础。

5. 市场潜力。随着西藏生态农产品的需求量倍增和人们对离藏旅游礼品的逐步青睐，西藏在新常态下更加注重绿色发展和消费拉动。居民消费结构的升级与多样化，给西藏带来了新的机遇。“十三五”时期，西藏将逐步改变农牧业产业多而不强、散而不大、同质低效的问题，大力实施农业创新驱动战略，打造“藏”字头品牌，将资源优势转变为经济优势，特色旅游和生态产品等市场需求十分巨大，农产品市场开发前景广阔。

6. 群众基础。农业综合开发改善了农牧业生产条件，提高了耕地和草地的生产能力，改变了村容村貌，增加了农牧民收入，赢得了当地农牧民拥护，农牧民参与农业综合开发的热情空前高涨，为农业综合开发提供了坚实的群众基础。

二、面临困难与挑战

西藏自然条件恶劣，经济基础薄弱，市场开发条件差，社会发育程度低，农业综合开发面临诸多困难和挑战。

（一）思想观念落后。农牧民群众传统观念根深蒂固，市场经济和商品意识不强，法律意识淡薄，“等靠要”思想短时间内无法根除，宗教的消极影响仍渗透在群众生活的各个方面，严重制约了西藏农牧业的发展。

（二）自然环境约束。西藏约有 92% 的国土面积处于高寒环境中，大部分地区受干旱影响明显，适宜高效耕作的土地资源有限。农牧业生产受雪灾、风灾、低温冰冻、霜冻、雹灾、旱灾、泥石流等自然灾害的严重影响，受森林破坏、水土流失、草地退化、湿地退化等生态系统功能退化的严重威胁，农牧区经济社会发展面临巨大的挑战。

（三）基础设施薄弱。由于历史和自然原因，西藏农牧业基础设施建设欠账过多，基础差、底子薄、综合生产能力不强等问题十分突出。控制性水利工程建设较少，农田水利设施配套不完备，灌溉水有效利用系数低。截至 2015 年底，全区高标准农田建设面积仅占耕地总面积的 28% 左右；围栏草场面积不到可利用草场面积的 10%。农田防洪堤坝建设标准低，季节性洪水对农田损坏严重。饲草料基地建设滞后，冬季饲草料缺乏的局面没有得到根本性的改观，草畜矛盾突出。暖棚建设标准低，牲畜越冬条件差，抵御自然灾害的能力十分薄弱。

（四）产业发展滞后。西藏第一产业生产方式粗放，机械化、规模化、集约化程度低，科技含量不高，传统生产方式、自然经济还占有相当比重，占全区近 80% 的农牧区人口，创造的农牧业增加值只占国内生产总值（GDP）的 14.5%；第二产业规模小、产业链短、档次低，精深加工产品和知名品牌少，缺少具有核心竞争力的大企业、大集团，尤其是工业发展还处在起步阶段，工业增加值只占 GDP 的 7.5%，比全国平均水平低 32.6 个百分点；第三产业虽然相对产出总量大，发展速度快，但由于受到维护稳定的影响较大，其内在品质有待提高，对经济的拉动作用还很有限。

（五）人才培养困难。人才是制约西藏经济社会发展的瓶颈之一，是迟滞现代农业发展的动因，更是减缓农业产业化经营体系建设的内在因素。要大力推动西藏农业综合开发工作，主要任务是培养一批“信得过、坐得下、留得住、用得上”的西藏型人才。他们不但要具备“特别能吃苦、特别能战斗、特别能忍耐、特别能团结、特别能奉献”的老西藏精神，还要具备“懂项目、会管理、能实践”的管理与实施能力，才能稳步推进西藏农业综合开发工作。

（六）发展任务艰巨。“十二五”期间，西藏经济社会发生了翻天覆地的变化，2015 年全区 GDP 达到 1000 亿元以上，农牧民人均可支配收入 8244 元，但财政自给率仅为 7%。从总体发展水平看，区域经济发展不平衡、城乡差距大、农牧区经济发展速度慢等问题依然存在。到 2020 年要

实现全面建成小康社会的奋斗目标，西藏与全国具有不同的条件、站在不同的起点，而在时间和目标大体相同的情况下，既要补历史的欠账，又要迎头赶上，发展任务艰巨。

第二章 规划的必要性与可行性

第一节 规划的必要性

大力推进农业综合开发，是稳步提高农业综合生产能力、保障粮食安全的物质基础，是发展现代农业、建设社会主义新西藏的现实要求，是公共财政支持“三农”工作的重要战略举措，是提高农业整体效益的重要手段，也是新时期农业综合开发的重要历史使命，具有深远的战略意义。

一是西藏构建“一带一路”战略的重要支撑。西藏西北方向与“丝绸之路经济带”对接，正南方向与“21世纪海上丝绸之路”在南亚沿海地带相交汇。“十三五”时期，西藏自治区实施农业综合开发，对于加快建设南亚大通道，对接“一带一路”和孟中印缅经济走廊，推动环喜马拉雅经济合作带建设，促进农牧业交流与合作起到举足轻重的作用。

二是提高粮食特别是青稞单产的重大战略决策。民以食为天，粮食安全是国家长治久安的根本保障。党中央、国务院连续下发多个中央一号文件强调大力发展粮食生产。国家实施农业综合开发，其根本宗旨就是建高改低，重点提高粮

食综合生产能力，切实做到藏粮于地、藏粮于生产能力。西藏正处于从传统农业向现代农业过渡的关键时期，大力实施农业综合开发，是落实“西藏是重要的高原特色农产品基地”重要定位的一项重大举措，是针对西藏人均耕地少、农业基础条件差的实际，采取提高单产、提质增效、拓展内涵、实现集约化生产的重要途径，将为全区社会经济快速发展发挥支撑作用。

三是实现西藏农牧业可持续发展的重大举措。西藏地广人稀，土地资源宝贵，必须立足于集约化经营。农业综合开发实行山水田林路综合治理，桥涵闸机综合配套，水利、农业、林业（草业）、科技措施综合运用，能够提高防灾减灾能力，提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率，走以内涵开发为主的可持续发展路子。实施农业综合开发，通过合理利用农田，保护耕地，加强土壤改良和农田整治，推广节水增效技术，防止土壤退化、肥力下降，能够促进农业生态环境良性循环和可持续发展。

四是实现西藏现代农牧业的基础性工程。党的十八大提出了“四化”同步发展的要求，实施农业综合开发就是同步推进农业现代化、强化农业基础的重大战略工程。发展现代农业需要以现代科学技术、现代物质装备、现代产业体系为支撑。实施农业综合开发，可以提高农业基础设施水平，提高农田建设标准，提高农业综合生产能力，强化农业科技成果转化，改进传统落后生产方式，促进产业化经营水平，夯

实农牧业上新台阶的物质基础，实现传统农牧业向现代农牧业转变，就有了根本保证。

五是西藏构建新型农牧业经营体系的有效途径。发展多种形式规模经营，扶持发展新型农牧业经营主体、健全农牧业社会化服务体系、加快农牧区供销合作社改革发展是构建西藏新型农牧业经营体系的必由之路。经过不断探索和实践，西藏农牧业发展的思路更加清晰，特点更加明显，措施更加扎实有效，综合生产能力不断提高，科技创新能力进一步提升，项目区农牧民收入持续增加，为“十三五”时期农牧业大发展奠定坚实基础。

六是西藏增加农牧民收入的有效手段。习近平总书记指出，“治国必治边、治边先稳藏”“小康不小康，关键看老乡”。西藏农牧民人口占全区总人口的 77.3%，2015 年西藏农牧民人均纯收入是全国平均水平的 72.25%。农业综合开发始终坚持以农牧民群众为主体，广泛推行“一事一议”的制度，最大程度地让开发区群众受益。实施农业综合开发，能够大力改善农业生产条件，发展规模经营，转变发展方式，提高资源产业率，直接促进农牧民增收，“幸福工程”“德政工程”将会更加深入人心。

第二节 规划的可行性

实施农业综合开发是一项功在当代、利在千秋的重大工

程，是发展所需、民心所向的时代要求。西藏农业综合开发有政策、有基础、有保障、有潜力，前景广阔，意义深远。

一、农业综合开发有政策。农业综合开发按照中央和自治区的部署要求，紧紧围绕提高农业综合生产能力和增加农牧民收入，在区域布局上，以粮食主产区为重点；在项目安排上，加大高标准农田建设投入力度，形成了集中力量办大事，突出重点抓关键的格局，确保了农业综合开发沿着正确的方向不断稳步推进。中央和自治区出台了一系列支持农业综合开发政策，国家编制印发了《全国高标准农田建设总体规划》《国家农业综合开发高标准农田建设规划》，西藏编制印发了《西藏自治区高标准农田建设规划（2013—2020年）》，西藏自治区党委、政府把农业综合开发作为农牧业发展的重要内容，为推进农业综合开发提供了政策保障。

二、农业综合开发有基础。西藏农业综合开发已经走过了26年的光辉历程，为深入实施农业综合开发奠定了基础。一是各级党委、政府高度重视农业综合开发，将其纳入当地经济社会发展规划，作为发展现代农业的重要抓手，摆在经济社会发展的重要位置，为农业综合开发提供了领导基础。二是西藏在农业综合开发中积极实践，勇于探索，积累了许多开发经验，涌现出一批先进典型，走出一条具有中国特色、西藏特点的路子，为大力推进农业综合开发奠定了实践基础。三是农业综合开发协调联系机制不断完善，“农发搭台、部门唱戏”的平台已经建立，为发展壮大农业综合开

发提供了组织基础。四是农业综合开发已成为群众增收致富的“民心工程”“德政工程”，开发区群众“盼开发、要开发、快开发”的热情不断高涨，农业综合开发具有良好的群众基础。

三、农业综合开发有保障。国家农业综合开发办公室认真贯彻习近平总书记“治国必治边、治边先稳藏”重要战略思想，每年都专题听取西藏农业综合开发工作情况汇报，每年都以高于全国平均水平的增长速度安排西藏农业综合开发资金，自治区财政足额配套，地市逐年增加资金投入，龙头企业 and 项目区群众不断加大农业综合开发资金投入，为全区农业综合开发提供了保障。

四、农业综合开发有潜力。西藏农业发展相对滞后，传统农牧业生产方式仍然占有一定比例，中低产田面积较大，实施高标准农田建设增产潜力较大，开展产业化经营增效提质成效明显。实施农业综合开发的农发县，主要集中在“一江四河”（雅鲁藏布江、年楚河、拉萨河、雅砻河、尼洋河）流域沿岸和藏东地区“三江”（金沙江、怒江、澜沧江）流域，这一区域自然地理、气候环境、发展基础相对较好，既是西藏主体功能区域的重点开发区、重要特色农产品基地，也是西藏土地集中区、粮食主产区，土地开发潜力巨大，农牧业产业化发展水平较高，发展前景广阔。

第三章 总体要求

围绕到 2020 年与全国一道实现全面建成小康社会的宏伟目标，以打赢脱贫攻坚战为着眼点和着力点，全面贯彻落实中央“三农”政策和治藏方略，明确指导思想、把握基本原则、规划目标任务，有序推进农业综合开发工作。

第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会和中央第六次西藏工作座谈会精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，贯彻落实以习近平同志为核心的党中央治藏方略，紧紧抓住国家西部大开发、支持边疆民族地区发展的战略机遇，全面落实自治区党委、政府决策部署，坚持依法治藏、富民兴藏、长期建藏、凝聚人心、夯实基础，坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以“高标准农田、草场、小流域综合治理、产业基地、龙头企业与合作组织”五大建设为着力点，凝心聚力，攻坚克难，助力打赢脱贫攻坚战，全力实现生态西藏、活力西藏、特色西藏、幸福西藏四大建设目标。

围绕土地草场流转、股份合作经营，立足产业基地建

设，开发开放，充分挖掘和利用西藏生态资源优势，做大做靓农牧业文章，着力建成“宜居、宜游、宜业”的生态文明新西藏。努力在提高农业综合生产能力上挖掘新潜力，在优化农业结构上开辟新途径，在转变农业发展方式上寻求新突破，在促进农牧民增收上获得新成效，在全面建成小康社会上迈出新步伐，在农业综合开发上实现新水平，为西藏经济社会可持续发展做出新贡献。

第二节 基本原则

一、科学规划，相互衔接。本规划与《西藏自治区“十三五”时期国民经济和社会发展规划纲要》相衔接，与“十三五”时期的脱贫攻坚、水利、农牧、国土、科技等行业规划相衔接。紧紧围绕国家“一带一路”、建设沿边“三圈三带”、建设新型现代农牧业和西藏“一产上水平”的发展战略，注重发挥优势，加强部门合作，实行优势互补，着力推进全区农业综合开发提质增效。

二、统筹安排，突出重点。坚持“优势区域、优势产业、优先发展”的原则，按照国家农业综合开发“资金投入要向高标准农田聚焦、项目布局要向粮食主产区聚焦”的要求，面向粮食主产区、畜产品主产区和特色农畜产品区，以基础设施建设为重点，突出推进高标准农田建设，着力提升产业化经营水平，提高农牧业抵御自然灾害和抗风险能力，

加强草原生态建设，保护高原生态环境。

三、因地制宜，合理布局。立足西藏实际，开发内容、开发重点、开发项目要体现因地制宜、特色明显，符合当地自然资源、生态环境、地理区位和社会经济条件，符合当地农牧民意愿，优先安排开发潜力大、效益突出、带动力强的农业综合开发项目，促进农牧业产业化经营。

四、规模开发，综合治理。西藏农业综合开发制约因素多、开发难度大，项目选择须经过科学评估论证，项目安排应遵循当地经济社会发展总体规划，集中投入、连片开发、分期实施，按照田成方、林成网、渠相通、路相连、旱能灌、涝能排的要求，实行山水田林路综合治理，提高农牧业综合生产能力，实现规模效益。

五、科技支撑，注重效益。加大科技示范推广，用好农发项目科技推广经费，大力推进先进适用技术，促进开发区经营方式转型，辐射带动开发区农户实现科技致富，推动农牧业增产增效，树立应用科技发展农牧业的典型。

六、保护生态，持续发展。坚持把节约优先、保护优先、自然恢复作为基本方针，把绿色发展、循环发展、低碳发展作为基本途径，把深化改革和创新驱动作为基本动力，把培育生态文化作为重要支撑，把重点突破和整体推进作为工作方式，切实加强生态文明建设，确保西藏经济社会可持续发展。

