囊谦县国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要

（草案）

**二〇二一年三月**

目 录

[前 言 1](#_Toc14118)

[第一章 站在新起点 迈入新时代 2](#_Toc7080)

[第一节 决胜全面建成小康社会取得历史性成就 2](#_Toc26109)

[第二节 全面建设社会主义现代化面临的环境和挑战 7](#_Toc5276)

[第二章 开启新征程 共绘新蓝图 12](#_Toc16470)

[第一节 指导思想 12](#_Toc13585)

[第二节 基本原则 13](#_Toc21273)

[第三节 发展目标 14](#_Toc6281)

[第三章 发挥生态文明示范效应 打造美丽新囊谦 19](#_Toc27915)

[第一节 优化国土空间开发格局 19](#_Toc14016)

[第二节 落实保护“中华水塔”重大责任 20](#_Toc8930)

[第三节 深入实施城乡环境治理 24](#_Toc26094)

[第四节 完善生态文明制度体系 27](#_Toc7393)

[第四章 培育构建现代化经济体系 打造富裕新囊谦 30](#_Toc29812)

[第一节 做强高原特色生态农牧业 30](#_Toc17005)

[第二节 大力发展特色文化旅游产业 36](#_Toc15512)

[第三节 推动服务业加快发展 41](#_Toc15168)

[第五章 促进区域协调发展 打造和谐新囊谦 44](#_Toc27516)

[第一节 加快推进新型城镇化建设 44](#_Toc15131)

[第二节 实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接 47](#_Toc15479)

[第三节 全面推进乡村振兴 48](#_Toc29737)

[第六章 补齐基础设施短板 打造现代新囊谦 53](#_Toc13424)

[第一节 布局建设新型基础设施 53](#_Toc11640)

[第二节 建设现代综合交通运输体系 54](#_Toc1269)

[第三节 建设现代物流体系 56](#_Toc9775)

[第四节 提升水资源安全保障能力 57](#_Toc15648)

[第五节 推进清洁稳定安全能源保障 59](#_Toc29539)

[第七章 围绕高品质民生福祉 打造幸福新囊谦 62](#_Toc24198)

[第一节 发展更加公平更高质量的教育事业 62](#_Toc13763)

[第二节 加快发展医疗卫生事业 65](#_Toc24266)

[第三节 完善社会福利及社会保障体系 68](#_Toc11632)

[第四节 繁荣文化体育广播电视事业 70](#_Toc8833)

[第五节 推进妇女儿童青年残疾人事业发展 72](#_Toc9653)

[第八章 深化体制机制改革 打造活力新囊谦 75](#_Toc9360)

[第一节 强化科技创新引领 75](#_Toc16266)

[第二节 深化体制机制改革 78](#_Toc21806)

[第三节 推进农牧区综合改革 80](#_Toc6392)

[第九章 深度融入重大战略 打造开放新囊谦 82](#_Toc22056)

[第一节 打开对外开放融入新通道 82](#_Toc221)

[第二节 拓展区域合作发展新平台 82](#_Toc9760)

[第三节 拓宽对外交流合作新领域 83](#_Toc8614)

[第四节 推进对口支援合作新升级 84](#_Toc6870)

[第十章 提升社会治理现代化水平 打造平安新囊谦 85](#_Toc8947)

[第一节 建设更高水平的平安囊谦 85](#_Toc19141)

[第二节 推进治理体制现代化 87](#_Toc323)

[第三节 推进治理布局现代化 89](#_Toc18583)

[第四节 推进治理方式现代化 92](#_Toc5148)

[第十一章 加强规划实施保障 严格“按图施工” 95](#_Toc26427)

[第一节 坚持党的全面领导 95](#_Toc15942)

[第二节 形成规划实施合力 95](#_Toc13215)

[第三节 强化实施监测评估 96](#_Toc24852)

[第四节 确保规划政策协同 97](#_Toc31077)

[名词解释 98](#_Toc13013)

# 前 言

囊谦县地处青海省最南端，玉树州东南部，与玉树州杂多县、玉树市以及西藏自治区的丁青、昌都、类乌齐县接壤，是青海省的“南大门”，全境平均海拔4000米以上。全县东西最长157.5公里，南北最宽130.5公里，政区面积12741平方公里，其中耕地面积0.72万公顷。可利用草场面积110.91万公顷，森林覆盖率7.8%。辖1镇9乡、69个村（牧）委会，291个村（牧）民小组，2019年末，总人口11.8万人，藏族占总人口的99.4%以上。

“十四五”时期(2021-2025年)是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照党的十九大“两步走”战略安排和党的十九届五中全会开启现代化建设新征程总体部署，系统总结决胜全面建成小康社会取得的重要成就和宝贵经验，以持续巩固江河源头生态系统、推动经济社会高质量发展和实现人的全面发展为目标，依据《玉树州国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，编制《囊谦县国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，是未来五年乃至面向2035年全县现代化建设的宏伟蓝图，是全县各族人民共同奋斗的行动纲领。

# 第一章 站在新起点 迈入新时代

“十三五”时期，在脱贫攻坚的关键期、全面建成小康社会的决胜期，面对复杂多变的经济形势和艰巨繁重的改革发展任务，在州委州政府的正确领导下，囊谦县委、县政府以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，坚持稳中求进工作总基调，坚定践行新发展理念，全面贯彻落实省、州决策部署，深入实施“五四战略”，奋力推进“一优两高”，统筹“五个示范省”建设，强化“四种经济形态”引领，扎实做好“六保”“六稳”工作，凝心聚力、攻坚克难，推进全县各项工作顺利开展，主要指标进展总体符合预期，主要任务和重大工程进展顺利，取得了全面建成小康社会的重成就，为“十四五”发展积累了经验、夯实了基础。

## 决胜全面建成小康社会取得历史性成就

### **一、扶贫攻坚战圆满收官**

作为国家级贫困县，围绕打赢脱贫攻坚战“两不愁三保障”和绝对贫困人口“清零”脱贫目标，县委县政府精准施策，扎实推进产业扶贫、健康扶贫、教育扶贫、金融信贷助力扶贫等精准扶贫行动计划，创新实践脱贫攻坚“四大战区”作战指挥体系，2019年经国家评估验收顺利摘帽，全县69个村的6654户32301名建档立卡贫困人口实现脱贫，28个贫困村退出贫困村序列，脱贫成效通过高标准高水平检验，全县与全国同步全面建成小康社会。农牧民收入不断提升，农牧民人均可支配收入达到9122元，较十三五期间增长了20%，真正做到了消除贫困、改善民生，为逐步实现共同富裕奠定了坚实基础。

### **二、美丽囊谦建设****成效显著**

坚持贯彻绿水青山就是金山银山的发展理念，护蓝增绿、治山理水，秘境囊谦的原生态美景更加动人。全面落实三江源生态保护和建设二期工程，实施退牧还草、草畜平衡、封山育林、人工造林、林草有害生物防治、水土保持、湿地冰川保护等重点工程。草原退化治理率达7.9%，草原综合植被覆盖率达49.07%，天然林有效管护率达100%，生态保护和建设取得新突破。全面完成囊谦县生态保护红线划定工作，生态保护红线占全县国土面积的59.98%。强化湿地保护和恢复，山水林田湖草综合治理加快推进。河（湖）长制体系全面建立，主要河流、湖泊实现日常巡查管护，“一河一策”已印发实施，持续做好重要水源地、小流域综合治理、生态修复为重点的水土保持工作，主要河流流域干流出省断面水质均在Ⅱ类以上，确保了“一江清水向东流”。环境状况得到持续改善，县城污水处理厂、垃圾填埋场和农村环境连片整治持续推进。基本农田保护面积达到6.39万亩，优质生态产品供给能力进一步增强。制度建设不断完善，生态文明意识显著提高，生态文明建设的基石更加稳固。

### **三、经济发展跃上新台阶**

统筹经济社会发展和新冠疫情防控，各项主要经济指标保持高速发展，人均收入突破历史最高峰值。地区生产总值由2015年的7.04亿元增加到2020年的10.64亿元，年均增长6.75%，城镇居民可支配收入由2015年的21723元增加到33614元，年均增长6.88%；农牧民人均可支配收入由2015年的4340.5元增加到9122元，年均增长14.66%；社会消费品零售总额达到1.57亿元，财政实力不断增强，全县财政总收入较十二五明显增加。五年固定资产投资累计达到49.46亿元，年均增长14.04%。农牧业供给侧结构性改革稳步推进，农牧业现代化产业体系逐步构建，一二三产融合发展成效显著。全县各类农作物种植面积达到10.7万亩，其中黑青稞种植面积达4万亩，占玉树州黑青稞种植面积的1/3以上。全县顺利通过1.15万亩有机认证，是全省目前唯一取得国家农业部中绿华夏认证中心证书的县。企业达到基本入园。尕尔寺大峡谷、香龙沟、达那寺等旅游景点逐步成型，人气稳步提升，旅游人数突破10.91万人次，实现旅游收入7095.79万元。服务业继续蓄势稳进，物流业、电子商务等崭露头角，2018年入选全国电子商务进农村综合示范县。

### **四、民生福祉得到显著改善**

坚持以人民为中心的发展思想，着力推进改善民生福祉，社会事业全面发展，民生保障水平不断提高。推进义务教育均衡发展。义务教育均衡发展工作顺利通过国家评估验收，“控辍保学”综合巩固率达到100%，教育资源配置进一步优化，囊谦县教育园区已初展雄姿，基本形成“高中+初中+小学+幼儿园”相互衔接的布局体系。教师队伍规模质量稳步提升，教育教学管理水平持续提高。建设“健康囊谦”，围绕“健身、防病、治病”一体化全民健康体系，推动“病有所医”向“病有良医”升级。全面落实“一保四免”“五免六减”等政策，持续推进重大地方病和传染病防治工作。全县牧民群众免费健康普查、家庭医生签约服务、贫困人口基本医疗保险和大病保险率均实现全覆盖。东西部和省内医疗对口支援工作成效显著，县医院就医人数和诊疗水平实现双提升。社会保障体系更加健全，三大保险覆盖面均达95%以上，就业创业稳步推进，各类培训保质保量完成，城镇失业率控制在3.5%以内，高校毕业生总体就业率达到87%以上。特殊弱势群体管理服务更加规范合理，补助标准大幅提高，社会保障更有力度、更有温度、更有质感。

### **五、基础建设加速推进**

囊谦通用机场选址通过审查，建设进度加快推进。全县公路总里程达2368.373公里，“四好农村公路”扎实推进，全县农村公路总里程达824.78公里，实现了到州府通高速、到州内各县通二级油路，全县乡镇道路通畅率达到100%，行政村道路通畅率达到100%，全部建制村实现道路通畅、班车到村，客运保障水平不断提升。晓龙沟水库加快推进建设。农牧区饮水安全攻坚战持续打响，加大水安全隐患排查，行政村饮水安全率达到100%，加强供水安全保障建设，实现了集中式饮用水水源地水质优于Ш类的比例为100%。全县流域防洪能力显著增强，主要防洪保护区防洪标准达20年一遇，重要河道排洪标准达到10年一遇。完成县城电网改造工程，农网改造延伸项目有序推进，电网结构持续优化。行政村通宽带率和通讯覆盖率均达到100%。清洁供暖建设由点到面加快铺开，六乡镇寄宿制学校供暖项目等加快推进。

### **六、重点领域改革持续深入**

紧跟中央和省、州出台的改革举措，坚持不懈推进制度创新、体制创新、机制创新。政府机构改革和国有企业改制工作全面完成，财税、金融、医疗、住房、社会保障等各项改革全面展开，事业单位改革、农牧区综合改革、集体林权制度改革、户籍制度改革深入推进。科学有效的社会治理体制加快形成，确保了社会既充满活力又和谐有序。全面启动农村土地确权登记、产权制度、土地“三权分置”、耕地草原流转、农村产业融合发展、生态保护与建设示范区等改革试点工作，并初见成效。稳定牧区土地、草地、林地承包关系，依法推进土地经营权有序流转，以合理的环境容量和资源承载力为发展坚守的底线，以牧区产业融合为发展模式，形成稳定长效的增收机制。

### **七、民族团结巩固加强**

全面推进创建民族团结示范县建设，深入实施青甘川交界地区平安与振兴工程，实现民族团结，促进经济发展、民生改善和社会稳定，巩固和发展了平等团结互助和谐的社会主义民族关系，形成了各民族干部群众相互帮助学习、相互支持合作、共同建设美丽家园的优良传统。注重宣传实效，发挥县委常委会、中心组示范引领，县级干部表率，以及基层党支部主体作用，采取支部带党员、党员带群众等多种方式，深化民族团结宣传教育，筑牢思想基础利用多样化的宣传载体，通过生动丰富的宣传内容，不断深化民族团结进步宣传教育。注重典型引路，树立各类创建民族团结进步先进区先进机关单位65个、社区2个、村（社）39个、学校12个、企业20个、寺院4座、军警民5个，强化了民族团结氛围，有效提高了全县广大干部群众爱国、法制、感恩和团结、安全意识。注重矛盾纠纷排查化解，摸清矛盾纠纷和信访问题症结，及时发现和化解突发性的重大、疑难纠纷，有力促进了社会的稳定。

## 全面建设社会主义现代化面临的环境和挑战

“十四五”时期，我省已转向高质量发展阶段，全县发展具有多方面优势和条件，机遇和挑战都有新的变化。准确识变、科学应变、主动求变，在危机中育先机、于变局中开新局。抓住机遇，应对挑战，积极作为，奋力推进囊谦经济和社会跨入新的阶段。

### **一、面临前所未有发展机遇**

经过“十三五”时期的努力奋斗，全县综合经济实力、生态环境、基础设施条件有了一个大提升，国家战略机遇汇聚叠加，生态价值优势不断厚植，市场空间广阔，社会大局稳定，发展韧性强劲。全县已到了加快发展、高质量发展的重要战略机遇期。

**国家生态战略地位提升带来的机遇。**青藏高原生态文明建设被提升到前所未有的高度，生态优先，绿色发展成为全国上下普遍共识。囊谦地处三江源腹地，是全国重要的生态功能区。筑牢青藏高原生态屏障，协同保护三江源、中华水塔，确保源头生态安全，为促进全县绿色经济发展和生态保护建设，打造生态囊谦带来了新机遇。

**加快特殊类型地区经济发展带来的机遇。**国家加大特殊类型地区振兴发展支持力度，能更好推动民族地区社会健康发展、经济加快发展、人民生活明显改善。人才、技术、政策等方面的支持能进一步促进产业科技含量和附加值进一步提高，传统产业的转型升级将进一步加快，生态农牧业、旅游业等战略产业的联结将进一步加速，有利于推动全县产业结构优化升级和企业、产品市场竞争能力的提高。

**全面实施乡村振兴战略带来的机遇。**党的十九大着眼于全面建成小康社会和现代化建设大局，提出实施乡村振兴战略，为新时代农牧区发展指明了方向，也为全县构建生产、生活、生态绿色发展共赢格局带来新的重大机遇。按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，扎实推进农牧区现代化，逐步实现产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴，探索出一条城乡融合发展、人与自然和谐、经济社会进步、人民安居乐业、民族团结共荣的囊谦特色乡村振兴道路。

**深化改革开放带来的机遇。**囊谦是青海省名副其实的南大门，位于全省最南端，与甘川地区地缘相近、人缘相亲，有着广泛的合作空间。进一步加强区域城镇之间的合作与交流，以更加主动的姿态，广泛开展文化艺术展览、旅游文化项目推介和商业演出等交流活动，大力宣传合作城市的资源优势、产业优势、品牌优势，实现互惠共赢、共同发展。

### **二、面临深刻复杂变化的发展环境**

囊谦正处于船到中流浪更急，人到半山路更陡的关键发展阶段，受自然、历史和社会发育程度等方面的影响，全县发展中还存在着一些深层次问题和明显短板。农牧业基础还不稳固，发展不平衡不充分问题仍然突出，城乡区域发展差距较大。脱贫攻坚后续成果巩固任务艰巨，城镇居民和农牧民增收渠道单一，贫困边缘群体保障难度较大，易地扶贫搬迁后续扶贫产业狭窄。受青藏高原脆弱生态环境影响，全面恢复生态环境任重道远。社会治理体系不够完善，创新驱动能力不足等。在“十四五”时期需积极作为迎接艰巨挑战。

**转换经济发展动力、提升发展质量效益任务艰巨。**地方财政增收渠道狭窄，经济总量偏小，人均耕地、草场面积较少，产业结构不合理，发展层次不高，有机畜牧业、文化旅游业等特色产业发展缓慢，“互联网+”等新型产业发展不足，转型升级、提质增效任务艰巨，财政收支矛盾突出，区域、城乡间经济发展不平衡问题在一段时间内将长期存在。