七、政府主导，多方参与。发挥政府在组织农业综合开

发中的主导作用，加大政府支持农业综合开发的资金投入，完善相关补贴、价格支持和奖励政策。协调处理好各方关系，保护和调动农牧民的积极性，发挥农牧、水利等行业部门专业技术人员的作用，合力推进农业综合开发建设。

八、全面发展，群众受益。坚持民办公助的开发原则，实行“一事一议”制度，把开发目标、开发活动和对群众生产生活的影 响交给群众商议，尊重群众意愿，切实维护好、实现好、发展好人民群众利益。建立完善龙头企业、经济合作组织和农牧民风险共担、利益共享机制，让农牧民持续受益。在农业综合开发区建设口粮田和产业田，大力发展商品生产，促进农牧民增收，让“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”落到实处。

九、部门协作，合力攻坚。按照“政府主导、群众主体、社会参与、整合资源、整体推进、全面发展”的要求，牢固树立“大扶贫、大整合、大发展”的思路，农业综合开发部门根据国家、自治区脱贫攻坚战略部署充分履职，在制定政策、编制规划、统筹资金、分配资金、项目实施等方面集中资源，协调一致，形成脱贫攻坚的合力。

第三节 目标任务

根据西藏农牧业资源承载力、环境容量、生态类型和发展基础等因素，按照“因地制宜、梯次推进、分类施策”发

展原则，从追求产量和依赖资源消耗的粗放型农业发展模式，转换到数量与质量并重，提高竞争力与科技创新并重，全面实现农牧业可持续发展。

一、明确“四大”开发任务

（一）大规模开展高标准农田建设，提高西藏粮食特别是青稞单产。通过建设旱涝保收、稳产高产、节水高效的高标准农田，提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率和粮食单产，为构建全国粮食安全和西藏青稞生产安全战略夯实基础。到2020年全区努力完成高标准农田建设100万亩，良种覆盖率达到100%，机械化综合水平达80%以上。

（二）大力推进股份合作经营模式，着力构建新型农业经营体系。创新土地流转方式和土地综合开发方式，试点藏东南区域沟壑式、台地式开发新模式，推进现代农牧业示范基地建设和龙头企业转型升级。引导农牧民以土地（草场）经营权入股合作社或龙头企业、鼓励工商资本参与农业综合开发等方式发展现代种养业、农产品加工流通和农业社会化服务。到2020年全区农业综合开发产业化经营率达到60%以上。

（三）大力推进科技示范推广力度，有力促进农业科技创新工程。重点支持良种良法推广应用，加大科技示范推广力度，加强科技人才与农牧民实用技能培训，稳步推进农牧业先进实用技术转化应用，到2020年全区努力完成科技示

范推广面积 100 万亩，培训科技人才和农牧民群众 50 万人次。

（四）全面实施生态综合治理工程，稳步推进西藏生态文明进程。保护和改善高原生态环境，提高农牧业抵御自然风险、市场风险和安全风险能力，提高草场产出率、牲畜出栏率和商品率，实现经济效益、社会效益和生态效益协调统一，到 2020 年全区努力完成草场建设 230 万亩。其中，常规草场建设 200 万亩、人工种草 30 万亩。

二、实现“五大”开发目标

（一）确保“一个”实现。以打赢脱贫攻坚战为着眼点和着力点，以发展农牧业适度规模经营、推进农牧业供给侧结构性改革为主线，以推进农业现代化和可持续发展为目标，到 2020 年西藏农牧业产业化经营水平大幅提高，与全国一道实现全面建成小康社会的宏伟目标。

（二）实施“两个”创新。鼓励土地流转、承包经营、租赁承包、股份经营、集体经营等，实施高标准农田建设和产业化经营体制机制创新；确保农业综合开发金融惠农支农体系建设，鼓励跨地域、跨行业、多部门联动，各经营实体共同分享开发成果，拓宽投资渠道，实施金融投入体系创新。

（三）完成“三个”转变。促进粮食、经济作物、饲草料三元种植结构协调发展，加快推进规模化、集约化、标准化畜禽养殖，确保农牧业产业结构由传统农牧业向农牧业优

势特色产业结构性转变。确保农牧业产业化经营主体由传统作坊向合作组织和龙头企业等实体转变。研究土地综合治理项目引入 PPP（公私合作）建设模式，引导社会资本投入农牧业领域，实现农牧业向优势特色产业集群转变。

（四）发挥“四个”作用。通过农业综合开发项目的实施，使其在提高农业综合生产能力上发挥骨干作用，在发展农业适度规模经营上发挥引领作用，在提升农业综合效益和竞争力上发挥支撑作用，在实施农牧业可持续发展战略上发挥促进作用。

（五）实现“五个”突破。一是以高标准农田建设为第一要务，破除现行体制机制障碍，通过创新试点模式大胆探索，实现“藏粮于地”，在促进农牧业增效增收上取得突破。二是厚植农牧业发展优势，推进农业供给侧结构性改革，在实现产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的农牧业现代化发展之路上取得突破。三是集中搭建“供应物流、生产物流、销售物流”三级物流网，在产品营销策略和品牌打造上取得突破。四是找准产业链条中的关键环节、薄弱环节，进行重点连续扶持，着力打造资源优势突出、产业链条完整、一二三产业融合、示范带动作用强的区域优势特色产业集群。五是以“富民兴藏”为目标，以精准扶贫精准脱贫为着力点，努力提高农业综合开发在打赢脱贫攻坚战中的贡献率。

第四节 规划依据与规划年限

一、规划依据

（一）重点政策文件

1. 《中华人民共和国土地管理法》。
2. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》。
3. 《高标准基本农田建设标准》（TD/T1033—2012）。
4. 《国家农业综合开发办公室关于认真组织实施〈国家农业综合开发高标准农田建设规划〉的通知》（国农办〔2013〕85号）。
5. 《国家农业综合开发办公室关于编报省级农业综合开发高标准农田建设实施规划的补充通知》（国农办〔2013〕226号）。
6. 《西藏自治区人民政府办公厅转发农牧厅关于高标准农田建设实施方案的通知》（藏政办发〔2014〕73号）。
7. 《国家农业综合开发县管理办法》（财发〔2015〕44号）。
8. 《关于开展农业综合开发高标准农田建设模式创新试点的指导意见》。
9. 《国务院办公厅关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》（国办发〔2016〕22号）。
10. 《国家农业综合开发资金和项目管理办法》（财政

部令第 84 号)。

(二) 相关重点规划

1. 《全国新增 1000 亿斤粮食生产能力规划 (2009—2020 年)》。

2. 《全国高标准农田建设总体规划》(发改农经〔2013〕2214 号)。

3. 《国家农业综合开发高标准农田建设规划 (2010—2020 年)》(国函〔2013〕43 号)。

4. 《西藏自治区“十三五”时期国民经济和社会发展规划纲要》。

5. 《西藏自治区主体功能区规划》(藏政发〔2014〕108 号)。

6. 《西藏自治区“十三五”时期脱贫攻坚规划 (2016—2020 年)》(藏政发〔2017〕13 号)。

7. 《西藏自治区土地整治规划 (2015—2020 年)》。

8. 《西藏自治区“十三五”时期农牧特色产业发展规划 (2016—2020 年)》。

(三) 领导重要讲话

1. 习近平总书记关于扶贫开发系列重要讲话特别是在中央扶贫开发工作会议上的讲话。

2. 汪洋副总理 2014 年 3 月 14 日在国家农业综合开发联席会议上的讲话。

3. 西藏自治区党委书记吴英杰在西藏自治区第九次党代

会上的工作报告、在全区脱贫攻坚工作会议上的讲话。

4. 其美仁增副主席在全区扶贫农发工作会议上的讲话。

二、规划年限

1. 规划基期年：2015 年。

2. 规划目标年：2020 年。

3. 规划实施年：2016—2020 年。

第四章 开发区域划分与产业选择

农业综合开发模式、开发区域是主导农牧业发展的远景蓝图，是选择主导产业的依据，对农牧业集约化、规模化、商品化发展具有重要的促进作用。

第一节 区域选择与划分

一、开发区域分析

根据西藏“十三五”时期关于加快构建“七区七带”农牧业战略布局，综合考虑区域自然资源条件、经济社会发展水平和产业发展基础，依据生产要素划分，将农业综合开发区按照农业区、牧业区和半农半牧区划分。

1. 农业区。西藏 35 个农业县的特征是耕地资源较为丰富，土壤较为肥沃，年降雨量较大，有较好的灌溉条件和农

田基础设施，适宜农作物生长，交通条件相对便利，人口密度相对较大，适宜发展种养业和农业产业化经营。

2. 牧业区。西藏 15 个牧业县以发展草地畜牧业生产为主。牧业区海拔高，气候寒冷，多为高寒草甸牧场，草场生产力低，生态环境脆弱，耕地资源稀缺，人口少且远离城镇，不适宜农作物生长，适宜发展畜牧养殖业。开发注重草地生态建设，大力推进划区轮牧、人工草地工程和草原病虫害与鼠害防治工程，全面加强草地保护和畜牧业发展。

3. 半农半牧区。西藏 24 个半农半牧县是以种植业为主的农业区与以草地畜牧业为主的牧业区之间的过渡地区，既有种植业生产，又有草地畜牧业生产。种植业区的海拔相对较低，土壤较为肥沃，年降雨量相对较大，适宜农作物生长。畜牧业区以草地畜牧业为主，开发注重农牧结合，宜农则农，宜牧则牧，强化农牧优势互补。

二、开发县选择

根据《国家农业综合开发县管理办法》精神，依据《西藏自治区主体功能区规划》关于三大主体功能区的功能界定，紧密结合西藏农牧业“七区七带”发展战略和农业综合开发实际，在分析全区 74 个县区农牧业资源特点、人口分布状况、农牧业基础设施现状、农牧业产业化经营现状的基础上，将农业综合开发区选择在农业自然资源丰富，耕地资源比较充足，农业灌溉水源有保证，农田防洪有保障，水利灌排骨干工程基本具备，农牧业特色资源优势明显，产业基

础较好，群众开发积极性高的 49 个县，占全区总县区数的 64.47%。其中，国家级开发县区 33 个，占 43.42%，自治区级开发县区 16 个，占 21.05%。“十三五”期间，按照滚动开发机制，国家级开发县区总量新增 4 个，到 2020 年达到 33 个；自治区级开发县区总量增加 1 个，到 2020 年达到 16 个。

1. 开发县区开发总体规划

表 4-1 西藏“十三五”时期农业综合开发县区开发总体规划表

序号	地市名称	开发县区个数	开发县区类别		备 注
			国家级开发县区	自治区级开发县区	
1	拉萨市	6	堆龙德庆区、曲水、墨竹工卡、林周、当雄	尼木	
2	日喀则市	13	江孜、白朗、定日、拉孜、南木林、桑珠孜区、萨迦、谢通门	仁布、吉隆、昂仁、康玛、仲巴	2020 年新增仲巴县
3	山南市	10	乃东区、扎囊、贡嘎、桑日、措美、隆子、浪卡子、加查	琼结、错那	2017 年新增措美县，2019 年新增加查县
4	林芝市	6	米林、波密、巴宜区	察隅、墨脱、工布江达	2019 年新增巴宜区
5	昌都市	7	江达、卡若区、丁青、类乌齐、察雅	贡觉、边坝	2019 年芒康、洛隆退出，新增卡若区、丁青、类乌齐，2020 年新增边坝县。
6	那曲地区	5	尼玛（嘉黎）、安多、班戈	双湖、申扎	2019 年尼玛县退出，新增嘉黎县
7	阿里地区	3	普兰、革吉	噶尔	
合 计		50	共 34 个	共 16 个	

2. 开发县区滚动计划

表 4-2 西藏“十三五”时期农业综合开发县区滚动计划表

序号	地市名称	开发县区个数	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
1	拉萨市	6	堆龙德庆、曲水、墨竹工卡、林周、当雄、尼木	堆龙德庆、曲水、墨竹工卡、林周、当雄、尼木	堆龙德庆、曲水、墨竹工卡、林周、当雄、尼木	堆龙德庆、曲水、墨竹工卡、林周、当雄、尼木	堆龙德庆、曲水、墨竹工卡、林周、当雄、尼木
2	日喀则市	13	江孜、白朗、定日、拉孜、南木林、桑珠孜、萨迦、谢通门、仁布、吉隆、昂仁、康玛	江孜、白朗、定日、拉孜、南木林、桑珠孜、萨迦、谢通门、仁布、吉隆、昂仁、康玛	江孜、白朗、定日、拉孜、南木林、桑珠孜、萨迦、谢通门、仁布、吉隆、昂仁、康玛	江孜、白朗、定日、拉孜、南木林、桑珠孜、萨迦、谢通门、仁布、吉隆、昂仁、康玛	江孜、白朗、定日、拉孜、南木林、桑珠孜、萨迦、谢通门、仁布、吉隆、昂仁、康玛、仲巴

3	山南市	10	乃东、扎囊、贡嘎、桑日、隆子、浪卡子、琼结、错那、	乃东、扎囊、贡嘎、桑日、措美、隆子、浪卡子、琼结、错那	乃东、扎囊、贡嘎、桑日、措美、隆子、浪卡子、琼结、错那	乃东、扎囊、贡嘎、桑日、措美、隆子、浪卡子、琼结、错那、加查县	乃东、扎囊、贡嘎、桑日、措美、隆子、浪卡子、琼结、错那、加查县
4	林芝市	6	米林、波密、察隅、墨脱、工布江达	米林、波密、察隅、墨脱、工布江达	米林、波密、察隅、墨脱、工布江达	巴宜区、米林、波密、察隅、墨脱、工布江达	巴宜区、米林、波密、察隅、墨脱、工布江达
5	昌都市	7	芒康、洛隆、江达、贡觉、察雅	芒康、洛隆、江达、贡觉、察雅	芒康、洛隆、江达、贡觉、察雅	卡若区、类乌齐、江达、贡觉、察雅、丁青	卡若区、类乌齐、江达、贡觉、察雅、丁青、边坝
6	那曲地区	5	嘉黎、安多、班戈、双湖、申扎	嘉黎、安多、班戈、双湖、申扎	嘉黎、安多、班戈、双湖、申扎	嘉黎、安多、班戈、双湖、申扎	嘉黎、安多、班戈、双湖、申扎
7	阿里地区	3	普兰、革吉、噶尔	普兰、革吉、噶尔	普兰、革吉、噶尔	普兰、革吉、噶尔	普兰、革吉、噶尔
合 计		50	44 个	45 个	45 个	48 个	50 个