**巩固脱贫“摘帽”成果、增进民生福祉任务艰巨。**全县经济发展和人民生活水平与全省和全州还有很大的差距，脱贫刚性指标仍处在较低水平，巩固脱贫攻坚成果的任务仍然艰巨。民生和社会事业基础薄弱，社会保障和就业压力较大，上学难、看病难、安居难等问题仍未得到彻底解决，科技人才短缺、教育师资力量不足、全县乡村卫生机构设施简陋等情况都严重制约了全县提高基本公共服务水平和实现均等化，全面改善民生福祉，与全省同步建成小康社会依然任重道远。

**创新生态保护模式、促进生态优势转化任务艰巨。**随着三江源生态保护和建设二期工程进入尾声，传统生态保护模式已无法满足新形势下生态文明建设的需要。全县水土流失面积达11.25万公顷，黑土滩、黑土坡达7.15万公顷，治理难度大、治理任务重。探索建立生态保护长效机制，坚持工程措施与政策配套及体制机制创新并重，健全生态文明制度体系，将成为下一阶段全县亟待面对的重大难题。如何将绿水青山有效转化为金山银山是十四五时期面临的又一重大挑战。

**扩大城镇规模，增加辐射带动能力任务艰巨。**城镇人口规模普遍较小，城镇辐射带动能力不强。香达镇作为全县的经济、政治中心，由于受地形，地貌条件限制，各类用地相互穿插、混杂，导致土地使用不尽合理，土地利用率低。再加之城区南北面为山，东侧有扎曲河制约，西面为峡谷所控，城镇建设可利用土地紧张，制约了城镇大规模的发展。乡镇基础设施建设薄弱，无论供水、排水、供电、通讯、供气还是集镇内部的道路交通设施大都不能适应城镇迅速发展的需要。

**完善基础设施建设，促进地区发展平衡任务艰巨。**综合型交通网络尚未建立，公路运输系统密度相比较低，对外畅通水平和效率需要加大提升，农村公路覆盖程度不足、安保设施总量不足、技术等级偏低、缺桥少涵、安全设施不到位等问题依然突出，城乡客运一体化水平较低，缺少多种服务功能于一体的乡镇运输服务站，旅游路、产业路等支撑产业发展的道路需加大建设。县域骨干引、蓄、输水网络体系未形成，应急备用水源缺乏，支撑畜牧业发展和生态保护建设的节水灌溉建设不足，山洪沟道一直未系统治理，灾害风险严重。新基建、基础设施信息化建设滞后。

**加强区域合作、扩大开放水平任务艰巨。**囊谦县作为全省、全州对外开放的南大门，长期以来由于经济发展水平低，综合交通体系尚未建成，特别是缺乏特色产业，与周边地区同质化问题严重，对交界地区乡镇和农牧区辐射能力较弱，在青甘川交界地区的新一轮发展中，与区域竞争将更加激烈，面临着不进则退的巨大压力。

# 第二章 开启新征程 共绘新蓝图

## 第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚定不移贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神和中央第七次西藏工作座谈会精神，深入落实习近平在十三届全国人大四次会议青海代表团审议时的重要讲话精神，认真贯彻省委“一优两高”战略部署和“五个示范省”建设目标，努力开创“四种经济形态”，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，坚持“党建统领”总体思路，以“富裕文明和谐美丽新囊谦”建设为总抓手，坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，紧紧围绕实现现代化建设目标，统筹协调生态保护、产业发展、城乡统筹、民生改善、基础设施、对外开放、治理体系、深化改革等重点方向，助力打造国际生态旅游目的地和绿色有机农畜产品输出地，努力在新时代推进西部大开发形成新格局中有更大作为，在顺利实现第一个百年奋斗目标的基础上，为实现州委“两个越来越好”的目标要求和全面建设社会主义现代化囊谦开好局、起好步，实现生态持续向好、经济行稳致远、民族团结进步、社会安定和谐、人民幸福安康，在开启第二个百年奋斗目标新征程中写下浓墨重彩的囊谦新篇章。

## **第二节 基本原则**

**坚持党的领导，全面发展。**坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制，坚持和完善中国特色社会主义制度，不断提高贯彻新发展理念、构建新发展格局能力和水平，为实现高质量发展提供根本保证。

**坚持生态优先，绿色发展。**坚持人与自然和谐共生的新发展理念，切实转变发展方式，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，树立和践行既要绿水青山也要金山银山的理念，推动质量变革、效率变革、动力变革，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

**坚持区域协同，创新发展。**优化国土空间格局，促进区域协调发展，实施城镇崛起和乡村振兴战略双轮驱动，加快城乡融合发展步伐，增强科技运用及创新能力，合理配置人口、资源、环境等公共资源，推动四化同步发展。

**坚持民生为本，共享发展。**深入贯彻以人民为中心的发展思想，把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，补齐以公共基础设施和基本公共服务均等化为重点的发展短板，践行全心全意为人民服务的根本宗旨，依靠人民推动高质量发展、创造高品质生活，不断促进人的全面发展、实现各族人民群众共同富裕。

**坚持深化改革，开放发展。**坚持以改革开放为总牵引，持续增强经济社会发展的动力和活力。加快市场化进程，强化体制机制创新，优化营商环境，激发和释放市场主体活力。紧抓国家西部大开发发展机遇，深入挖掘囊谦边界区位、交通和平台优势，加强与周边各省区在生态保护、产业、旅游等领域交流合作，全面拓展对外开放空间，构筑全方位、多层次的开放格局。

## 第三节 发展目标

**二〇三五年远景目标。**展望二〇三五年，全县生态环境得到根本好转，生态系统良性循环能力和服务功能稳定性得到增强。基本实现信息化、城镇化、农牧业现代化，人民生活质量明显提升。基本实现社会治理体系和治理能力现代化，各族群众平等参与、平等发展权利得到充分保障，基本建成法治囊谦。区位优势更加凸显，对外开放水平形成新格局，参与对外生态环境保护和经济合作竞争新优势明显增强。基本公共服务实现均等化，人民幸福指数更高、生活更美好，城乡居民生活水平差距显著缩小，人的全面发展、共同富裕取得更为明显的进展，与全州、全省同步基本实现社会主义现代化。

**“十四五”时期发展目标。**锚定二〇三五年远景目标，坚持目标导向和问题导向相结合，坚持守正和创新相统一，今后五年经济社会发展要努力实现以下主要目标。

**一、总体目标**

“十四五”时期，囊谦要在全面建成小康社会目标要求的基础上，利用五年时间，沿着新时代中国特色社会主义道路，在更高起点、更高水平上建设富裕、美丽、和谐新囊谦，开启社会主义现代化建设新征程。到2025年，打造绿色发展、生态文明建设，文旅融合发展“三个先行县”，力争在农村环境综合整治长效机制，自然资源确权登记、生态产品价值实现、县级空间规划管控体系等领域开展试点，形成可借鉴可推广的经验，为全省或全州同类地区树立典范。在此基础上，努力实现党的建设更加有力，综合经济实力稳步提升，生态环境整体向好，基础设施更加完善，人居环境整洁宜居，居民收入显著增长，人民福祉明显提升，公共服务水平持续提高，民族关系更加和谐，社会治理更加精细，初步形成面向现代化的新时代发展新格局。

1. **具体目标**

**——党的建设更加有力。**“十四五”时期，囊谦县党的建设更加坚强有力，党在各个领域全面领导一切的效能得到充分发挥，基层党组织不断壮大，村委会、社区、社团、行业组织在促进经济发展和社会稳定中的积极作用得到充分发挥，党员干部能力不断提升，党适应实践、时代、人民的要求，全面谋划和领导囊谦发展全局。

**——经济实力稳步提升。**经济持续健康发展，质量效益明显提升，增长潜力有所发挥，创新能力有所提升，农牧业综合生产能力和发展质量稳步提高，“禅定之乡、藏陶故里、青南明珠、秘境囊谦”的旅游品牌和形象树立，现代服务业发展水平进一步提升，以城镇生活更美好、乡村生活更富足为目标的城乡经济社会发展一体化新格局基本形成。

**——生态环境整体向好。**以青藏高原生态屏障区生态保护和建设为契机，立足全省生态战略地位，加强生态建设顶层设计，优化生态保护布局，维护生物多样性，提升生态系统功能，增强水源涵养能力，健全生态文明制度体系，生态环境保护持续稳定在整体向好、不断提升的局面。

**——城镇综合能力提升。**全面推进新型城镇化建设，城镇功能不断优化，城镇综合能力不断提升，县域城镇化水平明显提高，县城的核心引领职能、中心城镇的中心职能充分发挥，各乡镇合理有序发展，村镇体系布局合理，城乡关系融洽。形成以香达镇为中心，其他各乡镇为主要节点的城镇发展格局，打造形成青海南大门，玉树州区域副中心城市。

**——人民福祉明显提升。**城乡居民基本公共服务体系更加完善，基本公共服务均等化水平稳步提高，居民受教育水平和医疗水平进一步提高，医疗卫生服务能力大幅提升，更好满足人民群众多样化、多层次健康需求，社会保障体系更加完善。

**——社会治理更加精细。**充分发挥互联网、大数据、区块链等信息技术在加强和创新社会治理中的积极作用，加强不同社会群体的沟通交流，凝聚社会共识，提高社会治理精细化水平，以科技支撑社会治理共同体建设。聚焦社会治理重点领域，开展短板弱项专项整治，扎实推进扫黑除恶工作，依托乡镇司法所建立公共法律服务站、服务室，实现法律顾问全覆盖。建立健全社会治理体系，修订完善村规民约、寺规僧约，促进社会治理向更多领域深入，社会治理能力不断提升，打造共建共治共享的新时代基层社会治理新格局。

**表1 “十四五”时期囊谦县经济社会发展规划主要指标**

| **类别** | **指标** | **单位** | **2020年** | **“十四五”时期目标** | | **指标**  **属性** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2025年** | **年均增长(%)** |
| **生**  **态**  **文**  **明**  （6） | 1.草原综合植被盖度 | % | 49.07 |  | — | 约束性 |
| 2.森林覆盖率 | % | 7.8 | 7.9 | — | 约束性 |
| 3.高原美丽城镇建设覆盖率  高原美丽乡村建设覆盖率 | % | 90.91 | 100 | — | 预期性 |
| % | 34 | 65 | — |
| 4.城市生活垃圾无害化处理率 | % | 80.02 | 90 | — | 预期性 |
| 5.全域清洁取暖覆盖率 | % | 5 | 30 | — | 预期性 |
| 6.耕地保有量 | 万亩 | 11 | 国家下达 | — | 约束性 |
| **经**  **济**  **发**  **展**  **（7）** | 7.生产总值年均增长率\* | % | 6.75 | — |  | 预期性 |
| 8.固定资产投资年均增长\* | % | 14.04 | — |  | 预期性 |
| 9.第三产业增加值年均增长\* | % | 6.6 | — |  | 预期性 |
| 10.旅游收入增长率 | % | 28.72 |  |  | 预期性 |
| 11.常住人口城镇化率 | % | 40 | 50 | — | 预期性 |
| 12.牲畜商品率 | % | 33.08 | 22 | — | 预期性 |
| 13.城镇失业登记率 | % | 3.5 | 4.2以内 |  | 预期性 |
| 14.城镇居民人均可支配收入年均增长\* | % | 6.88 | — |  | 预期性 |
| 15.农牧民人均可支配收入年均增长\* | % | 14.66 | — |  | 预期性 |
| **民**  **生**  **幸**  **福**  **（7）** | 16.基本医疗保险参保率 | % | 95 | 93 | — | 约束性 |
| 17.每千人口拥有执业（助理）医师数 | 人 | 1.3 | 2.3 | — | 约束性 |
| 18.学前三年毛入园率 | % | 75.8 | 80 | — | 预期性 |
| 19.初中毕业升学率 | % | 80.69 | 85 |  | 预期性 |
| 20.城乡居民基本养老保险参保率 | % | 95 | 99.5 | — | 约束性 |
| 21.农牧区自来水普及率 | % | 60 | 70 | — | 约束性 |
| 22.无线通讯网络覆盖率 | % | 65 | 90 | — | 约束性 |

注：1.预期性指标14项，约束性指标8项。

2.\*表示5年累计数。

# 第三章 发挥生态文明示范效应 打造美丽新囊谦

以青藏高原生态屏障区生态保护和修复以及保护“中华水塔”行动等重大工程为抓手，系统推进全县山水林田湖草沙冰系统保护和修复，巩固提升水源涵养能力，筑牢源头生态安全屏障，为将青藏高原打造成为全国乃至国际生态文明高地贡献囊谦力量。

## 第一节 优化国土空间开发格局

依照“三级三类”空间规划体系，贯彻落实青海省国土空间规划和玉树州国土空间规划，做好囊谦县国土空间规划顶层设计，依托资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界，逐步形成生态功能区、城镇化地区、农畜产品主产区三大空间格局，坚持一张蓝图干到底，推动人口经济和资源环境实现动态平衡。全面实施国土空间监测预警和绩效考核机制，形成国土空间开发保护制度，实施“三线一单”生态环境分区管控，注重三类空间用途转用管理，建立空间准入许可、土地用途转用许可的规划实施制度，建立健全不同空间差异化绩效考核评价机制。严守生态保护红线，严控河湖、湿地、草原等生态空间用途管制，严格保护河湖水域、岸线水生态空间，构建生态安全战略格局，维护山清水秀的生态空间。将环境保护作为推动绿色发展的重要抓手，严格执行差别化环境政策，实行能源、水资源、建设用地等总量和强度双控行动，防止污染转移和过度开发，培育壮大生态旅游等绿色产业，打造集约高效的生产空间。统筹推进新型城镇绿色发展和乡村绿色振兴，推动城乡生态环境协同改善，创建宜居适度的生活空间。

## 第二节 落实保护“中华水塔”重大责任

### **一、稳固水源涵养功能**

推进自然保护地整合归并和优化完善，确保重要自然生态系统、自然遗址、自然景观和生物多样性得到严格保护。系统推进全县山水林田湖草沙冰系统保护和修复。实施草地生态系统保护，采取适度封育、补播改良、饲草地建设、舍饲棚圈等适度干预修复措施，对全县中度以上退化草地实施差别化治理，加强黑土滩型退化草地治理力度。坚持草地用半留半的原则，适度控制散养规模，减轻草地利用强度。落实草原生态保护补助奖励政策。加强森林植被保护与建设，建立健全天然林保护修复制度体系，开展退化防护林修复和森林质量提升工程。加强白扎林场现有幼林管护，实施灌木林改造，加强幼林地抚育管理，提高造林质量。推进育苗基地建设。强化草原和森林火灾、有害生物的监测预警和防控体系建设。大力开展国土造林绿化工作，加快推进香达县城周边及河道两旁河谷地带、主要交通沿线、公园等区域的宜林地绿化造林，实施好南北山生态治理工程。

### **二、加强河湖湿地保护**

加大对扎曲、巴曲、色曲、吉曲河等河湖保护力度，维持天然状态。科学系统开展湿地生态环境本底调查，加强湿地自然保护区、湿地公园、小微湿地建设，完善河湖湿地监测、评估、预警体系。实施湿地保护恢复工程，恢复湿地河湖生态。以自然河湖水系为基础，加强对入河湖、湿地河道的生态修复，促进河湖生态良性循环。严格管控流经城镇（乡）河段岸线，全面禁止河湖周边采矿、采砂、渔猎等活动。科学确定重要江河湖泊生态流量和生态水位，将生态用水纳入流域水资源统一配置和管理。作为河源关联区域，积极融入黄河流域生态保护和高质量发展国家战略。

### **三、加强冰川雪山系统保护**

推进冰川雪山冻土综合保护试验示范点建设，开展大型冰川雪山全面观测、保护工作。在大型雪山群、冰川附近设置警示牌、围栏防护和巡查站点，严控人为扰动。以冻融侵蚀区域为主，加强雪山冰川监测，定期观测记录冰川雪线后退情况，及时反馈雪山冰川变化并根据要求发出预警。加强宣传教育，提高公众雪山冰川保护意识。

**四、****开展清洁小流域建设**

以侵蚀沟道为重点，突出源头、左右岸、上下游系统治理，采取坡改梯、沟头防护、谷坊、淤地坝、封禁、水土保持造林种草、道路改造、面源污染防治、沟口湿地等综合治理措施，大力开展生态宜居型、蓄水保土型、水源涵养型等生态清洁小流域建设，构建形成以生态清洁小流域为主体的水土流失综合防治体系，有效控制入河泥沙和流域局部污染水体，筑牢生态基底，实现清水入河。

**五、加强生物多样性保护**

配合全省及全州开展珍稀濒危野生植物（含水生植物）和野生动物（哺乳纲、鸟纲、鱼纲）资源本底实地调查，建立全县野生动植物数据库和种质资源库。加强栖息地和生态廊道建设，恢复珍稀濒危特有等重要生物栖息地，加强就地保护、近地保护、迁地保护。完善野生动物收容救护体系，依托现有的农林牧渔场，建设野生动物救护站。完善野生动物疫源疫病监测防控体系。做好家畜（藏羊、牦牛、马等）和野生动物的调控管理，探索人兽冲突重点区域缓解措施和解决方案。开展古树名木抢救保护。严格执法监管，坚决打击乱捕滥猎、乱采滥挖、乱食滥用野生动植物等违法犯罪活动。

**六、加快人类活动迹地生态修复**

开展废弃矿山生态综合整治，统筹实施矿区采坑回填、渣山复绿、边坡治理、植被恢复、环境整治等重点生态修复工程，以河湖岸线、水库、饮用水水源地、地质灾害易发多发区等为重点，开展尾矿库、尾液库风险隐患排查和综合治理。加强河道采砂监管力度。推进绿色矿山建设，严格落实绿色矿山标准和评价制度，加快推动传统矿业转型升级，构建科技含量高、资源消耗低、环境污染少的绿色矿山发展新模式，最大程度提高矿产资源开发利用水平和效率，最大限度减轻矿产资源勘察开发过程中对生态环境的扰动。加强农田生态系统保护与修复，重点推进田间道路、农田渠系、土地平整、土壤改良等工程建设，大幅提升耕地质量，减轻草场压力，促进全县农田生态系统健康、稳定。

**专栏1 生态保护和修复重点工程**

|  |
| --- |
| **“中华水塔”保护工程。**实施水资源涵养功能稳固、生态系统功能提升、科技支撑能力等工程。系统开展湿地保护工程，实施草原鼠害、毒杂草防治，森林防火、黑土滩型退化草地治理等项目。  **青藏高原生态屏障区生态保护和修复重大工程。**实施青藏高原生态屏障区生态保护和修复重点工程，开展冰川雪山冻土、草地、森林、湿地、水土流失、沙化土地等保护和修复。  **自然保护地建设工程。**实施各类自然保护地生态保护修复，开展野生动物迁徙廊道、巡护路网、生态教育及配套设施建设重点项目。  **人工造林工程。**人工造林25万亩，提升林地管护能力，完善基础设施建设。  **公园城市建设项目。**开展湿地公园、文化公园等公园建设。新建河东公园、香达镇生态公园、香达镇水系公园、青年路公园，实施绿化、景观提升等工程。  **生态保护支撑体系建设工程。**积极配合开展“天空地一体化”生态环境监测网络建设。实施森林草原防火工程、三江源土种鱼类资源保护工程。  **重点区域监测及应急监测项目。**对各自然保护区内以及重要冰川区域重要生态要素实施动态跟踪及应急监测。  **南北山生态治理工程。**新增高效节水灌溉面积1200亩，新建泵站，配套管网。  **自然资源动态监测项目。**重点监测土地资源年度变化情况。  **生态清洁小流域建设项目。**在香曲河流域实施水土保持造林、生态护岸、谷坊及污水管网建设等工程。在强曲河、娘曲河实施水土流失治理、水土保持造林等小流域综合治理项目，树立宣传碑和警示牌。  **香达镇沟道排洪系统整治工程。**修建排洪渠道、车便桥等，实施沟道治理。  **农田生态系统保护工程。**建设高标准农田，配套农田道路、林网及灌溉等设施。  **地质环境治理和生态修复项目。**对全县历史遗留矿山实施全面排查、整治和生态修复。 |

## 第三节 深入实施城乡环境治理

1. **推进污染防治常态化**

持续打好蓝天、碧水、净土三大保卫战。坚持以扎曲、巴曲、色曲、吉曲河等河段治理为重点，深入实施“水十条”，统筹推进水生态修复、水资源管理和水污染控制综合治理。实施城市污水处理提质增效三年行动，基本消除县级行政辖区建成区黑臭水体。加快推进备用水源或应急水源建设，保障水源地环境安全。强化香达镇大气污染联防联控，确保区域环境空气质量有所改善。强化移动源污染治理，加强排放不达标机动车监管，积极淘汰老旧车辆，推广使用新能源汽车，实现县城公共交通全部使用清洁能源车辆。加强城镇建筑工地、道路运输等扬尘、渣土防治，实现县城机械化清扫率达到70%。加快推进以电能替代为主的清洁供暖改造，基本实现清洁取暖全覆盖。严格控制新增土壤污染，强化土壤污染管控修复。实施农用地分类管理，确保受污染耕地安全利用。开展农用地安全利用示范工程和污染修复试点，分级分类实施污染治理修复。建设氮磷高效生态拦截净化工程，加强农田退水循环利用，扩大测土配方施肥面积。

1. **推进农村牧区全域无垃圾示范县建设**

大力开展村庄清洁行动，清理整治重点地区垃圾，加强交通沿线和旅游景区垃圾治理，确保自然保护区和草原林区无散落垃圾。全面清除陈年积存垃圾，全面排查正规垃圾堆放点，及时清理村庄以外垃圾。引入新型垃圾处理方式，新建或改建垃圾处理设施。推广农村分散式污水连片处理示范模式，加强农村污水处理设施及配套管网建设。构建垃圾分类处理系统，推进实施垃圾分类综合体项目。借鉴智慧畜牧养殖模式，全面推进畜禽清洁生产和生态化养殖。综合防治农牧业面源污染，加大畜禽粪便资源化利用，探索推行垃圾源头减量，推动试点地区生活垃圾分类减量和资源化利用，完善垃圾清运设施和农村垃圾处理体系，持续开展禁塑限塑行动。强化农田残留地膜、塑料包装等清理整治。

**三、持续改善农牧区人居环境**

在县城和各乡镇所在地积极推广垃圾分类，基本建成生活垃圾分类处理系统。积极申报全域无垃圾示范县试点，开展“无废乡村”建设。加快生活垃圾处理设施建设，规划建设符合标准的生活垃圾填埋场。提升生活垃圾治理无害化、专业化、市场化水平。加快生活垃圾焚烧处理设施建设，推广小型生活垃圾焚烧处理设施试点，完善生活垃圾处理设施、运营和排放监管体系建设，提升生活垃圾无害化处理率。提升餐厨垃圾集中处理水平。加大医疗废弃物集中处置水平，推进医疗废物集中转运点及处置中心提标扩能，县城实现医疗废物集中处置全覆盖，并逐步向乡镇、农牧区延伸。实施城镇污水处理提质增效行动，实现城市建成区污水管网全覆盖。引进高寒地区污水处理工艺技术，解决污水处理难点。持续推进“厕所革命”，加强改厕与农村生活污水治理有效衔接。推进城乡环境绿色化发展。

**专栏2 环境质量巩固提升重点工程**

|  |
| --- |
| **水污染防治项目。**实施扎曲、香曲河流域水环境综合治理，开展入河排污口排查整治与规范化建设，实施牙不曲两岸冲沟水土保持工程、谷坊水源涵养工程、河流生态系统恢复工程、农村污水处理工程以及农业面源防治工程。实施重点乡镇污水处理站建设，污水处理厂收集能力提升及尾水人工湿地深度处理工程。  **水质自动检测站建设项目。**水质检测站土建及设施设备配备。  **大气污染综合治理工程。**系统开展煤改电等清洁能源替代工程，完善便携式环境检测设备设施，实施扬尘治理与监测项目。  **土壤治理工程。**实施建设用地污染地块修复、受污染农用地治理修复、土壤污染综合防治示范，开展历史遗留污染地块治理修复。  **垃圾分类收集处置项目。**香达镇区及周边生活垃圾按照一体化收运模式，参照城市生活垃圾收运体系进行分类收运管理，新增处理设施，对收集的垃圾处理后进行填埋，减少污染。  **乡镇生活垃圾无害化焚烧或高温热解处理建设项目。**在重点乡镇建设无害化焚烧或高温热解处理设施。  **垃圾转运站建设及环卫设施提升项目。**在县城、重点乡镇及中心村建设垃圾转运站，提升环卫设施。  **固体废物污染防治项目。**废机油、废铅酸蓄电池等固体有害物集中收集，并作无害化处理。  **煤改电项目**。新旧城区、各乡镇煤改电项目。对县城供热系统开展煤改电等清洁能源替代工程，推进农牧区煤改清洁能源工作。  **清洁供暖建设项目。**改造原有的锅炉房，设置固体蓄热式电锅炉，建设相应的配套设施。  **天然气加工及管网工程。**新建管网30公里，配设加工车间、运输及附属设施。  **农村生活垃圾分类、分选及减量化处理项目。**新建垃圾处置设施，推进各乡镇非正规生活垃圾堆放点垃圾分类、资源化、减量化及无害化处置。  **厕所革命配套基础设施建设。**配套建设污水收集处理设施。  **县城环境综合整治项目。**香曲河两岸两侧外立面整治，包括外墙面整治、檐口、外门、商铺门头、围墙、环卫设施等。 |

## 第四节 完善生态文明制度体系

**一、建立健全生态补偿机制**

积极探索三江流域源头横向补偿制度，争取国家对重点生态功能区转移支付及重点领域生态补偿，推动草原、森林、湿地、荒漠等生态补偿全覆盖，并建立动态调整机制。争取新一轮草原生态奖补政策。完善森林生态系统保护补偿机制，建立地方公益林补偿标准动态调整机制，健全以政府购买为主的公益林管护机制。争取将全部湿地纳入生态效益补偿范围，建立“退牧（耕)还湿”补偿机制、沼泽草地季节性禁牧休牧生态补偿机制。争取将教育、医疗、就业、生态移民等基本公共服务全面纳入生态补偿范畴。持续推进生态管护公益岗位“一户一岗”政策，积极推进“野生动物+科学家+科技+农牧民”微治理模式，开展管护员扩面工作，在全县范围内形成草原、森林、湿地、荒漠等管护工作“点成线、网成面”的管护体系，努力构建全区域、全方位、全覆盖的一体化管护格局。

**二、探索生态产品价值实现机制**

在保护生态的同时，开展生态产品价值核算和实现机制研究，坚持体现保护生态系统的原真性、生态产品的溢价效应，推动建立生态产品价值核算体系，开展县域生态产品价值核算试点，合理核算全县生态产品潜在价值。建立健全生态产品价值“补转卖”实现机制，研究建立自然保护地资源可持续经营管理、生态旅游、生态康养等活动认证机制，健全特许经营制度。拓宽生态产品交易渠道，探索开展出让、租赁等生态资产产权和生态产品交易试点，探索建立对口支援地区及其他跨省区固碳、排污、用水服务点对点购买机制。

**三、完善生态文明考核监管体系**

完善生态文明考核监管体系。建立健全重大工程建设考核评估体系，加强项目建设日常监督，定期开展监督检查。健全生态文明建设目标评价考核制度，根据生态管护员、村社集体保护业绩等考核结果，进行生态补偿奖惩。建立健全生态环境保护运营机制，坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境，强化生态环境监管。探索建立水生态保护、垃圾处理、污水处理等已建成生态环境保护基础设施高效运营的多方保障机制，切实提高生态环境保护实效。健全生态环境损害赔偿法律制度、评估方法和实施机制，实行更加严格的生态环境损害赔偿制度，提高破坏生态环境违法成本，促进生态环境损害成本内部化。完善生态监测体系，全面提升生态系统全要素和生态环境工程监测水平，实现环境质量、重点污染源、生态状况监测全覆盖，部门间数据互联共享。

# 第四章 培育构建现代化经济体系 打造富裕新囊谦

依托资源优势和发展基础，聚力推进实体经济“三大”新变革，进一步明确产业发展定位，调整产业布局，重点推进绿色生态产品供给地和特色旅游目的地“两地”建设，着力打造青南有机饲草料基地、中藏药种植基地、牦牛养殖基地“三基地”，打响“禅定之乡、藏陶故里、青南明珠、秘境囊谦”文化旅游品牌，形成具有囊谦特色的现代化绿色产业体系。

## 第一节 做强高原特色生态农牧业

**一、推进生态畜牧业提质增效**

（一）建设良种繁育体系

加强牦牛藏羊种质资源复查，强化原种遗传保护。积极推进良种繁育基地建设，加快品种引进，加强本土品种良种选育，继续推进杂交改良，强化提纯复壮，促进品种选育和改良。健全育繁推一体化良种牦牛繁育体系，建成一批良种繁育场，引进、串换牦牛种公牛，建立健全牦牛良种技术鉴定和监管体系，建设1个牦牛性能测试中心，进一步强化种畜生产的监督管理。实施高原型藏羊选育工程，建立1处藏羊良种繁育基地，培育种公羊，组建藏羊选育核心群。每年推广良种牦牛600头，藏羊500只。加快牲畜良种补贴项目实施，建立良种补贴登记制度。

（二）提升畜牧产业生产水平

在东坝乡、尕羊乡、着晓乡等西部畜牧业经济混合区，重点打造牦牛、藏羊规模养殖产业带。推进肉牛肉羊养殖基地。合理确定养殖规模，调整牲畜养殖比例、提高能繁母牛、优良品种养殖比例，逐步淘汰老化僵牛，适度规模发展犏牛。加大标准化规模养殖场建设力度，完善养殖大户和散户圈舍基础设施，高标准建设牲畜暖棚，重点建设千头牦牛标准化生产基地。大力推广“三增三适”养殖新模式，建设一批舍饲、半舍饲标准化规模养殖场。实施有机畜牧业示范工程，以合作社为主体，培育一批有机牦牛养殖场，并配套完善基础设施。采取订单式经营模式，进一步加大牲畜出栏率和商品率，稳步提高牧业产值。

（三）提升草地生产能力

加大人工饲草基地建设力度，缓解草畜矛盾，改善草地环境。加强牧草种子、原种基地建设，完善牧草良种繁育体系。打造禾豆混播牧草、青燕麦、全株玉米等优质牧草种植基地。加大“粮改饲”力度，优化牧草种植结构。提高人工草地种植规模，建立高标准饲草料生产基地，建设高产优质多年生、一年生饲草料生产基地，更新原有多年生人工草地。建立饲草研发中心，培育龙头企业和专业合作社，每年种植15万亩饲草料，新建6处饲草料加工点，扩建加工车间，贮存仓库等。

**四、培育绿色生产生活新方式**

积极开展低碳县城、低碳社区、低碳家庭、低碳学校等低碳试点示范创建活动，推动囊谦全面构建低碳型社会，在全州率先实施温室气体排放强度和总量双控目标管控，明确温室气体排放控制重点地区、重点领域，谋划实施一批清洁能源替代、森林草原碳汇、绿色建筑、绿色交通等重点项目，努力实现碳达峰和碳中和目标。有计划、分阶段、分区域地推广节能、装配式等绿色建筑。积极引导公众参与造林增汇活动，提倡绿色出行，优先发展公共交通，提高公共交通机动化出行分担率。建立再生产品推广使用制度和一次性消费品限制使用制度。开展绿色生活创建活动，积极培育新时代生态文化，将生态文明教育纳入全民教育，不断完善农牧区夜校、干部培训和企业培训体系和课程体系，融入社区规范、村规民约、景区守则。推动生态保护与传统文化互融互促，实现生活方式和消费模式向绿色低碳、节制勤俭、文明健康的方向转变。积极创建国家生态文明建设示范县。

**二、提高高原特色农业生产力**

（一）筑牢特色农牧业发展基础

实行最严格的耕地保护制度，构建数量、质量、生态“三位一体”耕地保护新格局，强化永久基本农田保护，实现“落地块、明责任、设标志、建表册、入图库”，建立健全永久基本农田“划、建、管、补、护”长效机制。全面完成受污染耕地严格管控工作，确保农作物种植面积达到11万亩以上，完善耕地保护补偿机制。推进高标准农田和水利设施建设，不断提高土地生产能力，继续发展旱作农业、节水农业。

（二）加快种植业生产结构调整

在西部畜牧业经济混合区发展中藏药材种植基地，建设芫根良种生产基地，提高特色中藏药材种植规模。在香达镇、白扎乡、娘拉乡、毛庄乡、觉拉乡、吉曲乡、吉尼赛乡等中东部农牧业经济结合区，重点发展青稞、马铃薯、油菜等优势品种生产。大力推广种植优质黑青稞和饲用青稞，强力推进优良品种选育推广力度，主攻单产，确保青稞、油菜生产优质、高产、稳产。建设青稞生产基地、良种培育基地，保证1.5万亩黑青稞种植任务，为加工黑青稞制品提供原材料。加快实施“菜篮子”工程，实施露天蔬菜补贴项目，加快推进设施农业发展，建设日光节能温室，着力提升蔬菜产业化水平，推广优化脱毒种薯、菜用型种薯，提高单产和质量，建设脱毒马铃薯种薯培育基地1处，马铃薯生产基地2处，建设马铃薯中小型贮藏窖。在白扎林场等自然条件较好区域，积极发展林菌、林药、林下藏茶等林下特色种植业，扩大林下经济规模。