3. 开发县涵盖的贫困人口。全区 50 个农业综合开发县区涉及贫困人口 115531 户 449736 人。其中：拉萨市 9351 户 37567 人，日喀则市 35627 户 154584 人，山南市 17834 户 51449 人，林芝市 5570 户 20997 人，昌都市 35020 户 140561 人，那曲地区 9675 户 36946 人，阿里地区 2454 户 7632 人。农业综合开发区涵盖的贫困人口占全区贫困人口总数 59 万人的 76.27%。

专栏 1 西藏主体功能区开发定位
1. 重点开发区。该区域是西藏工业化城镇化建设的主战场。主要包括拉萨—泽当城镇圈、雅鲁藏布江中上游城镇、尼洋河中下游城镇和青藏铁路沿线城镇。以及藏东、藏西和边境地区重点城镇、藏中据点式开发城镇。 2. 限制开发区。该区域是以农牧业“七区七带”为主体的全区农产品主产区，分为农产品主产区和重点生态功能区。农产品主产区从确保全区粮食安全大局出发，以高标准农田建设为重点的开发区。重点生态功能区以加强草原保护、野生动物保护、湿地保护，维护生物多样性、加大水源涵养保护，保护自然生态系统为主。 3. 禁止开发区。该区域属于国家和自治区保护自然文化资源的重要区域，是珍稀动植物基因资源保护地，实行强制保护、禁止人为干扰，禁止农业综合开发。主要包括自然保护区、文化遗产、风景名胜区、水产资源保护区、森林公园和地质公园。

三、开发区域划分

按照区域位置和河流区域分布，将西藏农业综合开发区划分为“一江四河”流域、“三江”流域和“藏西北”三大区域。规划“一江四河”流域布局农业综合开发县 33 个，占总开发县的 66%；“三江”流域 8 个，占 16%；“藏西北”区域 9 个，占 18%。

表 4-3 西藏“十三五”时期农业综合开发区域划分表

序号	地市名称	开 发 区 域 名 称		
		“一江四河”流域	“三江”流域	“藏西北”区域
1	拉萨市	堆龙德庆区、曲水、墨竹工卡、林周、当雄、尼木		
2	日喀则市	江孜、白朗、定日、拉孜、南木林、桑珠孜区、萨迦、谢通门、仁布、吉隆、昂仁、康玛		仲巴
3	山南市	乃东区、扎囊、贡嘎、桑日、措美、隆子、浪卡子、琼结、错那、加查县		
4	林芝市	米林、波密、巴宜区、墨脱、工布江达	察隅	
5	昌都市		卡若区、类乌齐、江达、贡觉、察雅、丁青、边坝	
6	那曲地区			嘉黎、安多、班戈、双湖、申扎
7	阿里地区			普兰、革吉、噶尔
合计		33 个	8 个	9 个

备注：“一江四河”中“一江”指雅鲁藏布江，“四河”指年楚河、拉萨河、雅砻河和尼洋河。“三江”是指金沙江、怒江和澜沧江。

表 4-4 西藏主体功能区规划县区分布情况及开发类型定位表

功能区		区域名称	县区	农业综合开发功能定位	
重点开发区	国家级重点开发区域	拉萨区域城镇	城关区、堆龙德庆区、达孜、曲水、墨竹工卡	重点发展高原绿色饮品食品、藏药、天然饮用水、特色农产品加工、生物资源开发，打造加工基地、生物医药产业基地	
		山南区城镇	乃东区、贡嘎、扎囊	发展高原特色种植业、养殖业，打造全区蔬菜、水果、油菜特色示范基地	
		雅鲁藏布江中上游	桑珠孜区、白朗、江孜	发展高原特色种植业、养殖业，打造全区蔬菜、水果、油菜特色示范基地	
		尼洋河中下游	巴宜区、米林	打造特色农产品加工基地，重点发展林下资源、藏药材、生态林果业、蔬菜等	
		青藏铁路沿线	当雄、那曲	发展高产、优质、高效畜牧业，加强草原生态建设，提高草原畜牧业生产水平	
	自治区级重点开发区域	藏东	卡若区、芒康、丁青、察雅、江达、波密	打造“大香格里拉”生态旅游区，重点发展特色种植业、养殖业及农畜产品加工	
		藏西	噶尔、札达	发展高效生态畜牧业、种植业、农畜产品加工业	
		边境地区	普兰、吉隆、聂拉木、亚东、错那、察隅、墨脱、定结	促进边境贸易，重点推动农畜产品、藏药材、林下资源等产业发展	
		藏中地区	拉孜、南木林、谢通门、曲松、加查、索县、安多	发展高产、优质、高效畜牧业，生态林果业，将拉孜建成区域性商贸、物流的重要节点	
限制开发区	农产品主产区	雅鲁藏布江中上游	南木林、仁布、拉孜、谢通门、萨迦、昂仁	发展青稞、马铃薯、奶牛、藏鸡	
		雅鲁藏布江中游	琼结、桑日、曲松、加查、朗县、林周、尼木	发展青稞、奶牛、牦牛、藏鸡、藏猪、油菜、林果、蔬菜	
		藏西北	噶尔	发展绒山羊为主的畜牧业，开展畜产品加工	
		羌塘高原南部	申扎	发展以藏系绵羊为主的畜牧业	
		藏东北	聂荣、索县、巴青、安多、那曲、比如、边坝	发展以牦牛、藏系绵羊为主的畜牧业	
		藏东南	波密、卡若区、察雅、芒康、八宿、左贡、洛隆	发展青稞、干果、水果、林下资源、蔬菜	
		尼洋河中下游	工布江达、米林、巴宜区	发展青稞、油菜、干果、水果	
	重点生态功能区	藏西北羌塘高原荒漠生态功能区	日土、革吉、改则、班戈、尼玛、双湖	加强草原保护、野生动物保护、湿地保护，加大设施减畜降牧和生态搬迁	
		藏东南高原边缘森林生态保护功能区	错那、墨脱、察隅	维护生物多样性、保护自然生态系统	
		喜马拉雅中段生态屏障区	仲巴、萨嘎、吉隆、聂拉木、定日、定结、岗巴、康马、亚东、浪卡子、洛扎、措美、隆子	加强生物多样性保护，实施天然草地保护，加强水土流失治理和防沙治沙工程	
		念青唐古拉山南翼水源涵养和生物多样性保护区	当雄、嘉黎	适度发展谷地生态农林业，加强水源保护	
		昌都市北部河流上游水源涵养区	丁青、类乌齐、贡觉、江达	加强生物多样性保护，加大水源涵养保护，适度发展特色生态农林业	
		羌塘高原西南部土地沙化预防区	措勤	生态脆弱，防止沙化，保护高寒特有动植物物种	
		阿里地区西部土地荒漠化预防区	札达、普兰	该区域生态脆弱，荒漠化面积大，加强土地沙化和荒漠化预防，适度发展河谷湖盆低地草地的合理开发利用	
		拉萨河上游水源涵养与生物多样性保护区	林周、墨竹工卡	保护拉萨河水源涵养和生物多样性保护	
		禁止开发区	主要包括分布在全区的自然文化资源重要区域、珍惜动植物基因资源保护地，该区域强制保护、禁止人为干扰。		

第二节 产业选择

农业产业化是现代农业的重要标志，是资源高效利用的必然途径，是提高农业综合生产能力、改善农村生产生活条件的重要形式，是在工业化进程中解决农业边际地位下降、在城镇化进程中防止农村边缘化的有效对策。

一、产业定位

1. 产业发展方向界定。坚持把“最有效利用自然资源、最大效率提高经济效益、最有效保护生态环境、最大程度市场化运作、最大可能规模化生产、最大可能运用科学技术”作为农业产业发展的基本方向，按照特色化、差异化开发方针，着力打造“人无我有、人有我优、人优我特”的农牧业优势特色产业。坚持“绿色、精品、高端”的农畜产品发展之路，引导农牧民专业合作组织入股龙头企业组建同业联合体，同步推进农畜产品区域化、专业化、标准化生产，着力培养一批加工能力强、产品附加值高、辐射带动能力强的龙头企业，有条件的地区打造具有示范效应的现代农业示范园区，选择适宜规模化、集约化及深加工的特色农业产业为主导，延长产业链，实现区域经济一体化发展。进一步拓宽销售市场、挖掘其附加价值，形成具有西藏特色的“藏”字头品牌、市场竞争力强、经济社会和生态效益显著的农牧业。

2. 市场定位。广泛采用国际国内先进标准，建立严格的质量管理体系，农产品质量安全和科技水平显著提高，培育上规模、上档次的农业产业基地和龙头企业，不断增强这些龙头企业的市场竞争力、市场占有率及品牌影响力，瞄准旅游和国内外对西藏生态农畜产品的市场需求，打造一批“高端化、高值化”品牌产品和知名企业，全力推进农牧业供给侧改革。

专栏 2 西藏农牧业“七区七带”发展战略布局
1. 藏西北区绒山羊产业带。主要包括阿里地区的日土县、噶尔县、革吉县、改则县、札达县、普兰县、措勤县。 2. 羌塘高原南部区绒山羊产业带。主要包括那曲地区的尼玛县、班戈县、双湖县、申扎县。 3. 雅鲁藏布江中上游区藏系绵羊、奶牛、蔬菜、青稞、饲料、油菜产业带。主要包括日喀则市的桑珠孜区、康马县、江孜县、白朗县、南木林县、谢通门县、萨迦县、拉孜县、萨嘎县、昂仁县。 4. 雅鲁藏布江中游—拉萨河区奶牛、青稞、饲料、油菜、蔬菜、藏鸡、藏猪产业带。主要包括拉萨市的堆龙德庆区、尼木县、林周县、达孜县、墨竹工卡县、曲水县，日喀则市的仁布县，山南市的浪卡子县、贡嘎县、扎囊县、琼结县、曲松县、乃东区、桑日县。 5. 尼洋河中下游区干果、林下、蔬菜、水果、奶牛、青稞、饲料、藏猪、藏鸡、油菜产业带。主要包括山南市的加查县，林芝市的工布江达县、巴宜区、米林县、朗县。 6. 藏东南区干果、林下、蔬菜、水果、奶牛、青稞产业带。主要包括林芝市的波密县、察隅县，昌都市的左贡县、八宿县、洛隆县、芒康县、察雅县、卡若区。 7. 藏东北区牦牛、藏系绵羊产业带。主要包括那曲地区的安多县、聂荣县、那曲县、索县、巴青县、比如县，昌都市的边坝县、丁青县、类乌齐县、江达县。

二、选择标准

1. 产品优势明显。产业发展具有显著区位优势、农业资源优势、技术优势、产业规模优势和人才资源优势。

2. 产业成长性好。产业具有广阔的市场前景，产业规模大，产品需求量大，带动社会经济发展和农牧民致富的能力强。

3. 产业关联度大。与旅游业、商业、交通运输业、服务业等产业联系紧密，产业关联度系数大，产业发展带动能力强，对产业结构调整影响效果明显，能够带动西藏经济快速发展。

三、选择方案

根据农产品市场前景分析，在充分考虑产业发展基础前提下，根据农业综合开发产业定位、选择标准，在充分论证分析基础上，西藏农牧业具有鲜明地域特色和开发潜力的种植业包括青稞、油菜、马铃薯、蔬菜、经济林果、林下资源、藏药材。养殖业包括奶牛、牦牛、藏系绵羊、绒山羊、藏鸡、藏猪。

四、农业综合开发策略

1. 集中连片，规模发展。“一江四河”流域的拉萨河流域、年楚河流域、雅砻河流域属于河流宽谷地带，农牧业发展基础条件较好，耕地平整且相对肥沃，适合实施集中连片规模开发。

2. 沟壑式、台地式开发。“一江四河”流域的尼洋河流域和藏东的“三江”流域属于高山峡谷地带，气候温和湿润，地形复杂多样，耕地面积相对分散，且多以坡耕地、梯田为主，适合实施沟壑式、台地式开发。

3. 发展农场畜牧业。“藏西北”区域的那曲地区 and 阿里地区主要以畜牧业为主，通过草场联合经营、草场经营权流转、草场入股龙头企业等方式，大力扶持牧户合作经营组织和养殖龙头企业，开发模式由现有的家庭畜牧业逐步转变为以农场畜牧业为主。

第三节 空间布局

坚持“优势区域、优势资源、优势产业、优先发展”的总体思路，在西藏农业功能确定的分区原则基础上，综合考虑自然资源条件、产业基础、发展潜力等因素，“十三五”期间农业综合开发按照“一平台、三区域、五产带、九园区”进行空间布局。

一、“一平台”。规划全区建设一个农产品电子商务信息平台，该平台搭建供应物流、生产物流、销售物流三级物流网。

二、“三区域”。指农业综合开发的三大布局区域，即“一江四河”流域区域、“三江”流域区域和“藏西北”区域。

三、“五产带”。指雅鲁藏布江中游粮经饲、奶、绵羊、藏猪、藏鸡复合产业带；藏东北牦牛产业带；藏西北绒山羊、绵羊产业带；藏东南藏猪、藏鸡、藏药材、林下资源、干果产业带；城郊蔬菜产业带。

四、“九园区”。规划建设 9 个现代农业示范园区，即堆龙德庆区、曲水县、桑珠孜区、江孜县、乃东区、贡嘎县、察雅县、巴宜区、噶尔县现代农业示范园区。

第五章 规划布局与开发重点

第一节 高标准农田建设

优化区域布局、突出建设重点，2016—2020 年在全区建成 100 万亩集中连片、旱涝保收、稳产高产、生态友好的高标准农田。

一、建设内容

1. 农田水利工程。按照全面配套、综合治理要求，安排配套农田水利基础设施建设，实施节水灌溉工程，大力推广渠道防渗、管道输水、微灌喷灌、覆膜沟播、适水种植等综合节水技术，以及旱作农业技术，提高水资源利用效率。农田水利工程实行分类指导，雅鲁藏布江流域突出灌排机械动力建设和渠系灌排标准化建设；优质粮油生产区突出灌排动力工程建设，即防洪、防涝、防渍渠道建设。