**三、提升农牧业组织化市场化水平**

（一）培育现代经营体系

培育壮大新型经营主体，以转变生产经营方式为目标，培育发展专业大户。以适度规模化经营为主体，着力培育家庭牧场及职业牧工，解决畜牧业生产力矛盾，调整好劳动力结构。以特色产业为依托，规范提升牧民专业合作社，引导发展农牧业专业合作社联合社，基本消除“空壳社”。以打造品牌为核心，发展壮大畜牧业龙头企业，树起一批以加工、贮运、营销为一体的企业集群，打造农畜产品专业市场，形成完整的产业链条。成立囊谦县农投公司，协调管理全县农牧业专业合作社。创新现代经营体制机制，推进农牧业适度规模经营，开展土地流转规范化管理，进一步引导土地承包经营权流转，提升农牧业规模化经营水平。开展多元化合作经营，建立与牧户“利益共享、风险共担”的利益联结机制，提升经营主体市场拓展能力，创新畜牧业产业化经营机制。

（二）实施区域品牌战略

推进农畜产品“二品一标”提质达标，完成有机认证全覆盖，推进黑青稞区域公共品牌建设。积极做好品牌定位，开发高端优质品牌，打造“玉树牦牛”“玉树黑青稞”品牌“金名片”。大力发展和建设公用品牌，进一步创新品牌理念，创建品牌文化，拓展品牌消费群体，丰富品牌购买体验。做强领军主体，规范区域品牌管理，促进市场推广，促进品牌延伸，拓展品牌效应，着力健全市场营销体系，加快提升黑青稞产品、牦牛产品市场竞争力，建立直营连锁营销，扩大营销渠道，促进产业发展。

### **四、完善农牧业服务保障体系**

强化农畜产品风险防控和应急处置水平，重点实施动物防疫体系建设工程，完善县级动物疫病预防控制中心兽医实验室、疫苗周转库等硬件设施，提升兽医实验室监测能力。升级改造乡镇、村级兽医站点。建立健全覆盖全县的农作物有害生物监测预警、防控技术指导和应急防控体系，完善农畜产品质量安全重大事故应急预案。持续推进牦牛、青稞、中藏药材等特色产业质量追溯体系建设。引进使用方便、智能化程度高的新机具，提高农牧业综合机械化水平，加强农机质量监管工作，加大农机补贴落实力度，推进农机社会化服务。改进设施农业气象服务方式，提升设施农业气象服务能力。

### **五、推进农牧业循环发展**

推进种养循环农牧业试点，推广种养结合、草畜联动循环发展模式。依托特色优势农畜产品主产区优势，构建种、养、加、肥循环经济产业链。培育建设有机肥加工厂，在乡镇和专业养殖合作社、规模养殖场、畜禽屠宰厂建设无害化处理点。开展循环发展示范创建工程，积极创建省级生态循环农业示范县、示范村、示范企业。实施化肥农药减量增效行动，推广可降解农膜，强化秸秆、畜禽养殖废弃物等农牧业废弃物资源化利用和病死动物无害化处理。

**六、推动特色农牧业融合发展**

在中东部农牧业结合区加快提升绿色农畜产品精深加工和综合利用开发能力，巩固提升传统特色农畜产品，培育壮大特色绿色产品，进一步夯实绿色畜牧业生产加工基地地位。利用龙头企业优势，补齐特色畜产品深加工短板，加快提升牛羊肉深加工能力，探索开发牛羊副产品、乳制品深加工制品等产品。扩大青稞制品等“小而精”特色产业布局范围，发展壮大黑青稞啤酒厂生产经营规模，开发青稞饼干、方便面、糌粑面粉等系列青稞产品。实施全县一二三产业融合引导工程，加快青稞产业园、牦牛产业园、农牧业科技示范园等产业园区建设，加快企业入园，实现产业集中化、集聚化发展。

**专栏3 高原特色生态农牧业重点工程**

|  |
| --- |
| **牲畜良种繁育基地建设及推广项目。**建立牦牛良种繁育基地3处、藏羊良种繁育基地1处，每年推广良种牦牛600头，藏羊500只。  **农牧业生产能力提升工程。**提升39个村生态畜牧业生产能力，建设3500个高标准牲畜暖棚、30座日光节能温室。  **有机畜牧业示范工程。**以合作社为主体，培育有机牦牛养殖场6个。  **饲草生产加工体系建设工程。**建设饲草料生产基地，更新原有多年生人工草地。配套建立贮草棚、青贮窖、饲草料库、配送中心，建立饲草研发中心。每年种植15万亩饲草料，新建6处饲草料加工点，扩建加工、贮存车间等。  **种植业生产加工项目。**建设1个年产万吨油料加工基地。建设脱毒马铃薯生产基地，建设1个小型贮藏窖。实施菜篮子工程，开展露天蔬菜补贴项目。建设3处200亩规模的中藏药材养殖基地，1处加工基地。  **农作物良种繁育基地项目。**建设5000亩青稞、芫根、马铃薯、油菜等种子繁育建设。  **高原绿色畜产品加工项目。**建设年屠宰牛6万头、羊20万只，生加工能力达1000公斤的加工基地。  **新型经营主体培育项目。**成立囊谦县农投公司。培育一批农牧民专业合作社规范社、股份制合作社、家庭农牧场、省级龙头企业、农牧业专业合作社联合社。  **农牧业循环化发展项目。**实施化肥农药减量增效行动和农牧业废弃物资源化利用工程，培育一批有机肥加工厂、无害化处理点。积极创建省级生态循环农业示范县、示范村、示范企业。  **产业园区建设项目。**建设青稞产业园、牦牛产业园、农牧业科技示范园，配套基础设施及设备。  **农畜产品品牌建设工程。**培育一批农畜产品区域公用品牌、企业品牌和产品品牌。建立农畜产品质量安全追溯体系。  **农牧业服务体系建设项目。**健全农牧技术推广服务体系，建设牧区动物防疫专用设施、村级兽医室、疫情测报站，实施畜牧信息化建设，新建1个有害生物预警监测站。实施动植物保护、防减灾、生产安全、质量安全等安全保障工程。 |

## 第二节 大力发展特色文化旅游产业

**一、传承发展民族文化产业**

（一）挖掘保护传统民族文化

充分挖掘囊谦县历史文化、山水文化、民俗文化等，摸清非物质文化遗产、古代典籍等重要文化遗产底数。加强布尕仓及藏式碉楼群、东仓日出遗址、嘉贡日出古壁画、都岭司巴其杰等重点文化遗址、古建筑、古壁画、古墓葬等文物保护、清理挖掘和修复工程。对传统村落、少数民族特色村镇、传统民居和历史文化名镇名村，制定整体性保护和修缮计划。加强文化遗产的保护与传承，重点保护囊谦王宫旧址等历史文化遗迹，实施寺院文物抢救保护工程和古墓葬、古岩画保护工程。做好第八批全国重点文物保护单位和第十批省级重点文物保护单位申报工作。

（二）传承发展传统文化

完善非物质文化遗产名录体系，加大对白扎卓根玛、藏黑陶、石刻、藏戏等非物质文化遗产传承与保护。实施传统工艺振兴计划，加快推进濒危失传非物质文化遗产项目的抢救工作。继续加强以卓根玛、藏黑陶、藏红陶和草编艺术等为主的非遗保护工作，建设传承保护中心，扶持一批非遗文化遗产传承人。建立非物质文化展示传承基地，开展国家级非物质文化遗产传承人研修研习培训。建设综合性非遗展馆、藏黑陶文化博物馆，弘扬特色文化。综合运用现代信息和传媒技术手段，加强文化遗产数字化保护。传承、创新牛角胡演奏艺术、囊谦热巴舞等特色民族文化，鼓励开展民族团结之魂、传奇囊伦谦宝《实景剧》等文艺创作。

（三）加快民族工艺产业发展

充分挖掘民族文化的价值内涵，推动民族手工业传承发展，提升打造民族工艺品和旅游纪念品产业集群。扶持发展黑陶、藏刀、牛角胡等藏族独具特色的民间手工艺术品，大力发展哈达、藏服、藏靴、头饰、首饰等民族特需用品和饰品，重点发展藏毯、藏香、藏纸等日用品，突出民间工艺品的文化传统和手艺传承。完善传统工艺、技艺的认定保护机制，鼓励挖掘、保护和发展民间特色传统技艺，强化传统非遗技艺的传承创新。发挥有代表性的民间手工艺人、工艺美术大师和文化名人在非遗传承和培育特色文化产业中的作用。

**二、大力发展生态文化旅游业**

（一）打造生态文化旅游新格局

发挥青甘川交汇处区位优势，深度融入全省、全州生态旅游布局，着力打造**“一心、两带、四区”**生态文化旅游新格局。**一心：**以香达镇为核心辐射带动周边城镇发展生态文化旅游业。**两带：**以森林、温泉、草原、河流等自然资源为主体的自然观光带、以宗教、人文、民俗、文物、遗址为主体的文化体验带。**四区：**尕尔寺综合体验区、东仓藏村文化观光休闲区、白扎古盐场观光区、温泉休闲旅游区。积极融入“大九寨”生态旅游圈建设，实现全时有景、全季皆游、全域可游，全面促进生态文化旅游融合发展。

（二）深入挖掘旅游资源

**重点打造旅游核心景区景点，**按照国家A级景区标准，重点推进尕尔寺、然察、香龙沟等峡谷群以及觉拉、尕永、达那等温泉群的发掘与开发，加大景区建设力度，升级改造古盐场、神山、石林、林场等景区景点。积极创建香达藏文化特色小镇、毛庄乡生态文化旅游特色乡镇，打造一批大桥村登拓度假村、瓦卡、达那和尕羊乡温泉、嘎丁寺等“网红打卡地”。**开辟精品旅游路线，**打造格萨尔文化精品旅游线路，完善康巴风情穿越之旅、寻迹唐蕃古道、佛缘囊谦朝觐之路等精品旅游线路。做精“青海南门，秘境囊谦”自驾旅游线。串联尕尔寺、乃甲玛神山、澜沧江网状水系、尕丁寺、阿育王遗址、觉拉神山、瓦作村、马耳山、观音祈福山等旅游节点，向外延伸至类乌齐县、玉树市等地，加快融入玉树州与周边区域协作旅游线路。**推广游牧行休闲旅游模式，**依托自然生态林场、景点和特色古村寨，实施休闲农业和乡村旅游精品工程，建设设施完备、功能多样的休闲观光园区、乡村民宿、农牧体验、康养基地等，打造特色突出、主题鲜明的休闲农牧业和乡村旅游精品，建设一批“一村一景”“一村一韵”美丽休闲乡村，实现以旅促农、以旅富牧。依托囊谦独特的自然地理环境及浓郁的人文色彩，探索发展爱情旅游、极限体验式等新型旅游形式。**推动“旅游+”深度融合发展。**积极推动旅游+健康养老、旅游+节庆体育、旅游+特色化餐饮、旅游+风格化住宿、旅游+创意化购物、旅游+民俗化娱乐、旅游+智慧化服务等“旅游+”产业，促进旅游与生态农牧业、民族文化、体育健康融合发展，争取打造国家级全域旅游示范区。

（三）完善旅游服务设施

不断完善旅游配套设施，鼓励发展特色餐饮住宿，推广地方特色旅游小吃，培育具有地域特色的帐房度假营地、草原星空酒店等主题度假民宿。为优质特色旅游商品提供金融、物流等便利服务，支持旅游商品线上线下销售。建设智慧旅游景区，普及电子地图、语音导览等服务，为老年人等特殊群体保留线下服务。完善囊谦214国道景观带及那达河谷景区、苏莽景区、乃根玛景区等重点景区游客中心、停车场、观景台、旅游厕所、安全防护等配套设施。在国道214沿线建设汽车营地。大力培育旅游产业经营主体**，**支持骨干旅游企业规模化发展，鼓励企业和政府运用多元营销方式，对省内市场、国内市场、入境市场、淡季旅游市场，进行全域、全时营销，制定相应的市场拓展策略，扩展旅游市场规模。

（四）打响生态文化旅游金字招牌

以参与度高、影响力大、社会效益和经济效益好的重大节庆活动为平台，依托知名媒体平台进行宣传营销，打造“禅定之乡、藏陶故里、青南明珠、秘境囊谦”文化旅游品牌。继续举办“圣洁玉树•秘境囊谦”网上文化旅游节，提高旅游知名度。在北京等对口支援省区举办宣传活动，扩大囊谦旅游影响力。借助光明日报社、光明网、新华社、青海日报等国家和省级报社媒体资源优势，积极报送具有推广价值的特色优势宣传报道稿件，进一步加大“秘境囊谦”外宣推介力度。邀请国内有影响力的诗人、画家、摄影家等来境内采风，以县域内美景为素材进行艺术创作，增强文化旅游的内涵和品味，提升传统旅游项目文化附加值，不断丰富和完善文化旅游产业体系。

**专栏4 特色文化旅游产业发展重点工程**

|  |
| --- |
| **文物保护类项目。**实施布尕仓及藏式碉楼群、东仓日出、达那寺、才角寺遗址等重点文化遗址、古建筑等文物保护和修复工程。保护囊谦王宫旧址等历史文化遗迹，实施寺院文物抢救保护和古墓葬、古岩画、古壁画保护和清理挖掘工程。  **非物质文化遗产类项目。**新建综合性非遗展馆，开展百家传统手工艺振兴工程，建设藏黑陶、卓根玛古舞等非遗文化保护中心。完善非物质文化遗产传承人培训体系。建设囊谦县非遗产品研发推广中心。  **旅游景区建设。**打造旅游精品路线和景点，重点开发214国道景观及尕尔寺大峡谷景区，建设乡村农家院。  **旅游服务设施建设。**完善囊谦214国道景观带及那达河谷、苏莽、乃根玛、拉翁村吉曲十八弯、麦曲村要尔格、八大盐场等游客中心、停车场、安全防护、观景台等景区配套设施。新建自驾车营地，配套餐饮、住宿、车辆检修、燃料补助及配套设施。每年新建或改建2—3所A级旅游景区厕所。 |

## 第三节 推动服务业加快发展

**一、加快现代物流业发展**

依托囊谦区位优势和基础，打造集农畜产品生产、加工、贸易流通为一体的区域性物流中心枢纽，完善基础配套设施建设。着力加强现代物流基础网络设施建设，打造便捷可靠优质专业的配送网络，开展现代物流、电子商务、有机畜产品追溯和信息技术服务。加快龙头企业冷链物流网络建设，发展多种形式乡村物流，鼓励物流企业在乡村布设服务网点，提供物流服务，利用商务部门农家店商品配送车捎带等办法，解决乡村网店物流难题。支持有条件讲诚信的创业青年发展自助“草根物流”，不断提高农村网店物流配送速度。

**二、推动商贸服务业特色化发展**

以满足消费购物需求为导向，省级传统商贸业、扶持新型商贸业，完善县城商业网点布局，健全城镇生活服务体系，形成与人口规模、城镇定位相适应的生活购物、休闲娱乐、旅游服务、农贸市场、民族用品市场等功能区，建设农副产品、民族用品等专业批发市场和活畜交易市场，开展零售业提质增效行动，建设特色商业街。创新社区商业业态，支持便利店—电商—配送集成式消费服务平台建设。加快农村流通业发展，推进“新农村现代流通网络建设工程”，加快农畜产品批发市场和农村生活消费品、生产资料市场建设，逐渐实现县城连锁超市和便利店全覆盖。

**三、培育发展“互联网+”新业态**

推进“互联网+”行动计划，加快发展电子商务产业，推进数字技术与农牧业农牧区深度融合。继续实施电子商务进农村综合示范县建设项目，结合电子商务示范服务中心，指导各乡镇开展电商示范点建设。建设电商企业运营电子商务产业孵化园，搭建电子商务平台，引进知名电商企业，培育和发展本土电商服务企业。积极推进传统商贸流通与电子商务融合创新发展，鼓励超市、便利店等零售网点开展网络销售，多渠道提供网销产品，在淘宝、天猫、京东等国内知名电商平台上建设并运营“囊谦县特产馆”，推动黑陶、藏刀、牦牛肉、牦牛乳、青稞食品等囊谦特色产品线上线下联动营销，满足群众不同需求。

**专栏5 现代服务业发展重点项目**

|  |
| --- |
| **物流网络建设项目。**依托园区、客运站场等区域枢纽节点，逐步完善县乡两级物流节点基础网络，鼓励引导邮政、快递企业依托重要交通枢纽、物流集散地规划建设集运输、仓储、配送等多功能于一体的综合快速寄递服务基地，建设镇物流服务站、农村快递公共取送点等，完善乡物流网络。  **物流中心建设项目。**重点建设囊谦县物流中心、香达镇物流园区，完善基础配套设施。  **农畜产品物流体系建设项目。**建立牛羊肉储备库，区域性物流中心区1处，饲草料市场1个，活畜交易市场1个，完善州、县级冷链物流配送体系。  **商贸流通产业发展项目。**建设农副产品、民族用品等专业批发市场和活畜交易市场，建设一条特色商业街，完善市场体系。  **国家级电子商务进农村综合示范县建设项目**。建设1个县级电子商务服务中心和物流配送中心，10个乡村级站点。  **数字技术与农业农村深度融合工程。**开展大数据平台、数字农业、智慧农牧业物联网应用示范基地等建设。 |

# 第五章 促进区域协调发展 打造和谐新囊谦

坚持以人为本，统筹新型城镇化与乡村振兴“双轮驱动”，不断优化区域发展格局，提升城区形象品位，实现城乡融合发展，打造功能完善现代化幸福美丽和谐新囊谦。

## 第一节 加快推进新型城镇化建设

### **一、优化城镇空间布局**

以全省“一群两区多点”的新型城镇化建设为契机，积极融入玉树州“一主一副多点”的城镇体系，以打造青海“南大门”，玉树州“副中心”城市为目标，加快推进囊谦撤县设市进程，充分发挥囊谦在玉树一小时经济圈辐射范围内的区位优势，高标准谋划囊谦城南新区建设，配套和完善基础设施及公共服务设施，打造形成老城区和城南新区两翼共进发展格局，构建“双心并举，多点共建”的城镇空间发展布局。

**加强县城建设。**探索绿色城市规划建设新模式，科学制定城镇生态保护和建设规划，开展生态修复城市功能修补。把香达镇作为建设发展的中心城镇，完善县城基础设施和公共服务设施建设，优先补齐城市道路、给排水管网、污水处理、垃圾处理等设施短板。依托综合管廊建设，实施“清蛛网”工程，推进县城市政公路通行沟/半通行沟建设。启动实施县城南北山绿化及地质隐患区防治，全面完成扎西路西段、照雄路、佳纳路老旧小区以及城中村改造，并配套附属设施，促进历年沉积项目落位销号。扎实推进县城征地拆迁，建设保障性住房、经济适用房、公租房等，推进住宅产业现代化。持续推进棚户区改造，完成萨玛那社区、格东涌社区等棚户区改造。推进外联内畅、级配合理、便捷有序、高效绿色的城镇交通体系建设，构建“公交＋慢行”融合的绿色交通运输网络和“窄路密网”的城镇路网结构，建设8条公共交通线路，配备相应的公交站、停车港湾等附属配套设施。

**开辟城南新区。**为塑造囊谦崭新的形象，提升囊谦品味，改善城市环境，选取地理位置优越的县城南5公里处新建囊谦城南新区，构筑景观优美、功能协调的“一核、三心、两轴、一廊、三片区”现代化新城区。新区主要以商贸、旅游和综合产业配套为支撑，以行政、文化、体育为核心，打造成为囊谦未来的政治经济文化中心，成为西兰格经济区的明珠城镇，同时也是囊谦乃至玉树对外展示的“门户”和“窗口”，带动县域及其他城镇共同发展。

**做强重点乡镇及一般乡镇**。以创建高原美丽城镇示范省为契机，建设香达镇、白扎乡、毛庄乡、吉曲、觉拉、吉尼赛、尕羊7个高原美丽城镇，全力推进吉曲乡特色小镇建设，与县城及新区一同承担起全县东南部、东部和西部的中心城镇职能。推进符合条件的乡镇撤乡建镇，逐步形成各具特色的县域经济社会发展关键节点。完善10乡（镇）市政基础设施建设和管理能力，提高宜居水平。对于没有条件实施撤乡建镇的乡政府所在地，结合扶贫搬迁、生态移民、地质灾害避让等项目进行统一规划、集中建设，有效配置基础设施和公共服务设施，辐射带动周边村庄整体协调发展。

### **二、全面提升城镇发展品质**

探索实施新型“智慧城市”建设，建立城镇智能管理信息基础数据库。实施人文城镇建设，加强城镇建筑遗产与周边环境的整体保护，设置串联各地区标志性建筑的城镇线路，增强市民对城镇文化认同感。实施城镇特色风貌建设，对住宅小区、产业园区、商贸中心等重点地段，进行统一规划、精心设计、综合开发、配套建设，增添城镇的现代化气息和时代特征，建设囊谦县民俗风情街，对街周边道路及建筑物进行民俗文化新建及改造，使城镇建设集环境特色、区位特色、历史特色和文化特色于一体。实施城市“微改造”工程，以老旧街区为重点，对老旧建筑进行功能置换、活化利用，打造特色文化街区，重塑街区活力，传承邻里感情。实施县城城市绿化景观建设工程，新建花架、围栏、围墙、园林道路及其他景观建筑和园林服务设施，在囊谦县南部、扎曲河中部打造滨河湿地公园，提升居民生活品质。树立行人优先理念，完善城市道路照明和林荫绿化、行人过街和无障碍设施，保障居民安全出行。

### **三、实施精细化城镇管理**

推行城市综合执法体制改革，推动城市管理向城市治理转变，形成规范有序、文明和谐的管理秩序。推动城市管理职能归并，整合市政公用、市容环卫、园林绿化、城市管理执法等城市管理职能。下移城市管理执法重心，逐步实现城市管理执法工作全覆盖，并向乡镇延伸。创新治理方式，完善保障机制，加强市政设施、公共空间、城市交通、人居环境、应急能力、信息平台等方面的重点工作。加强城市安全管理，编织“上下贯通、条块结合、纵向到底、横向到边”的城市安全网。健全城市管理执法制度，加强执法队伍建设。统筹推进县城拆违治乱，依法查处违规占地、违法建设等行为，逐步规范县城规划管理秩序。提升城镇安全风险隐患治理能力，严格落实城镇安全生产责任和管理制度，完善城镇安全风险源头排查、监测预警和应急管控处置机制，规范管理程序和标准，建立管理台账，实行动态更新改造。

## 第二节 实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接

### **一、巩固拓展脱贫攻坚成果**

做好5年过渡期内领导体制、工作体系、发展规划、政策措施、考核机制等的衔接，逐步实现由集中资源支持脱贫攻坚成果向全面推进乡村振兴平稳过渡。严格落实“四个不摘”要求，巩固“两不愁三保障”成果，保持主要帮扶政策总体稳定。健全防止返贫动态监测和帮扶机制，建立易返贫致贫人口快速发现和响应机制。加强扶贫项目资金资产管理和监督。强化易地搬迁后续扶持，完善集中安置区公共服务和配套基础设施，因地制宜在搬迁地发展产业，确保搬迁群众稳得住、有就业、逐步能致富。健全农村社会保障和救助制度，织密兜牢丧失劳动能力人口基本生活底线。

### **二、持续提升脱贫地区内生发展能力**

在原有特色扶贫产业基础上，推动产业融合发展，延长农牧业产业链、价值链，巩固“产业扶贫”成果。通过实施重大生态保护和建设工程，加大生态补偿力度，增加生态公益岗位，推动扶贫开发与生态保护相协调、脱贫致富与可持续发展相促进。促进脱贫人口稳定就业，加强劳动力技能培训，鼓励开办扶贫车间、扶贫微工厂等一系列就业扶贫策略，加强以工代赈实施力度，搭建用工信息平台，因人因需精准提供就业援助服务，促进弱劳力、半劳力家庭就近就地解决就业。建立低收入人口常态化帮扶和分类救助制度，保持财政支持政策总体稳定。

## 第三节 全面推进乡村振兴

### **一、[优化乡村发展布局](https://www.so.com/link?m=a+itEpsFlwcy+1hlKsaQnhOvAS3jqG20Xt4vNDkGCcXgQ3nsSHbC1jeQsyDkazXyuGKdGztUuodFYbf6T7jm9sBbMdd8YRzZuej7X1QrCoWZwDjFaDOz7KKZ4+U0R5270Z4PC05c9mXsEYRRqIIAqhKveD7nYQlPPRs8Bea6AeF+Du7TPjoyek4vISeQgZ/Fm578DgApOt5jT+UFqTmFNEqpDd6gNJmg3kAGeBiJB674ZbxmDZgf0kOiy9lXzdFWXVR5LyrSeq+wBBCc7BlMgG4kcJgc=" \t "https://www.so.com/_blank)**

按照示范引领、融入城镇、特色保护、集聚提升、稳定发展、搬迁撤并的思路，分类、梯次推进全县69个村（牧）委会的空间布局。实施乡村建设行动，打造建设49个高原美丽乡村，推进县域城镇和村庄实用性规划编制，细化村庄规划内容，实现村庄规划管理全覆盖。集中力量、先行先试，每年推进1个省级示范村试点建设，积极打造3个乡村振兴示范试点，在生态畜牧业、休闲农牧业、乡村牧游、乡村文化特色等方面积极探索实践，走出一条符合囊谦实际的现代会农牧区振兴之路。

### **二、加强农牧区基础设施建设**

以建设高原美丽宜居村庄为导向，以垃圾污水、厕所粪污治理和村容村貌提升为主攻方向，补齐农牧区基础设施短板，深入开展农牧区人居环境综合整治行动，建立健全整治长效机制，加快补齐人居环境突出短板，整体提升农牧区人居环境质量。加快农村公路、便民桥梁项目建设，实现具备条件的乡镇通硬化路。补齐乡村交通物流短板，加快推进重点乡（镇）道路升级改造，加快推进城乡客运服务一体化，推动城镇公交线路向周边延伸，促进全县客运班线公交化改造。着力建设多功能乡镇客运综合服务站，完善县、乡、村（场）三级农村物流基础设施末端网络。强化乡村信息化基础支撑，持续推进农村牧区移动和固定宽带网络建设。分期分批有序实施地质灾害隐患点农牧民住房避险搬迁。

### **三、“三个集中”引领城乡融合发展**

以探索新型农村牧区经营主体、完善农村牧区产权制度和要素市场化配置为重点，通过农牧区“居住集中、土地集中、产业集中”改革，保障公共服务设施集约统一配置和土地集约利用，形成乡村产业集聚规模效应，为城乡高质量融合发展提供更充足的空间载体。**“居住集中”，**腾出大量农村牧区居民住宅建设用地，促进土地资源节约集约利用和优化配置，为土地规模经营和产业园区建设提供先机，促进现代服务业集聚发展。**“土地集中”，**为农牧业深度融合发展和新型城镇化建设提供空间和平台，加快推动农用地规模经营，调整优化集中连片、稳定高产、生态良好的高附加值农业产业布局，为一二三产业发展提供用地保障。**“产业集中”，**为深化城乡融合发展提供强大支撑，助力提升乡村产业经济效益，促进农业就业人口进一步向非农就业转移，使城乡居民共享改革发展成果、实现共同富裕。

### **四、促进城乡公共设施联动发展**

加快构建全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系，实现城乡基本公共服务均等化、标准化，发展权益平等化。不断扩大教育、就业、医疗、社保、住房保障等城镇基本公共服务覆盖面，确保生态移民、游牧民定居、禁牧搬迁定居城镇的农牧民和符合条件的未落户农民工在流入地平等享受城镇基本公共服务。加快建立基本公共服务跨城乡跨区域流转衔接制度。推动落实城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金标准正常调整机制。完善临时救助制度，推动文化资源、全民健身服务资源重点向农村倾斜，提高服务的覆盖面和适用性。

**专栏6 区域协调发展重点工程**

|  |
| --- |
| **县城基础设施建设工程。**推进香达镇地下管廊试点，实施香龙路、香达西街、香达东街、环城南路等市政道路高标准管沟建设，开工建设县城西片区、河东片区、南门路、滨河东路等市政道路及扎曲河南大桥、北大桥工程。启动实施县城南北山绿化及地质隐患区防治。完成扎西路西段、照雄路、佳纳路老旧小区以及城中村改造，并配套附属设施。建设智慧公共停车场、8条公共交通线路。  **住房保障工程。**10个乡镇新建304套保障性住房，改造香达村、多昌村棚户区配套设施。综合改造县城分片区统规自建区住房（包含农村搬迁户）。  **城南新区建设项目。**选取地理位置优越的县城南5公里处江秀卡新建囊谦城南新区，实施商贸、旅游等土建及基础设施配套工程。  **生活垃圾处理建设项目。**实施县城第一垃圾填埋场封场，建设香达镇、东坝乡、尕羊乡、毛庄乡、吉尼赛乡、吉曲乡高温热解处理厂。升级改造乡镇生活垃圾收集、储存、转运、处置、分类等设施，建设7个乡镇垃圾中转站以及生活垃圾填埋场及环卫设施项目。  **生活污水处理项目。**建设香达镇污水管网及配套支网入户，实施县城污水处理厂中水回用、污泥处理项目，开工建设扎曲河东岸污水处理厂。针对囊谦县尚未完成雨污分流区域，进行雨污分流改造。建设白扎乡、毛庄乡、觉拉乡、吉曲乡、东坝乡乡镇污水处理站。在县域范围内实施旱厕改水厕，并配套建设相应的供水、供暖设施。  **给水工程。**实施香达镇给水管网改造及配套设施工程以及给水改造三期工程，建设香达镇第二水源地水厂及供水管网， 建设重点乡镇饮用水规范化项目，推进乡镇供水管网提升改造。  **美丽城镇、美丽乡村建设项目。**建设香达镇、白扎乡、毛庄乡、吉曲、觉拉、吉尼赛、尕羊7个高原美丽城镇，打造49个高原美丽乡村，推进5个省级示范村建设，实施房前屋后绿化、村庄道路亮化、生活空间美化项目。  **新型智慧县城建设项目**。建设城镇智能管理信息基础数据库。  **城镇绿化美化工程。**在囊谦县南部、扎曲河中部打造滨河湿地公园，主要建设伐木栈道、液压坝、拦砂坝、景观设施等。扎曲河以东择址修建河东公园。在县城及9个乡镇政府所在地实施城市绿化建设项目，新建花架、围栏、围墙、园林道路及其他景观建筑和园林服务设施。  **城镇特色风貌建设项目。**对住宅小区、产业园区、商贸中心等重点地段，进行统一规划、精心设计、综合开发、配套建设。建设囊谦县民俗风情街。  **城乡综合管理建设工程。**建设囊谦县智慧综治中心，在各乡镇建设综治中心，配套鹰眼监控系统。  **提升脱贫地区内生发展能力工程。**增加生态公益岗位，加强劳动力技能培训，搭建用工信息平台。建立低收入人口常态化帮扶和分类救助制度。完善集中安置区公共服务和配套基础设施。 |

# 补齐基础设施短板 打造现代新囊谦

对标高质量发展和高品质生活需求，补短板、夯基础、提标准，协同推进全县信息、交通、水利、能源等基础设施建设，加快构建布局合理、功能完善、衔接紧密、保障有力的现代基础设施体系，有力支撑囊谦县跨入社会主义现代化新征程。

## 第一节 布局建设新型基础设施

**一、加强信息基础建设**

继续加快推进4G网络深度覆盖，加快建设以管道、基站等为主的信息通信基础设施，实施“无信号”村和部分行政村的4G网络覆盖项目，推动学校、医院、社区、重点行政村、寺院等实现4G网络托底覆盖，力争全县4G网络覆盖率达到90%以上。实施4G网络升级改造，提升速率。积极推进5G网络建设，在城区、机场、景区、大型场馆、医院、学校等重点区域因地制宜按需布设，到2025年基本实现县城城区、重点乡镇和交通枢纽、重点景区5G全覆盖，5G用户占比超过50%。鼓励市场参与 WIFI 建设，增设无线接入点，推动城区及重点镇区免费无线网络环境建设。

**二、建设智慧城市**

建设“感知青海·囊谦”，打造“城市大脑”，推动物联网在生态环保、智慧农牧业、城市管理、仓储物流、应急救灾等领域深度应用。加快政务网络改造整合，大力推广电子政务，建立县、乡两级，覆盖各机关单位的电子政务基础网络平台，提升政府工作效率。实施数字城管、数字警务、数字乡村等系列工程，推进云计算、大数据、物联网等新一代信息技术应用，谋划建设信息深化应用平台项目，提高全县信息通信服务能力和水平。

**三、建设充电基础设施**

以囊谦县城区、各乡镇政府所在地等为重点，统筹规划布局建设充电基础设施，加快构建满足基本需求、管理规范、有效运行、智能高效的充电基础设施体系，逐步在县境内有条件的地区实现全覆盖。规范新建居民小区充电基础设施建设，确保新建小区统一敷设充电基础设施供电线路，或预留建设安装条件。加快县城现有居民区充电设施改造。推进重要交通节点、沿线及旅游景区等公共停车场充电基础设施建设。