2. 农业措施工程。围绕全面提高农业综合生产能力，完善田间道路工程，改善农田生产条件，改良土壤、提高土壤质量与生产能力，推广新品种、新技术、新设备、新工艺，把项目区建设成为基础设施完善、土壤优良、环境优

美、高产稳产，具有较大示范引导作用的综合示范区。进一步完善良种仓库、晒场等配套设施建设，建立高标准良种繁育基地。

3. 田间道路工程。配套完善农田道路系统，便于农机耕作和农产品运输。田间道路工程主要建设机耕路、支路、田间生产路，实现田间道路畅通。

4. 林（草）业措施工程。按照“布局合理、乔灌结合、功能齐全、质量提高”要求，在项目区沟、渠、路旁和其他宜林地种植树木，选用乡土树种为主，实现农田防护林网格化。农田林网要坚持因地制宜，根据地面坡度、防护效益和机耕道路设置的需要进行安排，林网主林带与主要害风方向垂直，副林带与主林带垂直形成农田林网，林网网格边长大致控制为农田 200×300 米，主林带间距 300 米，副林带间距 200 米。林网树种选择，遵循适地适树原则，选用干型较直、树冠窄小、深根性树种，进行乔灌混交配置。加强林网管护，造林当年成活率达到 90% 以上，三年后保存率达到 80% 以上，努力实现高标准农田区防护林覆盖率达到 10%—12%，道路防护林达到 2%—3%，渠道防护林在 1%—2%。

5. 科技措施工程。全面落实科教兴藏战略，积极加强与科研院所合作联系，采取有效措施，鼓励和吸引农业科研单位和农技推广服务机构到项目区，为农民开展科技示范、培训和指导，把优良品种和先进适用技术普及应用于项目区

农业生产过程，进一步发挥科技进步对农业生产特别是粮食增产的支撑作用。依靠农业龙头企业，建立健全自治区、地、市、县、乡四级技术服务体系；加大农机化技术推广应用，推广普及种植机械化技术、青贮饲料技术、精量播种技术、高效植保技术及园艺、蔬菜生产机械化技术，为建设高效农业提供物质支撑。

二、规划布局。“十三五”时期，按照“水利条件具备、土地集中连片、农业基础较好”原则，开发任务主要向“一江四河”流域布局，开发重点主要向“一江四河”流域的7大水利枢纽工程聚焦。全区农业综合开发高标准农田规划建设100万亩。其中，拉萨市10万亩，占10%；日喀则市50万亩，占全区高标准农田总开发面积的50%；山南市25万亩，占25%；林芝市5万亩，占5%；昌都市10万亩，占10%。“藏西北”区域由于自然环境、地形地貌、耕地现状等因素制约，“十三五”时期暂不安排高标准农田建设任务。

三、覆盖贫困人口。“十三五”期间，高标准农田主要在拉萨、日喀则、山南、林芝、昌都5市建设实施。开发区域涉及34个县区，覆盖贫困人口331982人，占全区贫困人口的54.59%，其中拉萨市24748人，日喀则市116445人，山南市44103人，林芝市11287人，昌都市135399人。

表 5-1 西藏“十三五”时期农业综合开发
高标准农田建设计划安排表

序号	地市	开发县区	开发区域	开发面积（亩）	覆 盖 贫困人数
1	拉萨市	林周县	旁多灌区	50000	8325
		曲水县	拉萨河中下游	20000	4765
		堆龙德庆区		20000	4422
		墨竹工卡县	拉萨河上游	10000	7236
		合计		100000	24748
2	日喀则市	桑珠孜区	江北灌区	80000	11530
		拉孜县		20000	15378
		白朗县	满拉灌区	100000	9237
		江孜县		40000	11352
		萨迦县	拉洛灌区	90000	13303
		南木林县	湘河灌区	100000	27667
		定日县	雅鲁藏布江上游	50000	17315
		谢通门县		20000	10663
		合计		500000	116445
3	山南市	贡嘎县	江北灌区	40000	7799
		扎囊县		60000	7759
		乃东区		40000	5324
		桑日县		40000	2181
		琼结县	雅鲁藏布江中游	10000	3224
		隆子县		50000	7020
		加查县		5000	3031
		浪卡子县		5000	7765
		合计		250000	44103
4	林芝市	巴宜区	多布灌区	25000	2088
		工布江达县		5000	1058
		米林县	雅鲁藏布江中下游	5000	1983
		波密县	雅鲁藏布江下游	10000	3279
		察隅县	三江源流域	5000	2879

		合计		50000	11287
5	昌都市	卡若区	三江源流域	22000	13030
		芒康县		5000	29335
		洛隆县		5000	14762
		江达县		5000	13993
		贡觉县		3000	13352
		丁青县		35000	2549
		察雅县		15000	20809
		类乌齐县		5000	14475
		边坝县		5000	13094
			合计		100000
总计				1000000	331982

四、创新试点。按照《关于开展农业综合开发高标准农田建设模式创新试点的指导意见》，根据西藏自治区人民政府的决策部署和要求，更好地发挥农业综合开发特色和优势作用，实施创新驱动推进高标准农田建设。

1. 创新试点布局。规划“十三五”期间，全区高标准农田建设创新试点布局在拉萨市堆龙德庆区、日喀则市桑珠孜区。

2. 创新试点模式。采取“高标准农田+新型经营方式+配套产业”创新模式，鼓励土地以承包、租赁等转让形式开展产业化经营，鼓励龙头企业、合作组织参与高标准农田试点创新。

3. 创新试点投入政策。中央投资 3000 万元开展试点，其中 60%以上用于高标准农田基础设施建设。同时，鼓励撬动金融资本、社会资本投入创新试点项目。

第二节 草场建设与小流域生态综合治理

一、草场建设

（一）建设内容。树立草畜平衡、可持续发展开发理念，注重生态保护，积极探索合理轮牧、调草保畜等缓解生态压力的开发措施。坚持工程治理与自然生态修复相结合，优化区域生态格局，促进生态系统良性循环。

1. 草场建设。对原有网围栏实施加固工程，新建一批抗自然灾害和耐人为破坏的网围栏，加强草原病虫害防治、鼠害防治与草场补播力度，改善草畜平衡，切实解决畜牧业草畜矛盾。

2. 人工种草。主要包括草地网围栏、牧草新品种引种、草地培肥和牧草病虫害防治。

（二）规划布局。“十三五”期间，全区农业综合开发草场建设规划在拉萨、日喀则、山南、昌都、那曲、阿里6地市实施，建设任务主要向“藏西北”区域的那曲地区和阿里地区聚焦。规划全区草场建设230万亩，其中人工种草30万亩。

（三）覆盖贫困人口。“十三五”期间，全区农业综合开发草场建设区域涉及32个县区，覆盖贫困人口253738人，占全区贫困人口的43%。

表 5-2 西藏“十三五”时期草场建设计划安排表

序号	区域	草场建设				
		县区个数	常规草场建设（万亩）		人工种草（万亩）	
			建设面积	县区名称	建设面积	县区名称
1	拉萨市	2	5	当雄、林周	2	当雄、林周
2	日喀则市	7	20	昂仁、拉孜、仁布、萨迦、谢通门、康玛、仲巴	3	昂仁、拉孜、仁布、萨迦、谢通门、康玛、仲巴
3	山南市	5	15	错那、浪卡子、措美、桑日、琼结	2	错那、浪卡子、措美、桑日、琼结
4	昌都市	9	15	卡若、芒康、洛隆、江达、丁青、贡觉、察雅、类乌齐、边坝	2	卡若、芒康、洛隆、江达、丁青、贡觉、察雅、类乌齐、边坝
5	那曲地区	6	100	尼玛、嘉黎、安多、班戈、双湖、申扎	13	尼玛、嘉黎、安多、班戈、双湖、申扎
6	阿里地区	3	45	噶尔、革吉、普兰	8	噶尔、革吉、普兰
合 计		32	200	30 个	30	30 个

二、小流域生态综合治理

（一）建设内容。以改善小流域区域农村生产条件和生态环境为着力点，以水环境保护、农业集约化生产、人居环境改善相结合，以提高生态经济效益和社会经济效益为目标，以基本农田结构优化、高效利用和植被建设为重点，实施具有高效生态经济功能的沟壑式、台地式的农牧林复合经营小流域综合治理模式。

1. 水利措施。以小流域为单元，立足防洪、截流灌溉、水土流失防治，提高农田保灌率，实施修建水渠、防洪堤、输水管道建设等工程措施。

2. 农业措施。立足土地综合治理，采取水土保持耕作措施，实施坡改梯、耕地平整、客土等工程措施，大力发展现代种植业，提高农业产量和产值，增加群众收入。

3. 林业措施。立足水源涵养、防风固沙，减缓水土流失，大力发展经济林、涵养林、农田林网建设，改善小气候，促进区域环境持续改善，为可持续发展奠定基础。

4. 农牧林复合经营。立足农牧林复合经营与林下特色养殖，实施国家扶持与自我发展相结合，以提质增效为主要目的，大力发展林牧、林农、林草等农牧林复合经营新模式，促进产业结构调整 and 升级，扩大就业，促进增收。

（二）规划布局。“十三五”时期，全区小流域综合治理主要向“三江”流域的昌都市和“一江四河”流域的藏东南林芝市聚焦。主要建设任务安排在“三江”流域的26个一级支流，“一江四河”流域的尼洋河流域和雅鲁藏布江下游流域区域。

（三）覆盖贫困人口。“十三五”期间，小流域综合治理项目在昌都市、林芝市建设实施，开发区域涉及14个县区，覆盖贫困人口132477人，占全区贫困人口的22.45%，其中昌都市109680人，林芝市22797人。

表 5-3 西藏“十三五”时期小流域生态综合治理建设布局一览表

序号	地市	建设措施及规模		开发区域
		工程措施	建设规模	
1	昌都市	水利措施	新建各类水渠 1000 公里，修建防洪堤 400 公里，管道 80 公里。	卡若区 芒康县 洛隆县 江达县 丁青县 贡觉县 察雅县 类乌齐 边坝县
		农业措施	青稞种植 25 万亩，油菜种植 3 万亩，藏药种植 1 万亩，荞麦种植 0.3 万亩，温室大棚 850 栋，土地平整 20 万亩，客土改良 25 万亩，配套农机具 2600 台（套），网围栏 40 万米，机耕道 150 公里。	
		林业措施	发展经济林种植 4 万亩，薪炭林 10 万亩，水土涵养林 10 万亩。	
2	林芝市	水利措施	新建水渠 500 公里，修建防洪堤 100 公里，管道 70 公里。	巴宜区 米林县 波密县 墨脱县 察隅县
		农业措施	藏药材种植 4 万亩，蔬菜种植 3 万亩，茶叶种植 1 万亩，林下资源种植 0.8 万亩，温室大棚 1000 栋，土地平整 15 万亩，客土改良 20 万亩，配套农机具 2000 台（套），网围栏 20 万米，机耕道 100 公里。	
		林业措施	经济林（果蔬）种植 3 万亩，茶叶种植 1 万亩。	

第三节 农业产业化经营

紧紧围绕特色优势产业发展，大力推进农业结构调整和产业优化升级，统筹扶持农业生产基地、农畜产品加工、流通、信息化与产业营销体系、科技推广与示范等项目，着力提升“产品、饮品、食品、药品、饲品”等一批特色农畜产

品的生产和加工能力。完善龙头企业与产业基地农牧民的利益联结机制，促进农牧民持续稳定增收。支持龙头企业提高核心竞争力，立足种养加、产供销、农工商一体化，积极扶持农牧民专业合作组织。

一、种植业产业基地建设

1. 粮食作物、经济作物种植基地建设。通过土地流转、合作承包等方式，重点扶持“一江四河”和“三江”流域农作物种植示范基地建设。规划全区建设青稞基地 40 万亩，油菜基地 3 万亩，马铃薯种植基地 4 万亩。

2. 蔬菜种植基地建设。“一江四河”和“三江”流域区域，通过土地流转、合作承包等方式，重点发展城郊蔬菜规模种植、集约化生产、产业化经营，着力打造西藏无公害绿色蔬菜品牌。“藏西北”区域以满足城镇居民生活、旅游需求为主，重点扶持城郊蔬菜种植。规划扶持全区蔬菜种植基地 7.5 万亩，其中设施蔬菜建设规模达到 2 万亩。

3. 经济林果种植基地建设。通过土地承包方式转变，大力实施林果立体种养开发模式，扶持以干果、水果、茶叶等为代表的高原经济林果种植示范基地，重点在巴宜区百巴镇开朗沟、百巴沟、加乃村三大沟壑式林果种植沟进行示范。重点打造米瑞乡—林芝镇—八一镇—林芝机场 0.6 万亩水果、加查县 0.2 万亩核桃、芒康县 0.1 万亩葡萄、波密县—墨脱县 0.75 万亩高原茶叶四大林果产业带。规划全区建设

经济林果种植基地 1.5 万亩，高原茶叶种植基地 0.75 万亩。

4. 藏药材种植基地建设。发挥自然资源优势，优化产业布局，创新藏东南、藏东地区沟壑式、台地式开发新模式。重点开发昌都市卡若区扎曲、昂曲谷地 11 个乡镇 0.25 万亩藏药种植基地。重点开发林芝市米林县、巴宜区、波密县、察隅县 2.0 万亩藏药材种植基地，将米林县打造成享誉国内外的“藏药洲”。规划全区种植藏药材示范基地 3.0 万亩。

5. 林下资源种植基地建设。以高效日光温室建设为基础，实施木耳、食用菌、灵芝菌为代表的林下资源仿野生人工栽培。规划布局林芝市 0.4 万亩、昌都市 0.1 万亩林下资源种植基地。

6. 现代农业示范园区建设。根据西藏资源特点、农业经济发展现状和市场需求，建成农业技术组装集成、科技成果转化、现代农业生产经营的示范载体。全区 6 地市重点打造 9 个现代农业示范园区，每个园区的占地面积不少于 0.1 万亩。

二、畜牧养殖业产业基地建设

按照“支持猪、抓住羊、突破牛、拓展鸡”的发展思路，以“规模化推动、标准化带动、产业化发展、社会化促进”养殖业为目标，着力打造奶牛、牦牛、藏系绵羊、绒山羊、藏猪、藏鸡 6 大产业基地，重点培育一批养殖龙头企业和经济合作组织。