## 第二节 建设现代综合交通运输体系

### **一、谋划建设区域“双枢纽”**

**建设青海“南大门”枢纽。**充分发挥囊谦县西南与西藏毗邻、东南与四川省交界的区位优势，以及进藏重要通道的战略地位，打通全县重要乡镇至西藏昌都、丁青、类乌齐等通道，强化与四川重点区域直达对接，优化完善道路网络，提升道路等级，建设配套服务一体化综合客运枢纽和囊谦县铁路站，实现客运枢纽站和火车站“无缝换乘”，打造康巴地区、青藏川区域“米”字形综合交通枢纽。**建设玉树“副中心”综合枢纽。**争取谋划建设囊谦县至西宁市、玉树市快速通道，有效支撑囊谦县作为“副中心”快速承接转移玉树市城市功能，打造玉树州1.5小时交通经济圈。强化囊谦县与杂多县、治多县、曲麻莱县、称多县交通运输衔接，改造提升与玉树市及各县城衔接路段，打造玉树州“副中心”交通运输枢纽。

### **二、建设综合交通运输网络**

**航空。**积极对接省州相关部门，加快推进囊谦支线机场重大项目建设，加强机场周边配套设施建设，推进机场到各乡镇、重要景区等快速直达。建设科学合理的航空运输体系，实现与铁路、公路交通运输功能衔接、互补。研究制定低空领域管理政策，迎接“低空+旅游”“低空+无人机”等低空产业发展。**铁路。**加快推进西宁至玉树至昌都铁路、青滇铁路前期工作进度，争取早日开工，实现囊谦县通铁路，打通藏青川铁路运输大通道。**公路。**加快建设玉树至囊谦高速公路等重大交通工程，谋划建设囊谦县至杂多、治多县等高速公路，全力推进毛庄乡─娘拉乡、着晓乡─玉树市高强村、尕羊乡─S224省道岔口等国省道建设，提升公路等级，构建 “米”字形辐射状公路网格局，提升县乡路网通畅水平。实施农牧区“四好农村路”建设工程，推进通自然村（社）道路升级改造，实现具备条件的乡镇、建制村全部通硬化路，逐步将农村公路延伸自然村（社），完善桥梁、涵洞和安全防护等配套建设，提高农村公路安全通畅程度。健全规范化可持续管护机制，实行“县管、乡包、村落实”管理模式，深入开展农村公路养护提质和超限超载治理行动，保障农村公路的正常通行和承运能力。

### **三、加强城乡客运建设**

实施行政村通客车工程，推进农村客运公交化改造，建设多功能乡镇客运综合服务站，实现多站合一、一站多能，优化延长公交线路，实现行政村全部通班车，提高农村客运通达深度和安全水平，打通群众出行服务“最后一公路”。

## 第三节 建设现代物流体系

### **一、打造青南地区综合物流集散中心**

抢占现代物流发展机遇，依托囊谦县区位优势和商贸流通发展基础，高标准建设囊谦县现代物流园区，打造集仓储、分拣、包装、冷链、运输等多功能于一体的现代化综合物流集散中心。加强与周边地区物流网络联系，提升流通规模和效率。鼓励发展流通新技术新业态新模式，发展多种形式的铁路、航空货运。应用物联网、大数据、云计算、人工智能等新一代信息技术，打造智慧物流集散中心。促进一定规模的物流企业入驻园区，产生集聚效应。实施降本增效行动，保障物流企业活力。加强物流集散中心运行管理，实现可持续发展。

### **二、建设县乡村三级物流网络**

加强交通运输、商贸流通、供销、邮政等相关单位物流资源与电商、快递等企业物流服务网络和设施共享衔接，依托园区、客运站场等区域枢纽节点，逐步完善县乡村三级物流节点基础网络，建设集运输、仓储、配送等多功能于一体的综合快速寄递服务基地，完善乡（镇）、村级物流服务点，鼓励多站合一、资源共享，打通农牧区物流“最后一公里”，促进城乡物流协调发展。推动物流快递与县域产业联动发展，引导物流企业与农牧业合作社、农畜产品加工厂、手工业制造者等对接，在信息共享、业务联动等方面实现深度融合，促使快递物流长期稳定发展。加强物流渠道安全监管能力建设。

## 第四节 提升水资源安全保障能力

### **一、全面建设水生态文明**

落实最严格的水资源管理制度，严控用水总量、用水效率、水功能区限制纳污“三条红线”。积极借鉴和推广节水型社会试点经验，建立县域节水型社会达标建设目标考核机制，加快推进节水型企业、高校、公共机构、居民小区等达标建设，打造节水型社会。实施水资源消耗总量和强度双控行动，做到以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，坚决抑制不合理用水需求，深入推进农业水价综合改革，加快建立非居民用水超定额累进加价制度，全面落实居民用水阶梯水价制度。实施节水产品质量提升与推广行动，完善节水技术推广服务网络。

### **二、加强城乡供水保障**

统筹规划全县水利基础设施，构建大、中、小并举的多水源供水保障格局。加快推进晓龙沟水库及输水工程建设，实现全县至少有一个稳定可靠、水质良好水源的目标。因地制宜建设一批地表水饮用水水源地，建设取水构筑物，配套净水、输水设施设备，保障各乡镇用水。推进农村分散饮水工程提标加密，解决居住分散农牧民用水困难问题。建立全县饮用水水源地管理台账，加快实现城乡集中式饮用水水源地环境保护规范化建设全覆盖，全面提升水源地水质监测管理水平，确保水质达标。实施城乡饮水安全巩固提升工程，加强城乡供水一体化建设，全面推进供水管网配套延伸、老旧管网改造，完善易地搬迁点饮水设施建设。到2025年，全县农村自来水供水普及率达到85%。

### **三、发展节水灌溉**

重点围绕耕地、人工牧草基地、设施蔬菜基地等，加强节水灌溉设施建设，提标改造老旧灌溉渠系及配套设施，建设集中连片节水灌溉基地，提升种植效益。做好灌溉建构筑物及渠系抗冻胀设计。加强灌溉用水管理，杜绝水资源浪费。到2025年，全县农田灌溉用水有效利用系数达到0.5。

### **四、健全防洪安全保障体系**

突出系统治理、流域统筹，采用堤防加固、河道清淤疏浚、护岸护坡等多种措施，对扎曲河、孜曲河、巴曲河、热曲等重点河段实施中小河流综合治理工程，打造集防洪排涝、生态廊道等多功能于一体碧水风景线。围绕乡镇府所在地、学校、医院等，完善城镇防洪体系建设，整体提升防洪标准。全面调查农村沟道整治情况，加快推进山洪沟道综合治理。

### **五、强化水利管理服务**

整合现有资源，建设高效实用的水资源管理信息系统，实现水资源实时、精细、科学和深度管理。加强水文监测预警、预报和指挥调度建设等，提高特大干旱、突发水安全事件、冰凌灾情等监测预警预报和应急处置能力。

## 第五节 推进清洁稳定安全能源保障

### **一、全面提升城乡供电保障能力**

加快县城电网改造，进一步优化电网结构，推进电力线路改迁入地，完成县城居民户表改造，提高供电能力和质量。全面提升城乡供电保障能力，实施吉曲乡、着晓乡、吉尼赛乡、东坝乡、尕羊乡等大电网延伸工程，推进农网升级改造，逐步实现全县有条件的乡村通动力电，满足全县生产生活用电需求。在电网延伸不到的边远乡村及牧民分散居住点，因地制宜推进光伏发电项目，更新老旧设施设备。推动电网和互联网融合，提升配电网智能化应用管理水平。

### **二、建设清洁供暖示范县**

基于资源禀赋、建设条件等，科学编制实施方案，建设清洁供暖示范县。加快县城天然气管网建设，实施天然气储备基地建设和“两化”管道天然气输配工程，稳步推进天然气向中心镇和一般乡镇延伸覆盖，提高全县天然气供应能力。优化能源结构，谋划建设宗扎水电站和扎曲河、吉曲河水电站，发展光伏和风力发电。推进光伏发电平价上网和光伏发电项目服务常态化。因地制宜开展“煤改气”“煤改电”，推进城镇集中供热及公共服务清洁供暖设施改造，积极引导农牧户和企业参与清洁供暖改造，推广电热炕、电热膜、光伏供热等多种清洁取暖方式。

**专栏7：基础设施建设重点工程**

|  |
| --- |
| **新基建**  **4G工程。**完善4G网络建设。  **5G工程。**布局建设5G基站。  **互联网导控训练基地及大数据平台。**建设县级互联网导控训练基地和大数据管控、分析、应急处置大数据平台。  **智慧城市。**实施“感知青海·囊谦”工程，建设囊谦“城市大脑”，提升改造政务网络，建设“互联网+不动产登记”一体化平台、数字档案馆、数字城管、数字警务、数字乡村等。  **交通**  **机场。**建设囊谦县支线机场。  **铁路。**加快西宁至玉树至昌都铁路、青滇铁路前期工作，布局建设铁路在县境内站点及周边配套设施。  **高速公路。**建设玉树至囊谦高速公路。  **公路。**建设毛庄乡—娘拉乡、玉树县高强村—着晓乡、尕羊乡—S224省道岔口、瓦户那—S224省道岔口、白扎村—卡那村等公路。升级改造瓦户那—S224省道岔口、娘拉乡—白扎乡总扎等公路。  **农村公路。**提档升级老旧道路、损坏道路，实施乡村社道硬化工程、自然村（社）通畅工程，完善桥梁、涵洞等配套工程。  **水利**  **晓龙沟水库及输水工程。**总库容247万立方米，建设配套输水管网和设施设备。  **香达镇水源地及输水工程。**建设水源地取水枢纽、水厂、输配水管网、蓄水池、跨沟管桥和其他附属构筑物。  **地表水水源地及配套工程。**建设10处地表水取水工程，配套输水管网、净水设施设备等。  **城乡饮水安全巩固提升工程。**提升改造县城、各乡镇供水管网，实施自来水入户工程、农牧区人畜饮水提升工程，完善娘拉乡易地搬迁点水源地保护和净化设施。  **饮水工程维修项目。**开展各乡镇老旧破损饮水工程维修养护。  **水源地保护工程。**实施“千吨万人”和农牧区集中式饮用水水源地环境保护规范化建设工程。  **节水灌溉工程。**改造维修老旧灌溉渠系及配套设施，建设集中连片节水灌溉基地。  **防洪工程。**健全1镇9乡城镇防洪体系，提升防洪标准。实施69 村防洪工程，建设防洪堤、护岸工程等。实施义曲、苟曲河、多曲河、娘涌、山涌河、桑群嘎等防洪工程。  **水利信息化建设。**建设县水资源管理平台、防汛预警系统、河湖信息管理平台、水情工情物联网检测体系、智慧水利分析决策系统、水利云数据中心等。  **能源**  **水电站。**建设宗扎水电站、扎曲河水电站、吉曲河水电站。  **电网工程。**优化完善县域供电网络，改造提升县城电网，实施吉曲乡、着晓乡、吉尼赛乡、东坝乡、尕羊乡等大电网延伸工程。  **清洁供暖示范县。**实施煤改气、煤改电工程，推进清洁供暖改造。实施县城经营性燃煤小锅炉淘汰项目。  **天然气管网建设工程。**建设管网、储供气站及配套设施设备。 |

# 第七章 围绕高品质民生福祉 打造幸福新囊谦

加强公共服务能力建设，改进公共服务供给方式，提高政府保障水平，逐步完善覆盖城乡、多层次、可持续的基本公共服务体系，促进基本公共服务均等化。

## 第一节 发展更加公平更高质量的教育事业

**一、大力实施新时代立德树人**

全面贯彻党的教育方针，扎根囊谦办好人民满意的教育，努力培养现代化新囊谦建设的时代新人。实施新时代立德树人工程，把立德树人的成效作为检验学校一切工作的根本标准，推进中小幼一体化德育体系建设，推动劳动教育贯穿大中小各学段，促进学生德智体美劳全面发展，不断提高学生思想水平、政治觉悟、道德品质、文化素养。结合三江源重点生态功能区实际，把生态文明教育摆在突出地位，把“扎扎实实推进生态环境保护”的重大要求落实到学校德育工作中。加大国家通用语言文字推广力度，提高全县教育质量和水平。健全学校家庭社会协同育人机制，加强师德师风建设，提升教师教书育人能力素质。深化教育督导体制机制改革，提高教育督导质量和水平。

**二、发展优质均衡的基础教育**

加快发展标准化学前教育，建立完善幼儿园办园行为督导评估工作，推动婴幼儿课程游戏化、生活化，研究婴幼儿照护和儿童早期教育服务需求，探索开展流动形式的季节性办园模式，形成适合农牧区的走教幼儿园。发展优质均衡义务教育，积极推动牧区小规模学校和乡缜寄宿制学校建设，推进义务教育学校校长教师定期交流轮岗。巩固高中阶段教育，修订完善普通高中学校建设标准和装备配备标准，优化资源配置，满足多样化办学需求。保障特殊教育，建设特殊教育资源中心，形成以随班教学为主体、特殊教育学校为骨干、送教上门和远程教育为补充的特殊教育体系。科学有序规划中小学及幼儿园布局，新建囊谦县第四民族中学、香达镇第三小学，新建央龙卡、唐康卡、唐萨涌、格东涌下区等11个幼儿园，完善配套设施，形成“一高中+一中职+四个初中+N个小学+一批幼儿园”的学校发展格局。

**三、深化职业教育产教融合**

把发展职业教育作为普及高中阶段教育和构建现代职业教育体系的重要基础，加大投入力度不断改善职业学校基本办学条件。积极争取将慈行职校转为公办学校，全面提标、壮大发展，加强与中国藏医大学和青海大学医学院等高校交流合作，协调对接藏医药企业，拓宽毕业生就业面，争取早日升级为高职。建立职业技能培训中心，系统培训广大新型职业农牧民，更好地服务乡村振兴战略。

**四、全面加强新时代教师队伍建设**

兴教必先强师，教育高水平发展，需要大力培养造就一支师德高尚、业务精湛、结构合理、充满活力的高素质专业化教师队伍。制定教师队伍建设专项规划，采取多种方式逐步优化教师专业结构，科学制定急缺、急需教师补充计划。积极落实教师职称改革，探索建立以县为单位的区域内教职工编制总量动态调整机制。多形式、多渠道、分内容开展教师培训，认真组织开展“二级培训”活动，建立教师培训信息库，加强同省、州教育行政部门的衔接沟通，落实中小学教师规定学时的全员培训制度。建立重师德、重能力、重业绩的教师综合考核评价体系，探索完善教育行政部门、学校、教师、学生及家长等参与的多元评价办法。通过政府购买服务等方式配足后勤人员，确保教师将主要精力投入教学业务工作。完善教师待遇保障制度，建立教育软实力资金保障机制，实施教师队伍质量提升“千人计划”，加快补足教育附加编制，提升临聘教师薪资待遇。

**五、推进教育基础设施建设**

积极推进教育园区建设，完善教育园区基础设施，保障园区运营稳定，推广囊谦县教育园区建设经验。全面推进各级各类学校环保采暖，大力推广以清洁能源为主的取暖方式，多措并举，逐步摸索出一套适合各学校实际情况的取暖模式，建立逐步落实采暖经费补助的长效机制，提高取暖费用标准，保障学校既要热起来，也要用得起。大力推进教育信息化发展水平，加快推进“三通”建设，依托藏区信息化示范区建设，全面加强百兆进校园推进工程，扩大网络覆盖面，顺利推进教育信息化2.0行动计划“互联网＋教育”模式。加快推进公共基础设施建设，重点推进教师周转房、校园绿化、卫生厕所建设等。

**专栏8 教育现代化建设重点工程**

|  |
| --- |
| **学校建设。**新建囊谦县第五完全小学、香达镇第三小学和央龙卡、唐康卡、唐萨涌、格东涌下区等11个幼儿园。  **教育配套基础设施建设。**实施异地搬迁集中安置点及教育园区基础设施配套建设项目。  **基础教育软实力保障项目。**实施教师队伍质量提升千人计划，提高临聘教师待遇水平，全面实现同工同酬。  **教育信息化建设项目。**建设数字校园、智慧校园，补齐信息化教育装备、提升改造校园网络。 |

## 第二节 加快发展医疗卫生事业

**一、提升医疗服务能力**

优化医疗卫生资源布局，构建整合性医疗卫生服务体系，改善县级医院基础设施条件，提高危急重症、疑难杂症诊治能力。加强全科医生培养，实行农牧区订单定向免费培养医学专业学生，引导人才向基层流动。加快推进卫生信息化建设，基本实现公共卫生服务、医疗服务、医疗保障等信息系统的贯通，加快推进实施“互联网+健康医疗”工程，积极探索远程医疗会诊、“互联网+医疗服务”新模式，统筹推进与州级、省级、北京市对口支援地区医疗资源互联互通共享。建立区域型卫生信息平台建设，实现州县乡村四级卫生健康信息平台互联互通。全面建立成熟完善的分级诊疗制度，持续深化公立医院综合改革，全面推进医保支付方式改革，完善现有免费治疗药品政策。建立健全抢救、短缺药品、儿童用药、罕见病用药、重大疫情药品的储备制度。

**二、有效保障卫生健康服务供给**

提高公民健康素养水平。加强体医融合和非医疗健康干预，完善全民健身公共服务体系，广泛开展全民健康运动。开展健康知识普及行动，了解基本中医药健康知识、掌握基本的急救知识和技能。注重科学的心理健康教育，试点增设心理诊疗门诊，加大学校健康教育力度，促进青少年身心健康。提高妇女儿童健康保障水平，加强孕前、产前优生健康检查，强化高危孕产妇和新生儿健康管理，降低出生缺陷发生率。

**三、增强应对突发公共卫生事件能力**

加强重大疾病联防联控，提高传染病、慢性病、地方病、职业病和出生缺陷等疾病的监测、预防和控制能力。加强公共卫生应急系统建设，进一步拓展卫生应急的内涵，制定重大疫情和紧急状况下的医疗机构的职能定位预案，建立重大公共卫生应急物资储备机制。提高爱国卫生运动在疾病预防控制方面的作用，将预防控制本地区重点疾病纳入爱国卫生运动，特别是卫生、文明、健康城市（乡镇）的创建标准，提高爱国卫生运动的针对性。

**四、提升藏医药服务能力**

合理配置藏医医疗资源，推进藏医“治未病”健康工程，充分利用乡镇卫生院、社区卫生服务中心开展服务。拓展中藏医医院服务领域，为居民提供健康咨询评估、干预调理、随访管理等治未病服务。实施藏医药传承与创新人才工程，鼓励中藏医医疗机构、中藏医医师为中藏医养生保健机构提供保健咨询和调理等技术支持，大力传播中藏医药知识和易于掌握的养生保健知识和方法。

**五、强化食品安全监测和综合监督**

强化食品安全风险监测网络建设，建立健全食品安全事故信息报告和流行病学调查机制，组织开展食品安全标准清理，加强食品安全法律、法规、标准和相关规定的宣传教育活动。加大综合监督执法力度。推进公共场所卫生监督量化分级管理，实施消毒产品及涉及饮用水安全产品的专项监督抽检。以农牧区寄宿学校等薄弱环节为重点，全面推进学校卫生监督，保障师生健康。

**专栏9 健康囊谦建设重点工程**

|  |
| --- |
| **县级医院建设项目。**实施县人民医院医共体信息化建设、五大中心基础版（卒中、创伤、危重孕产妇救治、胸痛中心及危重儿童和新生儿救治中心）医疗服务能力提升、分院建设、医疗废水处理系统升级改造工程、医疗废物转运处置中心建设等项目。  **卫生服务体系完善项目。**完善各乡镇卫生院基础设施。建设县级血库站，实施急救平台全覆盖、医疗卫生信息化建设项目。配齐基层医疗机构流动服务车。新建囊谦县支援医疗专家公寓楼。  **健全重大公共卫生应急防控救治体系。**建设分级分层分流传染病救治体系，建立中藏医医院与基层医疗卫生机构、疾病预防控制机构分工合作的疾病防治网络和工作机制，建设囊谦县卫生应急储备库，推广实施体育场馆、展览馆等公共设施平急两用改造。  **藏医药服务能力提升项目。**实施囊谦县藏医院中（藏）医药能力提升建设、康复养生基地建设、药材种植基地扩建、排污及垃圾处理系统建设、住院及医技楼能力提升续建等项目。 |

## 第三节 完善社会福利及社会保障体系

**一、提高就业质量和人民收入水平**

积极拓展就业领域，加大公益岗位挖潜，拓展公开考录招聘范围，做好军转安置工作，健全退役军人工作体系和保障制度。充分发挥各类企业吸纳就业主渠道作用，将生态旅游业、现代服务业作为新的就业增长点。积极开展劳务输出，挖掘飞地经济模式就业渠道。全面加强就业服务，加大对就业困难人员的就业帮扶，强化职业教育和技能培训，落实就业培训补贴政策，实施农牧民职业技能提升计划。实施收入提升行动，确保居民收入增速高于经济增速、农牧民收入增速高于城镇居民收入增速。拓宽居民劳动收入和财产性收入渠道，多渠道增加技能人才、新型职业农牧民、科研人员、基层干部等群体收入。

**二、完善基本保险制度**

坚持应保尽保原则，巩固城乡居民基本医疗保险和基本养老保险制度，统筹城乡经办运行机制。完善城乡居民大病保险制度，健全重特大疾病保障机制。完善工伤预防、补偿、康复“三位一体”保险制度，做好生育保险和基本医疗保险合并实施工作，完善失业保险制度，继续实施失业保险稳定就业岗位补贴政策，发挥商业保险补充性作用。试点设立乡镇社保经办机构，积极补齐社保经办人员岗位和办公场所，保障完成社保扩面任务和基金征缴工作。

**三、加强社会服务建设**

提升养老服务能力，优化养老服务设施布局，对运行良好的敬老院实施改造提升工程，深化公办养老机构改革，大力推广香达镇“居家养老+代养服务+日间照料”服务模式，扎实开展农牧区贫困老人代养服务工作。积极开展老年健身、老年保健、老年疾病防治与康复等宣传教育活动，实施老年人心理健康预防和干预计划，为贫困、空巢、失能、失智以及计划生育特殊家庭和高龄独居老年人提供日常关怀和心理支持服务。提质升级基本社会服务。大力倡导节地生态安葬，加强殡仪馆、天葬场等基础设施建设。完善特困人员供养、临时救助制度，建立稳定有效的临时救助资金保障机制。优化婚姻和收养登记信息化管理水平，实现婚姻和收养信息互联互通。健全社会关爱救助保障，强化住房保障工作。

**专栏10 社会保障体系建设重点工程**

|  |
| --- |
| **就业创业促进工程。**建设县级公共实训基地和创业孵化基地。  **就业服务保障工程。**建设就业和社会保障服务站，新建4个社区综合服务站，提升8个社区综合服务站（服务中心）能力。统筹生态管护、乡村保洁、道路养护、水利管理、公益设施管护等公益性岗位供给。  **养老服务设施建设项目。**新建1个老年活动中心、4个社区老年人日间照料中心，实施养老机构改造提升。建设69个农村幸福院。  **公共服务设施建设改造项目。**新建县级婚姻登记中心。修缮天葬台，配备环保天葬台遗物焚烧炉。实施殡仪馆改造。新建社会组织孵化基地。在建成8个乡镇级集残疾康复托养为一体的综合服务设施。实施流浪乞讨救助站设备包采购项目。 |

## 第四节 繁荣文化体育广播电视事业

**一、推进文化惠民工程**

创新公共文化服务方式，加强公共文化基础设施建设，引导文化资源向基层倾斜，丰富群众精神文化生活。加快推进村级文化活动服务设施建设项目，深入开展文化下乡活动，实施一批乡镇综合文化站提升工程，完善公共文化服务体系。推进文化广电新闻出版惠民工程，加强传统媒体和网络媒体、“两微一端”等新媒体建设，推进融媒体建设，打造全媒体矩阵。不断扩大文化领域对外开放水平，建立健全现代文化市场体系，丰富城乡文化产品和文化服务，繁荣城乡文化市场。加大藏文古籍保护力度，开展藏文古籍普查修复、改善存藏条件、整理出版等工作。培育发展新兴文化产业，建设文化创意产业园，发展骨干文化企业和创意文化产业。推进文化与旅游、体育、科技、金融的深度融合，扩大和引导文化消费，大力发展文化创意、影视制作、出版发行、印刷复制、演艺娱乐、数字内容和动漫等重点文化产业。

**二、积极推进智慧广电建设**

提高新闻宣传报道能力水平，持续推进广播电视覆盖工程。加强智慧广电顶层设计，构建智慧广电监管体系，开展智慧广电+新业态和5G、4K新技术领域合作。积极推进智慧广电试点工作，开展智慧社区、智慧乡村试点建设。围绕建设融媒体智能传播为目标，以有线、无线、卫星、互联网等多种协同承载为依托，以云计算、大数据、物联网等综合技术为支撑，推进光电节目内容，创新供给，构建新型综合广电传输覆盖体系和用户服务体系。

**三、积极推动体育事业发展**

积极举办环乃加玛景区自行车赛、中华水塔国际徒步赛等各类体育赛事活动，大力发展民族体育事业。加强公共体育设施建设，实施全民体育健身服务提升工程，提升各类公共体育场馆免费或低收费开放服务水平。加强足球、冰雪、水上、山地户外等健身休闲运动场地设施建设，推进笼式足球场建设，扩建藏区高原体育训练基地，促进竞技体育发展。推出体育健身游等综合性旅游产品，推进玉树体育产业及体育+产业加快形成。

**专栏11 文体广电建设重点工程**

|  |
| --- |
| **文艺创作工程。**鼓励支持优秀现实题材舞台艺术作品创作与演出，推出一批讴歌党和人民的优秀作品。  **公共文化基础设施建设。**建设县博物馆、县剧场。标准化建设县电影院，配备放映车辆及配套设备。实施县级文化服务设施数字化提升，在重点古村落、旅游村、文化村建设文化大礼堂及百姓大舞台。建设县乡村三级新时代文明实践活动阵地。  **体育设施提升工程。**实施全州范围内各类体育设施维修改造提升工程。建设69个村灯光篮球场及全民健身设施，5人制足球场3座。在县城移民区、城东开发区、城中区和九乡一镇各建健身中心1处。建设城东区体育公园，马术训练基地。 |

## 第五节 推进妇女儿童青年残疾人事业发展

**一、促进妇女全面发展**

完善妇女全面发展的制度机制，充分发挥妇女半边天作用。保障妇女平等受教育权利，逐步消除女性青壮年文盲,培养复合型女性人才和能工巧匠。扩大妇女就业渠道，实施农牧区妇女素质提升计划，支持农牧区妇女居家灵活就业,稳步提升经济地位。加强适龄妇女宫颈癌、乳腺癌等人群筛查，持续提升妇女健康保障水平。加大女干部培养选拔力度保障妇女享有平等政治权利。宣传弘扬家庭美德，深化家庭教育指导。加强妇联基层组织建设，打造“一站式”维权工作新模式,保障妇女合法权益。

**二、提高儿童关爱服务水平**

坚持儿童优先原则，提升儿童福利水平，促进儿童全面发展。实施健康儿童计划，健全儿童早期发展管理体系，完善儿童基本医疗保障机制，加大儿童重点疾病防治力度，开展儿童营养改善项目，提高儿童身体素质。健全孤儿保障制度,完善流浪儿童救助保护网络体系，提升对流动儿童、农村留守儿童、残疾儿童的帮扶能力，培育儿童服务类的社会工作服务机构、公益慈善组织和志愿服务组织，营造有益于儿童身心健康的家庭环境和社会环境。

**三、促进青年更好发展**

坚持党管青年原则，充分发挥各级青年工作联席会议机制作用，贯彻落实好中长期青年发展规划。加强青年理想信念教育，引领青年有序社会融入和社会参与。培育青年人才队伍，建立青年人才专家库，创新青年人才培养开发、选拔任用、激励保障等机制，鼓励引导青年人才向艰苦边远地区和基层一线流动。深入开展青春建功新时代、青年建功新玉树活动，鼓励引导青年积极投身乡村振兴、生态文明建设等事业，激励青年在各行各业创新创优、建功立业。依法打击侵害青少年权益的行为，深入推进“护校安园”行动，预防青少年违法犯罪。履行全团带队的政治责任，推动少先队创新发展。深化青年志愿服务工作，广泛开展志愿服务关爱行动。支持团属事业发展，为青少年教育培训、技能提升、心理咨询、交流交融提供保障。

**四、加大残疾人帮扶力度**

完善残疾人健康服务体系，加大对城乡贫困残疾人、重度残疾人的医疗、康复救助力度,加强对致残疾病和致残因素的防控力度。稳步提高残疾人社会救助和托养服务水平，扩大困难残疾人救助供养范围，完善困难残疾人生活补贴制度和重度残疾人护理补贴制度，逐步提高补贴标准。健全残疾人关爱服务体系和设施，巩固帮扶残疾人社会福利制度。加大对残疾人就业创业的扶持力度，增强残疾人自我发展能力。持续提高残疾人受教育水平，丰富残疾人文体活动，完善城乡公共场所无障设施。

**专栏12 妇女儿童青年和残疾人事业全面发展重点工程**

|  |
| --- |
| **妇幼健康服务体系与能力建设工程。**推进县级妇幼机构标准化建设,推进县综合医院危重孕产妇和新生儿救治中心建设。  **儿童关爱保护工程。**实施儿童福利设施建设项目,推进儿童福利机构和未成年人保护中心建设,加大儿童应急救助项目建设。提高儿童大病医疗服务水平。  **新时代青年全面发展工程。**实施青年马克思主义者培养、生态文明参与、民族团结进步促进、就业见习、青年志愿者、体质健康提升、新兴青年群体培育服务、活动阵地建设等工程。  **维权体系建设工程。**推进女性社会组织孵化和素质提升、维权心理健康服务等项目,建设村、社区妇女儿童“一站式”维权服务站。  **实施残疾人服务体系建设工程。**建设残疾人文化体育活动中心、托养中心、康复中心,实施信息管理服务升级工程。建设公共场所无障碍工程，完善无障碍设施。完成县残疾人康复站建设，配置医疗康复诊疗检测设备。 |

# 第八章 深化体制机制改革 打造创新活力新囊谦

坚持创新驱动发展战略和深化体制机制改革，优化创新创业空间和环境，增强经济社会发展制度供给，不断聚集、发展的动力和活力，打造玉树改革的排头兵。

## 第一节 强化科技创新引领

**一、强化重点领域科技支撑**

主动加强与省内外科研院所、重点实验室、高校等平台的合作，支持在囊谦设立分站分中心，加大对江河源头水文条件变化、生物多样性保护等重点领域科研攻关。将科技支撑贯穿于生态环境保护、生态畜牧业发展、人居环境改善、城乡规划建设的前期顶层设计和后期落地实施全过程，全面提升生态环境建设和经济社会发展科学化水平。积极配合做好青藏高原等各类科考活动，集中优势配合打造江河源头科考综合服务站，助力建设澜沧江源头科考站点。积极对接完善“天空地”一体化生态环境监测网络在囊谦的布局和站点布设，推动实现全域生态环境全要素动态监测，定期或不定期发布监测预警。立足高原现代种业，以牦牛、黑青稞等优势良种繁育为重点，加大高原现代种业科技研发力度，培育适应高原气候的优势品种，支撑高原农牧业发展。开展高原旅居装备体系科技创新，推进高原旅游业长足发展。

**二、拓展创新创业新空间**

鼓励建设创业孵化基地，为创业者提供工作空间、网络空间、社交空间、共享空间，降低大众参与创新创业的成本和门槛。推动创客文化进学校，设立创新创业课程，开展品牌性创客活动，鼓励学生动手、实践、创业，鼓励一切有益的微创新、微创业和小发明、小改进，将奇思妙想、创新创意转化为实实在在的创业活动，激发全社会创造活力。合力搭建青年创新创业服务体系，培养高素质创业辅导员队伍。深入推进创业创新巾帼行动，鼓励支持更多女性投身创新创业实践。加大大学生、复转军、留学人员回乡创新创业支持力度。积极引导农牧民返乡创业进一步完善项目推荐、创业培训、融资服务等服务内容，激发创业活力。推进创业就业与乡村振兴相结合，着力打造乡村旅游、农村电商，努力培育新的增长点，促进创业带动就业。安排一定比例年度土地利用计划，专项支持农牧区新产业新业态和产业融合发展。

**三、营造创新创业良好环境**

健全完善“互联网＋政务服务”体系，推动平台整合利用，支撑政务信息跨部门、跨层级、跨区域互认共享。支持建设“互联网＋”创新创业平台，设立创新创业服务窗口，加强信息共享，优化服务流程，提升创新创业效率。深入推进城镇低效用地再开发，健全建设用地“增存挂钩”机制，盘活存量、闲置土地用于创新创业。构建信用承诺、信息公示、信用分级分类、信用联合奖惩等全流程信用监管机制。强化守信激励和失信惩戒，健全各行业红黑名单制度和市场退出机制。鼓励第三方征信机构参与创业投资行业信用建设和管理，建立健全创业投资企业、创业投资管理企业及其从业人员信用记录，推动创业投资领域信用信息纳入全国信用信息共享平台，加快建立创业投资领域守信获益失信惩罚制度。