1. 奶牛、牦牛养殖基地建设。以娘亚、帕里、斯布、九龙、阿沛甲闸等牦牛品牌为支撑，以家庭养殖场为单元，以养殖合作社为基础，通过推广良种、良料、良法，对养殖户配套建设牛舍，扶持子牛购买，执行各类补贴，大力推进规模化养殖基地建设，提高出栏率和商品率，提升产业开发能力和效益。全区重点打造 5 万头奶牛、15 万头牦牛养殖基地。奶牛养殖重点布局在拉萨市、日喀则市和山南市，牦牛养殖重点布局在日喀则市、山南市和那曲地区。

2. 藏系绵羊、绒山羊养殖基地建设。以绒山羊、藏系绵羊等优良品系为支撑，以家庭养殖场为单元，以养殖合作社为基础，通过推广良种、良料、良法，对养殖户配套建设羊圈，扶持幼羊购买，执行各类补贴，大力推进规模化养殖基地建设，提高出栏率和商品率，提升产业开发效能。全区重点打造 15 万只藏系绵羊、10 万只绒山羊养殖基地，重点布局在日喀则市、那曲地区和阿里地区。

3. 藏猪、藏鸡养殖基地建设。以龙头企业规模化养殖辐射带动农户合作养殖为模式，推行半舍饲养技术，推广良种、良料、良法，对养殖户配套建设鸡舍，扶持幼猪、幼鸡购买，执行各类补贴，提高规模化养殖比重和产业集中度，提升藏猪、藏鸡单产水平和藏鸡产蛋能力。重点打造 30 万头藏猪、50 万只藏鸡养殖基地。重点布局在拉萨、日喀则、山南、林芝、昌都 5 市。

表 5-4 西藏“十三五”时期农业综合开发种植业产业基地建设布局一览表

单位：万亩

序号	地市名称	粮食作物、经济作物种植基地建设						蔬菜种植基地		经济林果基地建设				藏药材种植基地建设		林下植物资源基地		现代农业示范园区	
		青稞种植基地		油菜种植基地		马铃薯种植基地		建设面积	开发县区	水果干果种植基地		高原茶叶种植基地		建设面积	开发县区	建设面积	开发县区	建设个数	建设县区
		建设面积	开发县区	建设面积	开发县区	建设面积	开发县区			建设面积	开发县区	建设面积	开发县区						
1	拉萨市	2.5	墨竹工卡、曲水、堆龙德庆区、尼木、林周	0.5	墨竹工卡、曲水、林周	0.5	墨竹工卡、曲水、堆龙德庆区、林周	1.5	墨竹工卡、曲水、堆龙德庆区、林周	0.2	堆龙德庆区、曲水			0.25	堆龙德庆、曲水			2	堆龙德庆区、曲水
2	日喀则市	20.0	桑珠孜区、江孜、白朗、拉孜、萨迦、谢通门、南木林、定日、昂仁、康玛	1.0	桑珠孜区、白朗、江孜、南木林、康玛	1.5	桑珠孜区、白朗、江孜、南木林、康玛	1.65	桑珠孜区、白朗、江孜、拉孜、南木林	0.15	仁布、桑珠孜区、白朗、江孜			0.20	吉隆、仁布			2	桑珠孜区、江孜
3	山南市	11.5	乃东区、贡嘎、扎囊、桑日、琼结、加查	0.5	贡嘎、扎囊、桑日	1.0	贡嘎、扎囊、琼结、乃东区、桑日	1.00	贡嘎、扎囊、琼结、乃东区、桑日	0.3	加查、乃东区、贡嘎			0.15	曲松、乃东区、贡嘎			2	乃东区、贡嘎

4	林芝市	1.0	波密、察隅	0.5	米林、巴宜、波密、察隅			1.50	米林、巴宜、波密、察隅、墨脱	0.5	巴宜、米林、察隅、波密、墨脱	0.75	波密、墨脱	2.00	察隅、米林、波密、巴宜、墨脱	0.4	巴宜、米林、波密、察隅	1	巴宜
5	昌都市	5.0	芒康、洛隆、卡若、察雅、丁青、江达、类乌齐、边坝	0.5	芒康、洛隆、察雅、丁青、卡若、类乌齐、边坝	1.0	卡若、察雅、芒康、洛隆、江达、类乌齐、边坝	1.50	卡若、察雅、芒康、洛隆、江达、类乌齐、边坝	0.35	芒康、察雅县、江达、卡若			0.35	卡若、贡觉县、察雅、芒康、类乌齐、边坝	0.1	卡若、察雅、贡觉	1	察雅
6	那曲地区							0.25	双湖					0.05	嘉黎				
7	阿里地区							0.10	噶尔									1	噶尔
合计		40.0		3.0		4.0		7.5		1.5		0.75		3.0		0.5		9	

表 5-5 西藏“十三五”时期农业综合开发养殖业产业基地建设布局一览表 单位：万头、万只

序号	建设地市	奶牛养殖基地建设		牦牛养殖基地建设		藏系绵羊养殖基地建设		绒山羊养殖基地建设		藏猪养殖基地建设			藏鸡养殖基地建设	
		养殖规模	建设县区	养殖规模	建设县区	养殖规模	建设县区	养殖规模	建设县区	养殖规模	藏猪开发区	生猪开发区	养殖规模	开发县区
1	拉萨市	1.0	曲水、林周、尼木	1.5	当雄、墨竹工卡	1.0	当雄			5.0	堆龙德庆、曲水、墨竹工卡、林周	曲水、墨竹工卡、林周	10.0	林周、曲水、墨竹工卡、堆龙德庆
2	日喀则市	1.5	桑珠孜、江孜、白朗、南木林、萨迦、吉隆	2.5	萨迦、谢通门、昂仁、仲巴、康玛	3.0	江孜、定日、昂仁、萨迦、谢通门、仲巴、康玛	1.5	白朗、拉孜、仲巴、康玛	5.0		桑珠孜、白朗、江孜、南木林、拉孜	10.0	桑珠孜、南木林、江孜、白朗、定日、拉孜、仁布
3	山南市	1.25	隆子、乃东、贡嘎、扎囊、加查、琼结、桑日	2.5	曲松、隆子、桑日、浪卡子	1.0	扎囊、浪卡子、错那、措美			4.0	加查、乃东、贡嘎、琼结	乃东、贡嘎、琼结	10.0	乃东、贡嘎、桑隆子、曲松、琼结
4	昌都市	0.5	芒康、卡若、丁青、洛隆、类乌齐、边坝	2.0	江达、丁青、卡若、贡觉、芒康、洛隆、类乌齐、边坝	3.0	江达、丁青、卡若、贡觉、芒康、洛隆、类乌齐、边坝			5.0	卡若、察雅、芒康、洛隆	卡若、察雅、芒康、洛隆	10.0	卡若、芒康、察雅、洛隆
5	林芝市	0.5	巴宜、米林、波密、察隅、工布江达	1.0	波密、巴宜、察隅、工布江达					10.0	巴宜、米林、波密、察隅、墨脱、工布江达	巴宜、米林、波密、察隅、墨脱、工布江达	10.0	巴宜、米林、波密、察隅、墨脱、工布江达
6	那曲地区			5.5	尼玛、嘉黎、安多、班戈、双湖、申扎	2.0	尼玛、嘉黎、安多、班戈、双湖、申扎	2.5	尼玛、嘉黎、安多、班戈、双湖、申扎	0.25	嘉黎			
7	阿里地区	0.25	噶尔县			5.0	噶尔、普兰、革吉	6.00	噶尔、普兰、革吉	0.75		噶尔		
合计		5.0		15.0		15.0		10.0		30.0			50.0	

三、农畜产品加工业与营销战略

(一) 农畜产品加工

依托全区农业种植基地建设规划，重点发展青稞、藏粃、荞麦、油菜、藏药材、林下资源、林果、城郊蔬菜、高原茶叶、饲草等十大农产品加工业；重点支持规划合理、具有鲜明西藏特色、生产工艺先进、具备资源开发优势、营销理念先进的农产品加工项目。依托全区畜牧业养殖基地建设规划，重点发展奶牛、牦牛、藏系绵羊、绒山羊、藏猪、藏鸡等六大畜产品加工业；重点支持规划合理、具有鲜明西藏特色、生产工艺先进、具备资源开发优势、营销理念先进的畜产品加工项目。

表 5-6 西藏“十三五”时期农畜产品加工项目建设布局一览表

序号	项目类型	具体类别	项目建设布局（项）						
			拉萨	日喀则	山南	林芝	昌都	那曲	阿里
1	青稞系列	青稞酒加工	1	1		1	1		
		青稞食品加工	2	2	1	1	1		
		β-葡聚糖加工		1					
2	藏粃系列	藏粃加工	1	2	1		1		
3	荞麦系列	荞麦茶加工					1		
		荞麦酒加工				1	1		
		荞麦保健品加工			1				
4	油菜系列	菜籽油加工	1	1	1		1		
5	藏药材系列	藏药材加工	1			1	1		
		藏药材生物制品及保健品加工	1			1			
6	林下资源系列	食用菌食品加工				1			
		林下资源保健品加工				1			
7	林果系列	葡萄酒加工					1		
		水果系列产品加工	1	1	1	1	1		
		核桃系列产品加工			1	1			
8	蔬菜系列	蔬菜系列产品加工	1	1	1	1	1		
9	高原茶叶系列	茶产品加工				1			
10	饲草系列	饲草系列产品加工	1	1	1	1	1		
11	肉制品	牛羊肉制食品加工	1	1			1		1
		藏猪系列食品加工	1			1	1		
		藏鸡系列食品加工	1		1	1			

12	乳制品	乳制品加工	1	1		1	1	1	
13	羊毛、羊绒、皮革	羊毛、羊绒系列产品加工		2	1			1	1
		皮具系列产品加工	1						
合 计			15	14	10	14	15	2	2

（二）龙头企业与经济合作组织建设

规划布局在全区农业综合开发区和各地市重点城镇。龙头企业、经济合作组织认定由各地市按照相关认定标准报西藏自治区农牧厅审批。

表 5-7 龙头企业建设布局一览表

序号	基地类型	基地类别	龙头企业建设布局（家）						
			拉萨	日喀则	山南	林芝	昌都	那曲	阿里
1	农业龙头企业	现代农业示范园区	2	2	2	1	1		1
		种植业	10	8	5	5	5		
		农产品加工业	10	5	4	4	4		
2	畜牧业龙头企业	畜牧业养殖	2	4	2	2	3		
		畜产品加工	3	3	1	1	1	1	1
合 计		93	27	22	14	13	14	1	2

表 5-8 经济合作组织建设布局一览表

序号	基地类型	基地类别	经济合作组织建设布局（个）						
			拉萨	日喀则	山南	林芝	昌都	那曲	阿里
1	粮食、经济作物种植基地	青稞种植	5	10	10	2	10		
		油菜种植	3	4	4	2	4		
		高原水稻种植				2			
		马铃薯种植	4	4	5		5		
2	蔬菜种植基地	蔬菜种植	4	7	5	4	5	2	2
3	经济林果种植基地	水果、干果种植	2	4	3	7	5		
		高原茶叶种植				2			
4	藏药材种植基地	藏药材种植	4	4	3	10	5	1	
5	林下资源种植基地	林下资源种植	1			5	4		
6	奶牛、牦牛养殖基地	奶牛养殖	3	6	7	4	4		1
		牦牛养殖	2	4	4	1	3	6	

7	藏系绵羊、 绒山羊 养殖基地	藏系绵羊	1	3	2		2	4	7
		绒山羊		2				3	7
8	藏猪、藏鸡 养殖基地	藏猪养殖	1		1	4	2	1	
		生猪养殖	3	5	3	4	3		1
		藏鸡养殖	4	3	3	4	5		
9	藏家乐合作 组织建设	旅游	10	10	5	5	5	5	5
合 计		331	47	66	55	56	62	22	23

（三）农畜产品营销体系建设与品牌打造

1. 农畜产品品牌打造。鼓励龙头企业和专合组织积极推进注册商标、申报国家地理标识产品、开展标准化生产认证等工作，鼓励品牌龙头企业或合作组织在电视、广播、报刊、网络等传媒渠道继续开展品牌宣传塑造，加大品牌宣传力度，拓展营销渠道，力争到 2020 年全区种植业领域打造 10—20 个、畜牧养殖业领域打造 5—10 个国内知名的农畜产品品牌。

2. 三级物流网和农产品电子商务信息平台建设。建设集“供应物流、生产物流、销售物流”于一体的三级物流网及“互联网+农产品”电子商务信息平台。

四、科技示范与推广

1. 建设内容。以西藏农科院、西藏农牧学院为依托，加强自主创新与引进先进实用农牧技术并举，加大科研创新力度，加强农牧科技成果推广与示范。

2. 规划布局。重点突出“一江四河”流域、“三江”流域种养结合和“藏西北”区域的畜牧养殖业科技推广与示范。

表 5-9 西藏农业综合开发科技示范与推广建设规划布局表

序号	项目名称	建设规模	建设地点
一	科技成果引进与推广	15—23	
1	青稞新品种繁育与推广	1—2 项	日喀则、山南、拉萨青稞重点产区
2	引进推广蔬菜等设施农业先进栽培技术	2—3 项	白朗县、巴宜区
3	现代化测土配方施肥技术引进与推广	1—2 项	粮食主产县
4	主要畜牧品种养殖新技术示范推广	3—5 项	日喀则市、那曲地区
5	农作物病虫鼠害监测与预警预报新技术	1 项	粮食主产县
6	新型农药引进与推广	5—10 种	粮食主产县
7	农产品安全数据田间快速检测新技术	2 项	粮食主产县
二	科技人才与农牧民技能培训		
1	农牧业科技人才	1 万人次	7 地市
2	农牧民骨干	1 万人次	农业综合开发县
3	实用技术普及培训	5 万人次	农业综合开发县

第四节 年度开发计划

一、项目年度开发安排

表 5-10 西藏自治区“十三五”时期农业综合开发项目
年度计划安排表

单位:万亩、个、万只、万头

序号	项目类型	项目类别	规模	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
1	生态综合治理	高标准农田建设	100	25	30	30	10	5
		草场建设（含人工种草）	230	46	46	46	46	46
		小流域生态综合治理（项目数）	20	4	4	4	4	4

2	种植业 产业基地 建设	青稞种植基地建设	40	8	8	8	8	8
		油菜种植基地建设	3	0.5	0.75	0.75	0.5	0.5
		马铃薯种植基地建设	4	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
		蔬菜种植基地建设	7.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
		水果、干果种植基地建设	1.5	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
		高原茶叶种植基地建设	0.75	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15
		藏药材种植基地建设	3	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
		林下资源种植基地建设	0.5	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
		现代农业示范园区建设	9	1	2	2	2	2
3	畜牧业产业 基地建设	奶牛养殖基地建设	5	1	1	1	1	1
		牦牛养殖基地建设	15	3	3	3	3	3
		藏系绵羊养殖基地建设	15	3	3	3	3	3
		绒山羊养殖基地建设	10	2	2	2	2	2
		藏猪养殖基地建设	30	6	6	6	6	6
		藏鸡养殖基地建设	50	10	10	10	10	10
4	农畜产 品加工项 目	农畜产品加工项目	72	15	15	15	15	12
5	龙头企 业与经济 合作组织	龙头企业建设	95	19	19	19	19	19
		经济合作组织建设	330	66	66	66	66	66
6	营销体 系建设与 品牌打造	农畜产品品牌打造	30	6	6	6	6	6
		信息平台建设	1	1				
7	科技示 范与推广	科技成果引进推广	23	3	5	5	5	5
		科技人才与农牧民技能培训	7	1	2	2	1	1

二、地市土地治理项目年度开发安排

表 5-11 农业综合开发土地治理项目地市年度计划安排表

序号	项目建设年度	土地治理项目			
		高标准农田 (万亩)	草场建设(万亩)		小流域生态综合治理 (项目个数)
			草场建设	人工种草	

	总 计	100	200	30	20
一	拉萨市	10	5	2	
1	2016 年	2	1	0.4	
2	2017 年	3	1	0.4	
3	2018 年	3	1	0.4	
4	2019 年	2	1	0.4	
5	2020 年		1	0.4	
二	日喀则市	50	20	3	
1	2016 年	14	4	0.6	
2	2017 年	14	4	0.6	
3	2018 年	14	4	0.6	
4	2019 年	4	4	0.6	
5	2020 年	4	4	0.6	
三	山南市	25	15	2	
1	2016 年	6	3	0.4	
2	2017 年	8	3	0.4	
3	2018 年	9	3	0.4	
4	2019 年	1	3	0.4	
5	2020 年	1	3	0.4	
四	林芝市	5			8
1	2016 年	1			2
2	2017 年	2			2
3	2018 年	1			2
4	2019 年	1			2
5	2020 年				
五	昌都市	10	15	2	12
1	2016 年	2	3	0.4	2
2	2017 年	3	3	0.4	2
3	2018 年	3	3	0.4	2
4	2019 年	2	3	0.4	2
5	2020 年		3	0.4	4
六	那曲地区		100	13	
1	2016 年		20	2.6	
2	2017 年		20	2.6	
3	2018 年		20	2.6	
4	2019 年		20	2.6	
5	2020 年		20	2.6	
七	阿里地区		45	8	
1	2016 年		9	1.6	
2	2017 年		9	1.6	
3	2018 年		9	1.6	
4	2019 年		9	1.6	
5	2020 年		9	1.6	

第六章 投资估算

第一节 估算依据

西藏自治区“十三五”时期农业综合开发项目投资估算主要以下述文件法规为依据。

1. 《国家农业综合开发办公室关于认真组织实施〈国家农业综合开发高标准农田建设规划〉的通知》（国农办〔2013〕85号）。

2. 《国家农业综合开发资金和项目管理办法》（财政部令第84号）。

3. 《国家农业综合开发办公室关于西藏自治区农业综合开发有关政策问题的建议》（国农办〔2010〕61号）。

4. 《国家农业综合开发高标准农田建设示范工程建设标准（试行）》。

5. 《西藏自治区农业综合开发高标准农田建设项目编制指导意见》。

6. 《西藏自治区农业综合开发高标准农田示范工程建设标准实施细则》（藏农开办〔2010〕27号）。

7. 《国家农业综合开发办公室关于降低农业综合开发农民筹资投劳比例的通知》（国农办〔2010〕143号）。

8. 国家和国家农业综合开发办公室相关行业项目投资预算标准。

9. 西藏自治区相关行业项目投资概（预）算标准。

10. 西藏 2011—2012 年度高标准农田建设投资情况。

第二节 投资需求测算

表 6-1 西藏自治区“十三五”时期农业综合开发投资测算表

单位：万亩、万头（只、个）、万元

序号	项目类型	项目类别	规模	投资金额	国家财政	自治区财政配套	贴息信贷
合 计				500000	300000	100000	100000
1	生态综合治理	高标准农田建设	100	250000	250000		
		草场建设（含人工种草）	230	115000	50000	65000	
		小流域生态综合治理（项目数）	20	50000		20000	30000
2	种植业产业基地建设	青稞种植基地	40	2000		750	1250
		油菜种植基地	3	1000			1000
		马铃薯种植基地	4	800			800
		蔬菜种植基地	7.5	6000			6000
		水果、干果种植基地	1.5	2500			2500
		高原茶叶种植基地	0.75	750			750
		藏药材种植基地	3	4500			4500
		林下资源种植基地	0.5	1000			1000
		现代农业示范园区	9	15000		10000	5000
3	畜牧养殖业产业基地建设	奶牛养殖基地	5	7000			7000
		牦牛养殖基地	15	5000			5000
		藏系绵羊养殖基地	15	5000			5000
		绒山羊养殖基地	10	5000			5000
		藏猪养殖基地	30	5200			5200
		藏鸡养殖基地	50	5000			5000
4	农畜产品加工项目	农畜产品加工项目	72	10000			10000

5	龙头企业与 经济合作 组织	龙头企业建设	95	4000		1000	3000
		经济合作组织建设	330	2000		1000	1000
6	营销体 系建设 与品牌 打造	农畜产品品牌打造	30	1000			1000
		信息平台建设	1	1000		1000	
7	科技示 范与推 广	科技 成果引进与推 广	23	550		550	
		科技人才与农牧民 技能培训	7	700		700	

第三节 投资分类

一、年度投资

规划 2016 年投资 112227 万元，占规划总投资的 22.5%；2017 年投资 125259.5 万元，占 25.05%；2018 年投资 125259.5 万元，占 25.05%；2019 年投资 74977 万元，占 13.7%；2020 年投资 62477 万元，占 13.7%。

表 6-2 西藏自治区“十三五”时期农业综合开发
年度投资测算表

单位：万元

序 号	项目 类型	项目 类别	投资 金额	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
1	生态综 合治理	高标准农田	250000	62500	75000	75000	25000	12500
		草场建设（含人 工种草）	115000	23000	23000	23000	23000	23000
		小流域生态综合 治理（项目数）	50000	10000	10000	10000	10000	10000
2	种植业 产业基 地建设	青稞种植	2000	400	400	400	400	400
		油菜种植	1000	167	249.5	249.5	167	167
		马铃薯种植	800	160	160	160	160	160
		蔬菜种植	6000	1200	1200	1200	1200	1200
		水果、干果种植	2500	500	500	500	500	500
		高原茶叶种植	750	150	150	150	150	150

		藏药材种植	4500	900	900	900	900	900
		林下资源种植	1000	200	200	200	200	200
		现代农业示范园区	15000	2000	3250	3250	3250	3250
3	畜牧养殖产业基地建设	奶牛养殖	7000	1400	1400	1400	1400	1400
		牦牛养殖	5000	1000	1000	1000	1000	1000
		藏系绵羊养殖	5000	1000	1000	1000	1000	1000
		绒山羊养殖	5000	1000	1000	1000	1000	1000
		藏猪养殖	5200	1000	1200	1000	1000	1000
		藏鸡养殖	5000	1000	1000	1000	1000	1000
4	农畜产品加工项目	农畜产品加工项目	10000	2000	2000	2000	2000	2000
5	龙头企业与经济合作组织	龙头企业建设	4000	800	800	800	800	800
		经济合作组织建设	2000	400	400	400	400	400
6	营销体系建设与品牌打造	农畜产品品牌打造	1000	200	200	200	200	200
		信息平台建设	1000	1000				
7	科技示范与推广	科技成果引进与推广	550	110	110	110	110	110
		科技人才与农牧民技能培训	700	140	140	140	140	140
合 计			500000	112227	125259.5	125259.5	74977	62477

二、地市投资

地市投资中，拉萨市 43104.2 万元，占规划总投资的 8.62%；日喀则市 153607 万元，占 30.72%；山南市 84007.4 万元，占 16.8%；林芝市 48347.8 万元，占 9.67%；昌都市 76186.9 万元，占 15.24%；那曲地区 61291.2 万元，占 12.26%；阿里地区 33455.5 万元，占 6.69%。

表 6-3 西藏自治区“十三五”时期农业综合开发地市投资测算表

单位：万元

序号	项目类型	项目类别	规模	拉萨市	日喀则市	山南市	林芝市	昌都市	那曲地区	阿里地区
1	生态综合治理	高标准农田	250000	25000	125000	62500	12500	25000		
		草场建设（含人工种草）	115000	3500	11500	8500		8500	56500	26500
		小流域生态综合治理（项目数）	50000				20000	30000		
2	种植业产业基地建设	青稞种植	2000	125	1000	575	50	250		
		油菜种植	1000	166.67	333.33	166.67	166.66	166.67		
		马铃薯种植	800	100	300	200		200		
		蔬菜种植	6000	1200	1320	800	1200	1200	200	80
		水果、干果种植	2500	333.33	250	500	833.34	583.33		
		高原茶叶种植	750				750			
		藏药材种植	4500	375	300	225	3000	525	75	
		林下资源种植	1000				800	200		
		现代农业示范园区	15000	3300	3300	3300	2000	2100		1000
3	畜牧养殖业产业基地建设	奶牛养殖	7000	1400	2100	1750	700	700		350
		牦牛养殖	5000	500	833.33	833.33	333.33	666.67	1833.34	
		藏系绵羊养殖	5000	333.33	1000	333.33		1000	666.67	1666.67
		绒山羊养殖	5000		750				1250	3000
		藏猪养殖	5200	866.67	866.67	693.33	1733.33	866.67	43.33	130
		藏鸡养殖	5000	1000	1000	1000	1000	1000		
4	农畜产品加工项目	农畜产品加工项目	10000	2083.33	1944.45	1388.89	2083.33	1944.44	277.78	277.78
5	龙头企业与经济合作组织	龙头企业建设	4000	1136.84	1010.53	589.47	589.47	589.47	42.11	42.11
		经济合作组织建设	2000	283.99	398.79	332.33	338.37	374.62	132.93	138.97
6	营销体系建设与品牌打造	农畜产品品牌打造	1000	200	200	150	100	150	100	100
		信息平台建设	1000	1000						
7	科技示范与推广	科技成果引进与推广	550	100	100	70	70	70	70	70
		科技人才与农牧民技能培训	700	100	100	100	100	100	100	100
合 计			500000	43104.2	153607	84007.4	48347.8	76186.9	61291.2	33455.5

三、分项投资

规划总投资 500000 万元；其中：中央财政资金 300000 万元，占 60%；自治区财政配套资金 100000 万元，占 20%；贴息信贷资金 100000 万元，占 20%。

第四节 资金筹措

根据投资需求测算，2016—2020 年全区农业综合开发需要总投资 500000 万元，资金筹措采取以下方案。

一、积极争取国家农业综合开发投入 300000 万元。国家农业综合开发办公室高度重视我区农业综合开发工作，每年安排我区农发资金高于全国平均增长水平，中央财政资金能够足额到位。

二、自治区财政配套资金安排 100000 万元。通过整合援藏资金，西藏自治区、各地市、各县区财政补贴按照农业综合开发资金配套要求足额配套。

三、贴息信贷 100000 万元。按照国家农业综合开发信贷资金政策，“十三五”期间，西藏农业综合开发加大信贷扶持龙头企业 and 经济合作组织力度，信贷资金总规模达到 200—300 亿元，贴息信贷资金预算为 100000 万元。

第七章 效益分析

农业综合开发充分体现了农业资源的综合开发，工程综合配套和效益综合发挥，“功在当代，利在千秋”，是一项德政工程、惠民工程。西藏农业综合开发建设规划的作用与效益是多方面的，以现行投资回报测算，各类效益是显著的，将为推进全区农牧业可持续发展起到重要作用。

第一节 经济效益

一、农牧业综合生产能力显著提高。高标准农田建成后，农牧业基础设施的“瓶颈”制约将会进一步缓解，农牧业综合生产能力进一步提高，规划项目实施完成后，亩均增产粮食 25 公斤，全区 100 万亩高标准农田年均增产粮食 2500 万公斤，每公斤青稞按照 4 元计算，年均可增加经济效益 10000 万元。

二、畜牧业整体发展水平显著提升。人工种草 30 万亩，亩均产干草 1000 公斤以上，每公斤按 2 元计算，可增加经济收入 60000 万元。与此同时，可进一步改善牲畜营养、提高幼畜成活率，增强防抗灾能力、减少牲畜死亡率。

三、产业化整体经营状况显著加快。牦牛、藏系绵羊、绒山羊、奶牛、藏猪、藏鸡、青稞、油菜、马铃薯、茶叶、藏药材、林下资源、林果、城郊蔬菜等产业每年可增加经济收入 3 亿元。龙头企业、农牧民合作组织把千变万化的大市场与农牧民联接起来，不仅增加收入，也增强抵御市场风险的能力。

四、农牧民收入明显增加。农业综合开发能够实现农牧业增产、农牧民增收的成效。初步测算，实施农业综合开发后，项目区农牧民人均可增加直接经济收入 800 元以上。让农牧民切实能够有看得到、摸得着的实惠，为发展现代农业奠定坚实基础。

第二节 社会效益

农业综合开发项目将在全区 50 个县区梯次推进，覆盖人口约 200 多万人。形成生产能力后，项目区农民人均年增收 800 元以上，通过产业化经营企业能够吸纳新增就业 10000 人以上。

一、农牧业基础设施条件明显改善。农业综合开发在区域布局上，以粮食主产区为重点；在项目安排上，以高标准农田建设、草场建设和小流域综合治理为重点，形成集中力量办大事、突出重点抓关键的工作格局。《规划》任务完成后，将建成 100 万亩高标准农田和 230 万亩高效草场，以及一批小流域综合治理示范点，极大地缓解基础设施落后的“瓶颈”制约。

二、农业综合生产能力明显提高。农业综合开发以促进农业可持续发展为主线，着力改善农业生产条件，促进适度规模经营，提高农业综合生产能力。《规划》任务完成后，将建成旱涝保收、高产稳产、节水高效的高标准农田 100 万亩，资源利用率、土地产出率和劳动生产率将不断提高，有效巩固和提高农业综合生产能力，实现“藏粮于地”，夯实粮食增产稳产的根基。

三、农业科技支撑能力明显增强。农业综合开发坚持以人为本、着力扶能的原则，坚持把科技示范推广作为推进现代农业发展的重要内容，把开发与科技推广示范有机结合起，不断提高科技水平，在先进适用技术集成组合、加强农业技术培训服务、促进科技进村入户等方面开创新局面。规划示范推广优良品种 100 万亩，开展农牧民先进适用技术培训 7 万人次，通过典型示范、辐射带动，开发区农牧民科技素质、科技应用水平将会显著提高，科学技术在农牧业发展中的支撑作用将会越来越强。

四、农牧业产业化经营水平明显提升。紧紧立足全区实际，针对农牧民重视经济收入、轻视农牧生产的现实和家庭经营为主的自然经济特点，农业综合开发加大产业化经营项目建设，着力推进牦牛短期育肥、奶牛养殖基地建设、藏系绵羊短期育肥、绒山羊短期育肥、藏猪藏鸡养殖基地、蔬菜生产基地、林下资源及藏药材基地、青稞基地、林果生产基地建设，着力推进农牧民专业合作组织、专业大户、龙头企业为主体的新型农牧业经营体系建设，着力推进传统农牧业生产方式转变，着力推进生产经营规模化、专业化，生产技能科学化、机械化，生产方式标准化、市场化。“十三五”时期产业化经营项目实施完成后，全区农牧业产业化经营水平将会有效提升。

五、新农村建设步伐明显加快。通过建设，过去水系零乱、土地高低不平的状况在项目区将不复存在。土地平整、格田成方、道路纵横、树木成荫的西藏新农村建设步伐明显加快，为农

村经济发展创造良好的投资环境，为新农村建设和实现农牧业现代化夯实基础。

第三节 生态效益

高度重视生态环境建设与环境保护，始终坚持“在开发中保护、在保护中发展”的原则，发展方向和建设项目与《西藏自治区主体功能区规划》和《西藏自治区环境保护条例》等系列规章制度保持高度一致。

一、保护改善农田生态环境。通过合理耕作、平衡施肥等农业技术措施的实施，土壤有机质含量将进一步增加，土壤理化性状得到改善，保水、保肥、通气能力明显增强。通过完善农田林网建设，可以涵养水源、防风固沙、防御干热风，调节田间小气候，维护农田生态平衡。项目区规划实施后，可新增农田防护林网 15.2 万亩，草场建设 230 万亩，小流域生态综合治理 50 万亩以上，生态环境明显改善，生态文明建设加快推进。

二、提高水资源利用率。通过不断完善农业节水机制，大力推广渠道防渗、管道输水、微灌喷灌、覆膜沟播等综合节水措施，可以大大提高项目区灌溉用水效率，有效减少农业灌溉水资源的浪费，促进水资源可持续利用。通过渠道衬砌、河沟护砌、边坡治理，减少水土流失，加大山体滑坡、泥石流、崩塌等地质灾害防治力度，完善监测预警机制，增加农牧业灾害保险险种，

增强防抗灾能力，各种配套建筑物的兴建和绿化的实施，将成为流域的人工景点，美化流域环境。

三、提高农田防抗灾能力。通过水利工程实施，有效提高灌溉水利用系数，扩大灌溉面积，提高灌溉保证率，抗旱能力将明显加强；排水系统完善配套，涝水能及时排除，旱作物的涝渍灾害将明显减轻。这些都有助于高产、优质、高效农业的发展，为农业发展创造条件。

四、促进农业可持续发展。通过对流域的综合治理和改善相关基础设施条件，加强道路绿化、渠道绿化、农田林网、小流域治理等生态建设，将形成大面积绿色植被，改善区域土壤、气候等自然条件，为野生动物提供广大的生存空间，有利于丰富区域的生物多样性。同时，提高土地的利用价值，增强人们保护和建设生态环境的意识，有利于流域可持续发展。

第八章 环境影响与风险评估

第一节 环境影响分析

一、水资源供需分析。据统计，西藏境内流域面积大于10000平方公里的河流有28条，大小河流数百条，加上季节性流水的间歇河流在千条以上，地表水资源年均径流量为4394.65亿立方米，占水资源总量的75.7%，地下水资源总量约1107亿立方米，占18.7%，冰川水资源总量为332亿立方米，占5.6%。2015

年底，人均地表水资源占有量约 14.55 万立方米，耕地亩均地表水资源占有量约 12.9 万立方米。由于有丰沛的水资源，全区有效灌溉面积占耕地总面积的 49.95%，全区年降水量在 66.3mm 至 894.5mm 之间，由东南向西北递减。总的分布趋势是东多西少，南多北少，迎风坡多于背风坡，东南湿润，西北干燥，雨季分明。雨量集中在 6 至 9 月，可占全年降水量的 80%至 95%。因此，规划实施的 100 万亩高标准农田灌溉用水是有保障的。

二、水资源利用对生态环境的影响。通过新建小塘坝、拦河坝、水库除险加固等工程措施，集蓄利用雨水和地表径流水，增加可利用水资源总量；通过输水管道、衬砌渠道、配套田间水利工程、新建与改造机电排灌站（井）、推广喷滴灌等措施，加快流速、减少渗漏和节约用水；通过营造农田防护林和水源涵养林，实现涵养水分；通过修建农田排水沟渠等措施，排除过高地下水，防止土壤盐渍化程度加剧。通过中型灌区配套节水改造，可大大减少渠道水量渗漏，提高渠道水利用系数和农田灌溉保证率，增加和改善灌溉面积。拉洛、江北、满拉、湘河、旁多、多布等缺水区域，通过新建灌区工程，合理控制各区域水资源开发程度，协调好生活、生产和生态用水，保证河流基本生态用水，力争水资源可持续利用；通过区域水量的水资源综合平衡分析，确定合理的建设规模，避免对区域生态环境产生不利影响。

三、工程建设对水土流失的影响。经过测算，西藏农业综合开发区水资源总量为 46468.33 万立方米，现有水利工程可供水量 27539.2 万立方米。农业综合开发大部分工程为新建小塘坝

（库）、水坡（拦河坝）、水库除险加固、小型泵站的建设与维修、开挖沟渠、衬砌渠道、铺设管道、整修农田道路和建设农田防护林网等。由于单个工程规模小，分布面广，工程施工周期短，在建设期内，不会造成较大的水土流失。

四、农业种植结构变化产生的环境影响。通过提高农田灌溉保证率，调整项目区农业种植结构，可以增加农牧民收入，可以减少人类活动（如放牧、樵采等）对自然环境的压力。

五、区域生物多样性和生物安全的影响。通过封育等措施，自然植被的覆盖度将得到提高，保护动、植物的数量将会增加，可促进生物多样性保护，提高生态系统的稳定性。在实施草场建设和小流域综合治理工程中，建设所选择的树（灌、草）种均应选择项目区的乡土树种；经济林（草、作物）应尽可能选择当地已有的物种，以保证区域生物安全。

第二节 风险评估

实施本《规划》可能存在的风险主要有市场风险、资金风险、环境风险、社会风险、技术风险 5 个方面，必须采取有效措施加以防范。

一、市场风险与防范

1. 可能存在的市场风险。农牧业生产组织形式以家庭小规模生产为主体，市场信息不畅通、初级产品需求的收入弹性较小，农业综合开发项目在实施过程中存在的市场风险主要包括：一是

农畜产品自身价格呈现年度间、季节间的波动性变化；二是农牧业生产资料价格出现波动；三是由于气候变化等不可抗拒因素导致农畜产品产量出现大幅度波动，波及下游加工业；四是产品市场和要素市场发育不完全，严重影响市场效率，提高交易成本；五是农牧民、专业协会、中介组织、企业等主体“小散弱”，往往放大市场风险。以上市场物价变动变化和某些不可预见因素的出现，对项目顺利实施、项目的实施效果、项目投入产出比等方面产生不利影响。

2. 风险防范措施。

——**推进农牧业产业化。**不断优化农牧业产业结构和产品结构，大力推行订单农牧业，加快建设优势特色农畜产品基地，全力推进标准化生产和“公司+基地+农户”“经济合作组织+农户”的发展模式。突出抓好农产品精深加工，延伸产业链条。建立健全农牧业投入保障机制，认真落实国家、自治区各项强农惠农政策，兑现好农机补贴、新增畜禽出栏补贴。加大财政补贴，拓宽农牧业政策性保险范围，完善农业保险体系，力争尽快实现全覆盖，帮助农户抵抗市场不稳定带来的风险。

——**提升农牧民组织化程度。**通过培育扶持一批龙头企业和示范基地，建立完善农牧业产业化经营利益联结机制，风险保障机制、监督约束机制，强化龙头企业为农牧民服务的功能。扶持引导农牧民兴办各类经济合作组织，积极引导扶持对象提高参与市场的能力。支持龙头企业、农业科技人员和农牧民创业能手以及各类社会化服务组织，创办各类中介服务组织。

——**加强市场体系建设**。以生产基地为依托，进一步完善以集贸市场和超市为基础，布局合理、辐射力强的农产品流通体系和网络交易平台建设。推进万村千户市场工程，鼓励、支持发展农畜产品直销配送、农超对接、连锁经营、电子商务交易等流通方式，降低流通成本。加快旅游公共信息平台建设，为农牧民提供农产品销售信息服务。

二、资金风险与防范

1. 可能存在的资金风险。农业综合开发投入主要包括国家财政扶持资金、西藏配套资金、信贷资金、群众自筹资金或投工投劳折资 4 个方面的投入资金。存在的主要资金风险有：一是资金总量达不到规划要求；二是群众自筹资金或投工投劳折资达不到规划规模总量。

2. 风险防范措施。

——**资源整合，形成合力**。按照“农发搭台、部门唱戏”的思路，改善农业综合开发资金环境，以农业综合开发为平台，进行涉农资金整合，做到渠道不乱、用途不变、各记其功、各负其责、形成合力，在政府统一领导和统筹规划下，将各类涉农建设资金集中使用，实现项目与项目、资金与资金的“无缝对接”，形成农业综合开发的合力。

——**加大农业综合开发投入**。进一步完善“国家引导、配套投入、民办公助、滚动开发”的投入机制，西藏自治区人民政府和各地市支持农业综合开发工作，在足额完成配套资金的同时，不断加大农业综合开发投入，确保资金不留缺口。

——**加大农发贷款力度**。用好用足用活中央对西藏的系列特殊优惠金融政策，降低信贷门槛和放款条件，扩大农业综合开发贴息贷款使用规模，加大农业综合开发资金投入力度。

——**加强宣传教育**。农业综合开发要始终坚持“从群众中来、到群众中去”原则，遇事同群众“多商量、好商量”，广泛推行“一事一议”制度，充分发挥群众的农业综合开发主体作用，让农牧民广泛参与农业综合开发，在开发中增长才能，学会技能，增加收入，足额完成投工投劳任务。

三、环境风险与防范

农业综合开发要坚定不移地贯彻资源节约型、环境友好型的开发理念，把开发与保护有机结合，针对环境影响因素，采取有针对性的措施加以解决。

1. 可能存在的环境影响因素。农业综合开发项目可能对生态环境影响因素有：水资源污染、大气环境污染、噪声污染和固体废物污染等。

2. 风险防范措施。

——**严格项目环境影响设计**。项目设计报告要将环境保护和治理措施作为重要内容，因地制宜地客观分析项目实施过程对环境的影响因素，明确提出影响环境的治理措施，使其技术上合理、操作上可行，把影响环境降低到最低限度。

——**加强水资源环境保护**。加强水资源源头环境的保护，合理开发利用水资源，不断提高水资源利用率。加强农业综合开发项目水资源环境评价，对水资源污染严重的项目要严格控制，加

大水污染治理力度，达到国家和自治区水资源开发利用排放标准，水环境质量达到优良状态。

——**加大大气污染防治。**加强农业综合开发重大建设项目管理，加大建筑工地料堆、灰堆的扬尘管理，施工过程要严格按照工程环境要求，严格控制污染物扩散。加大畜禽养殖场、农畜产品加工场等的废弃物管理，确保周围大气环境良好。

——**加大固体废弃物的管理。**项目实施过程中产生的固体废弃物，实施分类处理，倡导二次开发、重复利用，减少对环境的污染。大力倡导低碳生活，实施政府绿色采购制度，鼓励公众购买环境标志产品、环境认证产品等绿色产品，形成合理消费的社会风尚。

——**加强噪声污染防治。**对农业综合开发项目实施过程中的车辆声音、车间噪声，应尽量推广采用低噪声设备及加工工艺，对高噪声的设备和机械采取隔声、阻尼、吸声、隔振等技术加以控制。

四、社会风险与防范

1. 可能存在的社会风险。一是西藏处在反分裂前沿，社会稳定是经济发展的前提；二是传统农业向现代农业转型中出现的“三农”问题；三是安全生产问题；四是就业压力增大带来的社会问题。

2. 风险防范措施。

——提高全民社会风险保障及其防范意识。建立健全社会保障风险预防与应对机制，使社会保障风险管理常态化，促进社会和谐发展。

——建立健全社会维稳风险评估机制。对有关政策法规、易引发矛盾冲突事项，在制订应急预案的基础上，有针对性地做好群众工作。对重大社会决策和重大工程项目制定出台与实施前，对可能发生危害社会稳定的各种因素进行分析，评估发生危害的可能性，对不同的风险进行等级管理，做好危机预防工作，采取措施防范，力争降低消除风险，从源头上预防和减少社会矛盾。建立健全自治区、地市、县三级社会风险监督管理委员会，依法对生产安全、资金管理和项目实施各环节进行全过程动态监督，增强防范社会风险的能力。

五、技术风险与防范

1. 可能存在的技术风险。一是选择农牧业适用技术上可能在不根据西藏实际，盲目追求高精尖技术的行为，致使对农牧业发展迫切需要解决的难点、市场应用前景好、研发基础好、推广示范效益明显的农牧业适用技术推广实施举步维艰；二是技术扩散线路选择上，基层政府财力十分有限，政府促进科技成果转化能力较弱，需要探索创新有利于科技成果转化的产业组织形式；三是西藏农牧民文化素质偏低，推广普及和培训适用技术的难度大。

2. 风险防范措施。一是立足西藏实际，开展技术咨询论证，对项目方案风险水平与收益水平进行比较预测；二是提高科技水

平，健全农牧业综合服务体系，加速引进农产品储藏保鲜和深加工技术，延伸产业链条，提高农产品附加值；三是加强对项目参与人员的技术培训力度，努力提高劳动者素质；四是依托援藏渠道，加大人才交流力度，有计划、有组织地派遣相关人员赴内地接受培训或挂职锻炼；五是建立健全有关技术管理的内部控制制度，加强对技术的监督管理。

第九章 保障措施

第一节 组织保障

一、加强组织管理。建立健全农发工作领导责任制，明确一把手提思路、分管领导具体抓，形成“统一领导、目标明确、分工负责、协作配合、职责落实”的工作机制。实行目标责任制，层层分解任务，一级抓一级，层层抓落实。加大考核力度，落实奖惩措施，确保组织到位、责任到位、措施到位。

二、建立联席会议制度。由西藏自治区农口重点项目建设协调领导小组牵头，自治区发改、财政、农发、国土、水利、农牧、林业、科技、农科院所、农行和审计部门参与，不定期协商研究农业综合开发的重大政策、项目整合、部门项目、贷款贴息、审计考评等问题，形成开发建设的合理运行机制。

三、加强队伍建设。切实加强队伍建设，使之与农业综合开发的任务、资金、项目管理要求相适应。没有农发机构的开发县

必须按国家要求设立专门工作机构，配齐配强工作人员。加强作风建设，密切与农牧民群众的联系，重视党风廉政建设，加强监督机制，加强业务培训，提高整体素质，努力建设一支政治合格、业务熟练、作风过硬、敢于开拓、善于管理的农业综合开发干部队伍。

四、抓好《规划》实施。以《规划》统领开发，确保农业综合开发资金投入，严格按照《规划》确立的开发目标、项目布局、建设重点，层层分解任务，逐步落实《规划》提出的各项任务和保障措施。确保《规划》任务的考评机制，适时对《规划》实施情况进行评估和考核，自觉接受人大、政协、纪检、监察、审计等部门以及新闻媒体、社会公众的监督。确保农业综合开发为西藏社会主义新农村和现代农牧业建设作出应有贡献。

第二节 工作保障

一、抓好项目前期工作。指导各地市依据本《规划》制定当地农业综合开发规划，进一步加强规划的前期工作，项目选择要以农牧民自愿为前提，加强现场勘测和调研，注重应用科技，建立有效的经营管理模式，注重招商引资、引智，认真分析评估项目的可行性、开发的必要性、技术的合理性、投资的有效性，力争将农业综合开发项目建成品牌工程、样板工程。分别建立各级政府统筹协调机制，尤其是在县级政府统一领导下，农业综合开发机构应加强与发展改革、财政、国土、水利、农牧等部门沟通

协调，统一制定总体规划，并将农业综合开发规划纳入总体规划，在不改变资金管理体制和分配方式的前提下，明确各部门的任务分工，由各部门共同协调农业综合开发的投入政策、建设任务和工作部署，形成统筹整合农业综合开发资金的合力。

二、规划开发县管理。各级农发机构要深刻认识新形势下支持现代农业发展的重要意义，坚持解放思想，勇于开拓创新，把握好农业综合开发的全局性、方向性。要加强与地方各级人民政府部门的沟通协调，引导和鼓励地方政府基金搭建发展现代农业的基础设施和产业政策平台，因地制宜建立健全符合实际、运行顺畅的项目组织管理架构，为农业综合开发创造良好的发展环境。积极争取国家农发办支持，落实梯次增加开发县。开发县管理遵循“总量控制、适度进出、奖优罚劣、分级管理”原则。建立和完善开发县年度绩效考评机制，对开发潜力不大或工作不到位的开发县适时退出，把工作积极性高、开发潜力大、资源优势突出、开发效益明显的县区纳入农业综合开发。

三、加强项目和资金管理。加强资金和项目过程管理，提高科学化、精细化管理水平。坚持完善和落实资金和项目管理制度，建立覆盖规划、设计、施工、验收、运行和管护各个环节的管理制度。加强资金管理，强化以县级财政报账制为核心的财务管理体系，坚持财政资金专人管理、分账核算、专款专用。强化项目选项立项工作，规范建立项目库，实行竞争择优选项，严格规范评估项目；强化规划设计工作，坚持科学合理，综合治理，提高规划设计质量；规范项目验收考核制度，制定严格的验收标

准；尽快完善农业综合开发信息管理系统，实行农业综合开发的动态监管。进一步完善农业综合开发绩效考评制度，将考评结果与资金分配挂钩，实行奖优罚劣。加强基础工作，认真做好资金决算编报工作，改进和强化统计工作，加快推进信息系统建设，实行对资金和项目全程监控监管。充分发挥基层财政部门特别是乡镇财政就近就地监管的优势，明确乡镇财政对项目资金的具体监管范围，量化、细化监管任务和责任，逐步实现乡镇财政从立项、建设、验收到管护的全过程参与管理。积极推行结构性评审，遵循法律法规、行业标准规范和国家农业综合开发政策规定的依据，遵循客观公正、科学规范、择优立项的原则。按照规定程序和评审内容分别对申报立项的农业综合开发项目进行评议审核，按照权重计算评分并形成综合评价。

四、加强项目后续管理及建后管护工作。管好用好农业综合开发项目工程管理费。按照项目建设管护科学化、规范化和制度化的要求，依托基层组织或合作经济组织，做好国有资产登记，明确国有资产权属和经营管理责任，探索土地流转、承包经营、租赁承包、股份经营、集体经营等有效经营形式，建立项目工程运作、管护的长效机制，确保农业综合开发项目建成后能够完好、持续运行，保障项目区农牧民长期得到实惠。加大管护工作宣传力度，进一步提高对工程建后管护工作的认识，按照建管结合、建管并重的要求，切实采取有效措施落实维修养护经费，加强建后管护工作。完善工程建后管护制度，按照谁受益、谁管护的原则，明确产权归属、管护主体，落实管护责任和管护经费，

提高工程建后管护水平。加强对项目工程管护工作的督查指导和监测评价，建立长效管护机制。

第三节 政策保障

一、党中央国务院高度重视西藏工作。中央第六次西藏工作座谈会进一步明确了推进西藏跨越式发展的指导思想和西藏长治久安的目标、任务和工作重点，制定了一系列扶持西藏经济社会发展的特殊优惠政策和措施，继续加大农业综合开发力度。中央的一系列政策，是推进西藏农业综合开发最有力的保障。

二、国家部委大力支持西藏农业综合开发。国家农业综合开发办公室进一步加大对西藏农业综合开发的资金投入，在地方财政资金配套、开发县调整，土地治理项目、产业化经营项目的审查审批、投资额度和投资标准等方面给予特殊的政策倾斜。加强资金、技术、人才、资源和管理等要素有效保护，实施保障优势特色农业发展的“绿箱政策”。

三、自治区党委政府非常重视农业综合开发工作。把农业综合开发作为推进全区“提升一产”发展战略的重要举措，配套农业综合开发地方财政资金，逐年加大投入，积极协调行业部门整合资金，建设骨干水利和生态工程，实行特殊优惠政策，积极鼓励非公经济参与农业综合开发，形成农业综合开发的强大合力。已印发《西藏自治区农业综合开发资金和项目管理办法》《西藏自治区农业综合开发高标准农田建设项目编制指导意见》《西藏

自治区农业综合开发高标准农田示范工程建设标准实施细则》《关于加强农业综合开发种植业项目科技应用的指导意见》等文件，这些文件将促进全区农业综合开发健康发展。

四、地市和县级十分欢迎农业综合开发项目。各地市和县区委政府在树立农发项目率先发展典型上统筹安排，为农发机构充实工作人员，改善工作条件，协调科技力量参与和支持农业综合开发，在基层组织配合农发建设和强基惠民支持农发建设上进行整合，利用农业综合开发项目宣传群众、教育群众，让群众感受到党和国家的关怀。

第四节 资金保障

继续坚持“国家引导、配套投入、民办公助、滚动开发”投入机制，千方百计多渠道、多层次筹措资金，不断加大农业综合开发资金投入。

一、积极争取国家农业综合开发资金投入。加强年度计划衔接，努力完成规划项目中央财政投入目标；积极加强与自治区财政部门的合作，确保地方财政配套资金足额到位，引导农民筹资、鼓励筹资渠道多元化。宣传各级财政增加农业综合开发投入的政策导向。

二、充分利用农业综合开发平台、发挥财政资金的引导作用。制定招商引资、引智政策，积极鼓励引导非公经济参与农业综合开发。进一步完善农业综合开发资金与银行信贷资金的合作

机制，发挥财政资金的金融“撬动”作用，共同支持现代农牧业发展。

三、积极引导金融机构参与农发建设。加强与中国农业银行西藏分行、西藏银行等金融机构的合作，探索与国家农发行西藏机构的合作，搞好贷款贴息项目，引导更多信贷资金投向农业综合开发区，大力扶持产业化龙头企业、农民专业合作社、种植业和养殖业大户。加强涉农资金统筹整合，引导现代农牧业发展资金等财政支农资金共同支持项目建设，提高强农惠农富农资金积聚效应。积极吸引外地资金参与西藏农业综合开发。

四、积极配合全区骨干水利和生态建设项目。按照“资金性质不变、管理渠道不变”“各司其职、各记其功”的原则，加强与水利、林业、国土等行业部门的合作，积极协调引导农业综合开发部门项目实施，实现规划的目标任务。

附图：图 1—西藏“十三五”时期农业综合开发区域划分图

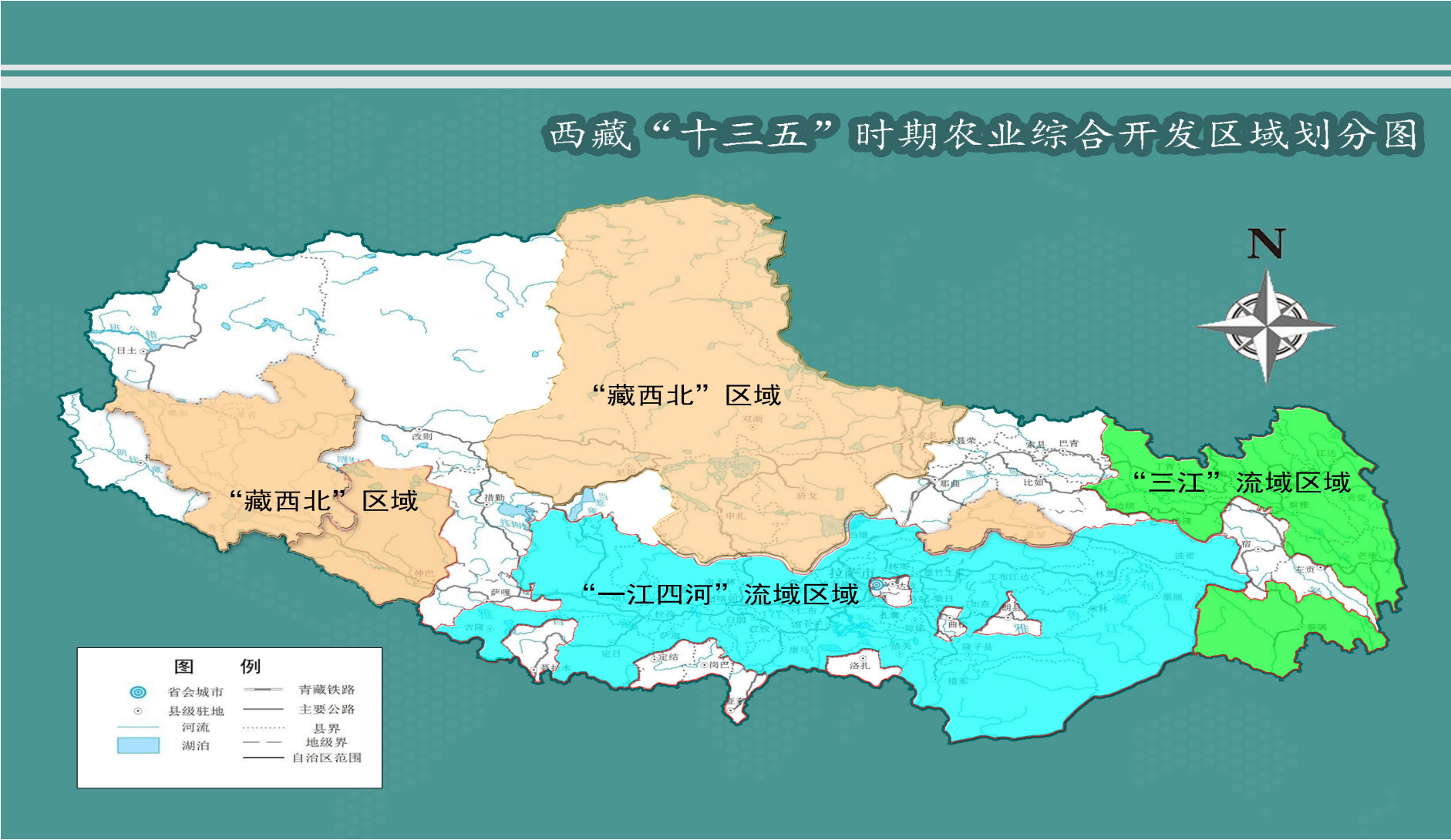


图 2—高标准农田建设计划安排图



图 3—草场建设计划安排图



图 4—小流域生态综合治理建设布局图



图 5—种植业产业基地建设布局图



西藏“十三五”时期农业综合开发种植业产业基地建设布局图 (日喀则市、山南市、林芝市)



西藏“十三五”时期农业综合开发种植业产业基地建设布局图 (那曲地区、阿里地区)



图 6—养殖业产业基地建设布局图



西藏“十三五”时期农业综合开发养殖业产业基地建设布局图

(日喀则市、山南市、林芝市)

- | | |
|--|--|
|  奶牛养殖基地 |  藏系绵羊养殖基地 |
|  牦牛养殖基地 |  绒山羊养殖基地 |
|  藏猪养殖基地 |  藏鸡养殖基地 |



西藏“十三五”时期农业综合开发养殖业产业基地建设布局图 (那曲地区、阿里地区)