**四、推进人才有序流动**

积极研究出台推进县级人才工作高质量发展的实施意见或具体举措，支持各类人才为建设和谐团结美丽新囊谦贡献智慧和力量。健全规范的人才资源市场体系，促进劳动力和人才社会性流动，加快建立跨区域人力资源流动政策体系和交流合作机制。积极吸引高校、科研院所在囊谦建立人才驿站，推行特聘专家制度，支持各类人才通过挂职、周末工程师、假日专家等方式开展交流服务。紧密结合囊谦县生态有机畜牧业发展、生态保护和修复、环境综合整治、文化旅游业发展的实际，实施创新创业人才培养工程，完善人才培养政策，健全人才培养、评价、流动、激励机制，深化人才评价制度改革。提高人才住宿水平，开展人才公寓建设。建立高技能人才职业技能等级认定制度，提高技能人才待遇，加强高技能人才培训基地建设，着力培养更多的“囊谦工匠”。推行终身职业技能培训制度，将有创业意愿和培训需求的劳动者全部纳入培训范围。

## 第二节 深化体制机制改革

**一、深化行政审批制度改革**

坚持简政放权、放管结合、优化服务协同推进，健全完善“最多跑一趟”便民审批服务机制，从源头上做到行政审批事项能减则减、应减尽减，加强变相审批和许可清理，全面实施工程建设项目审批制度改革，推行区域评估、联合评审、并联审批，持续压减审批时间，逐步实现同一事项无差别审批。聚焦便民利民，推动审批服务便民化，进一步推出“马上办、网上办、就近办、一次办”等审批服务事项目录。扎实开展政务服务对标行动，推进办事材料目录化、标准化、电子化，推动证照、办事材料、数据资源共享互认，不断提升政务服务效能。

**二、推动政府职能转变**

着力深化“放管服”改革，扎实推进政务服务工作，优化服务方式。健全“快捷高效”服务标准，推进县、乡一体协同推进，推进政府数字化转型，积极推进县、乡政务服务网与州级各专网系统、业务系统的对接连通，全力打通信息孤岛和数据壁垒，完善便捷高效政务服务体系，努力打造线上全领域、线下全覆盖，线上线下功能互补、深度融合高效便捷的政务服务新体系，积极打造一体化政务服务平台。推进“放管服”改革向乡村延伸，将直接面向人民群众、点多面广、乡镇管理迫切需要且能有效承接的审批、服务、执法等权限依法赋予乡镇。

**三、推进商事制度改革**

持续推进“证照分离”改革，进一步压缩企业开办时间和行业经营许可办理时间，开展企业注销便利化改革，压减办理时间，实行企业注销网上服务。适时动态调整和公布市场主体登记前置审批和后置审批事项目录，逐步取消不合理和歧视性的准入及退出条件，取消没有法律法规依据的审批或登记备案程序。继续推进企业名称登记管理制度改革，建立企业名称争议处理机制，有效解决企业“起名难”的问题，维护企业合法权益。全面落实“多证合一”登记制度改革，对证照种类、数量进行梳理整合，推行全程电子化登记管理，实行“一站式”网上并联审批，明确标准、缩短流程、限时办结。

**四、完善市场监管体系改革**

全面实行市场准入负面清单制度，推动“非禁即入”普遍落实,引导各类市场主体依法平等进入清单之外领域。深化市场监管综合行政执法改革，全面推行行政执法“三项制度”，完善“双随机、一公开”监管机制，加强各部门、各行业间联动性，建立健全登记注册、行政审批、行业主管相互衔接的市场监管机制，增强横向监管执法合力，推动跨部门联合监管，推进“互联网+监管”，完善信用监管机制，严格市场监管、质量监管、安全监管，完善违法严惩制度，建立健全“政府承诺+社会监督+失信问责”机制。持续推动社会共治，努力构建“企业自治、行业自律、社会监督、政府监管”的社会共治新格局，实现从监管到治理的转型。

## 第三节 推进农牧区综合改革

**一、优化土地要素供给**

完善落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权，认真贯彻第二轮土地承包到期后再延长30年的政策，创新土地流转方式，发展多种形式农业适度规模经营，探索推行农村承包土地的经营权抵押贷款。全面完成农村集体土地所有权、集体建设用地使用权、农村宅基地使用权、草原承包经营权确权登记颁证工作。鼓励承包经营权向专业大户、家庭农牧林场、农牧民合作社、农牧业企业等流转，探索对财政资金投入农牧业农村形成的经营性资产进行股权量化到户，推进农牧民以土地承包经营权、农牧业设施等资源资产参股到种养大户、专业合作社、龙头企业或其他农牧业项目，提高农牧民流转、务工、分红等收益。建立农牧区产权流转交易市场，引导农村集体所有的荒山、荒沟、荒丘、荒滩使用权有序流转。探索宅基地有偿使用制度和自愿有偿退出机制，开展农牧民土地承包经营权有偿退出试点。

**二、加快水利工程管理体制改革**

完善工程管护机制，落实各类水利工程管护主体和管理责任，推行管养分离和合同管理。加大水利工程维修养护经费落实力度，加强基层水利服务站、农民用水合作组织等建设。积极实施农牧区饮水安全提质增效工程、防洪排涝水利提升工程、水生态保护与修复工程和实施水利信息化工程。

**专栏12 科技创新驱动重点工程**

|  |
| --- |
| **科技馆建设。**建设县级科技馆。  **农牧业科技示范园区。**建设农牧科技示范园区。  **人才公寓建设。**建设60套人才公寓。  **创业孵化基地。**县级创业孵化基地建设。  **众创空间和虚拟创新社区。**建立低成本、便利化、全要素、开放式众创空间和虚拟创新社区。  **创新创业人才培养工程。**开展囊谦县乡土人才培养工程、“订单式”人才培养计划。  **青年创新创业工程。**构建青年创业平台，实施青年创新创业项目。做大做强“创青春”品牌。  **建设“互联网＋”创新创业平台。**在县城设立创新创业服务窗口，加强信息共享，优化服务流程，提升创新创业效率。 |

# 第九章 深度融入重大战略 打造开放新囊谦

紧抓新时代“一带一路”建设契机，不断建设和优化对外交流平台，拓展对外合作空间，培育国际合作和竞争新优势，构建全方位多层次高水平对外开放新格局。

## 第一节 打开对外开放融入新通道

畅通对外通道，充分发挥囊谦县西南与西藏毗邻、东南与四川省交界的区位优势，以及进藏重要通道的战略地位，将我县打造成青海省区域性交通物流枢纽中心，为扩大对外开放、加强交流合作创造条件、开辟空间。加强对外通道建设，努力提高通畅水平和通达深度，全面打通重要乡镇至西藏昌都、丁青、类乌齐等对外交通“大动脉”。配合做好青藏滇铁路囊谦段修建工作，进一步建成囊谦县重点出境通道。通过建设囊谦县支线机场，加快畅通对外运输通道。 进一步构建全县综合交通基础设施网络，积极衔接改造提升与州府玉树市及与杂多县、治多县、曲麻莱县、称多县交通运输衔接，打造玉树州“副中心”交通运输枢纽，畅通对外通道。

## 第二节 拓展区域合作发展新平台

以招商引资、承接产业转移为重点，加强与“一带一路”沿线国家和地区及毗邻地区的交流合作，大力引进一批重大产业项目和国内民营企业500强及行业龙头企业。依托青洽会、赛马会等平台扩大对外开放，适时设立囊谦分场，因地制宜承办射箭、赛马等各类少数民族体育赛事，提升对外开放水平。积极参与开展涉藏省区区域合作发展研究和规划，加强与西藏昌都、那曲地区、四川甘孜等地区文化交流与产业协作，加快旅游外联通道建设，共同开发精品旅游线路，打造旅游品牌，将囊谦建设成为国家文旅融合发展黄金旅游目的地，实现互利共赢、共同发展。积极融入澜沧江—湄公河流域治理与发展，开展多领域深度交流合作，争取流域内在物流、能源、贸易、文化旅游等方面的互利互惠，提升囊谦县的国际国内知名度。

## 第三节 拓宽对外交流合作新领域

积极融入“一带一路”战略，在条件成熟的国家和地区设立对外合作联络窗口，积极争取建立友好缔约城市，制定务实的交流合作计划，加强在人才、产业等多方面的交流与合作。组织工艺美术大师、非遗传人走出国门开展人文和民间交流，支持文化演出团体赴境内外进行交流演出，积极举办重大对外艺术交流活动，推动黑陶、藏舞（热巴、旋子、卓根玛）等传统特色文化精品项目走向世界，不断扩大国际知名度，提升囊谦参与对外合作交流的层次和影响。加强对外卫生医疗交流合作，开展包虫病、鼠疫等疾病的防控合作，力争在“一带一路”沿线国家和地区建立高原病和藏药诊疗中心。加强在荒漠化防治、湿地保护、流域生态保护和综合治理、碳汇交易、林业产业等方面的交流和合作。

## 第四节 推进对口支援合作新升级

**一、优化对口支援双方交流合作**

积极推动对口援青工作从被动援助向双方长期互利合作共赢转变，从有形资源和外力支持向引入思维观念和技术管理等软性资源转变，从现有支援帮扶关系向多层覆盖延伸。完善与北京市西城区在囊谦巩固脱贫攻坚、经济社会发展、生态环境、教育卫生、人才培养、民生持续改善等方面对口帮扶、社会力量参与帮扶等机制。强化宣传教育，充分调动社会各方面力量形成合力，建立健全援受双方就业援青联席会议制度，联动推进县域高质量发展。统筹考虑研究资金、技术、科技、市场、品牌、管理等优势与本地区产业发展的结合点，健全完善产业支援的体制机制。

**二、建立健全对口支援合作共赢机制**

以承接产业转移、建设跨地区园区等方式，支持引导支援方企业集团加强与生态畜牧业、文化旅游业的对接，积极融入支援方产业链、创新链、价值链。积极争取教育对口帮扶，扩大异地高中班、中职班办学规模，提升办学质量。深化对口支援医疗人才“组团式”支援工作，加强远程医疗会诊综合平台建设，实现优质医疗资源的实时共享。深化援受双方就业工作对接，通过异地培训、校企合作等促进就业创业。大力开展柔性引才引智，积极引进支援方“候鸟式”人才等各类人才和优秀团队。

# 第十章 提升社会治理现代化水平 打造平安新囊谦

坚持党的集中统一领导，加强和创新社会治理，推进治理体制、治理布局、治理方式的现代化，形成权责一致、运转高效，条块结合、以块为主、运作顺畅、方便群众的基层治理体系，通过加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，打造平安新囊谦。

## 第一节 建设更高水平的平安囊谦

**一、增强维护国家安全能力**

坚持总体国家安全观，实施国家安全战略，把安全发展贯穿我省发展各领域全过程，完善重大决策社会稳定风险评估机制，严防各类风险向政治安全领域传导。开展国家安全宣传教育，增强全民国家安全意识，充分发扬囊谦民间“崇山敬水”传统文化风俗，动员广大农牧民群众、宗教界人士继续开展爱国卫生运动。提升网络安全保障水平，全面加强网络安全保障，强化对数据资源、网络信息保护和关键信息基础设施安全防护。加强网络舆情导控，营造清朗的互联网空间。

**二、全民提高公共安全保障能力**

坚持人民至上、生命至上，把保护人民生命安全摆在首位。强化风险意识，织密全方位、立体化的公共安全网，确保人民生命财产安全。强化意识，完善和落实安全生产责任和管理制度。加强公共安全重点行业、领域管理，强化对产品质量、寄递物流、公共消防等领域监管。健全统一权威的全过程食品药品安全监管体系，推进“一品一码”追溯体系建设，确保“舌尖上的安全”。持续深化“食药污染”治理，加强和改进食品药品安全监管工作，健全食品药品质量追溯制度，防止重特大食品药品安全事故发生。加强生物安全防控，建设县级疾控机构生物安全实验室网络，提升重点传染病的病原微生物检测能力。禁止野生动物非法交易，最大限度避免病原体由野生动物向人类传播。强化生态环境监管，对各类环境违法违规行为实行“零容忍”，加大查处力度。完善和落实财政金融管理监督制度，确保财政金融安全稳定。

**三、健全应急管理体制**

构建统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制，完善统一的应急物资保障体系，强化综合实战演练，提高防灾减灾救灾能力。完善县域防灾抗灾基础设施建设，加大隐患排查整治力度，加强水质、空气质量自动监测系统建设，以及森林、草原、地质、气象、地震等灾害监测预警，做好自然灾害风险评估，完善防治、应急体系，提高物质保障水平。做好防灾减灾宣传工作。完善应急指挥体系建设，加强基层执法队伍、环境应急处置救援队伍建设。健全防洪减灾体系，建设集监测预警、拦挡排洪、治理修复等多功能于一体的防洪减灾体系。健全地质灾害防治体系。健全地震和地质灾害应急物资储备设施设备建设，完善地震和地质灾害技术服务体系建设和灾情信息报送机制建设，提高群众防护自救能力。

## 第二节 推进治理体制现代化

**一、充分发挥党委的领导核心作用**

各级党委(党组)应坚决贯彻中央关于社会治理的决策部署，建立健全县委对重大工作的领导体制，不断加强对社会治理的统筹谋划和宏观指导，及时研究解决社会治理重点领域和关键环节的突出问题，积极协调各大班子、各类组织参与社会治理，横向构建社会共治同心圆，纵向打造社会治理指挥链，真正把党的领导优势转化为社会治理效能。完善健全“村党支部+党员中心户+党员+村民”的农牧区党组织服务网络，建立以基层党组织为领导、村民自治组织和村务监督组织为基础、集体经济组织、农牧民合作组织和群团组织为纽带、其他经济社会组织为补充的村级组织体系。加强村党组织对村级各类组织和各项工作的全面领导。坚持把好基层干部队伍建设准入关、选入关、能力关“三道关”，派强用好第一书记，优化配强村“两委”班子,全面推行村“两委”主要负责人“一肩挑”、班子成员交叉任职，持续实施支部书记队伍建设“能力素质提升工程”和村(社区)干部学历素质提升工程。建立落实优秀村(社区)党组织书记通过定向考录进入乡镇机关和优秀村(社区)“两委”主要负责人通过考核聘用方式进入乡镇(街道)事业单位的制度。落实“223”后备人才培养机制，持续整顿软弱涣散村党组织，充分发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。加强易地搬迁村、城郊拆迁安置村党组织和自治组织标准化规范化建设，加强农牧民合作社等新型组织党组织建设，拓展网格、流动、帐篷党支部建设。落实加强党员干部包村联户、入户走访制度，帮助解决实际困难，引导群众自觉听党话、感党恩、跟党走。

**二、充分发挥政府的主责主导作用**

各级政府应主导社会治理工作，强化联动融合、集约高效的政府治理机制，加强社会治理规划、资源、力量、手段整合，主动开展社会治理，切实搞好公共服务、公共管理和公共安全，不断推动社会治理提质升级。支持和保证人大及其常委会依法行使职权，健全人大对“一府一委两院”监督制度，充分运用法定监督方式，加强对重大决策部署贯彻落实情况、法律实施和制度执行的监督检查。发挥人民政协作为政治组织和民主形式的效能，提高政治协商、民主监督、参政议政水平。健全人民政协专门协商机构制度机制，提高协商议政质量，促进协商成果的采纳、落实和反馈。

**三、充分发挥社会力量的协同共治作用**

加强基层群团协同化建设，强化对社会组织的引导，更好发挥群团组织的独特作用。打破社会治理“自上而下”的线型治理模式，健全市场主体、社会力量广泛参与的网状治理结构，充分释放微主体大能量。

## 第三节 推进治理布局现代化

**一、加强预防和化解社会矛盾机制建设**

坚持关口前移、源头预防、依靠群众、就地化解，不断丰富“枫桥经验”本地实践，完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系，健全社会心理服务体系和危机干预机制，积极构建多元化矛盾纠纷解决机制。完善矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，推行“4+4”矛盾纠纷化解工作法，健全“三调联动”工作体系，拓宽第三方参与矛盾化解制度化渠道，加强调节驿站、诉讼服务中心等矛盾调解组织建设。定期组织进行民族团结工作形势研判，认真开展影响民族团结矛盾纠纷调查处理，不断完善涉及民族方面的群体性事件预案，努力把影响民族团结和社会稳定的问题解决在基层，处理在萌芽状态。畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，建立健全矛盾纠纷应急流转调解机制，推进群众说事议事、法律会诊等载体建设。健全领导干部接访约访、带案下访、包案落实制度，建立阳光信访、责任信访、法治信访工作机制。完善社会心理服务体系和疏导、干预机制。完善重大决策社会稳定风险评估机制。深入开展司法宣传、司法教育工作，切实提高普法实效，大力推进智慧普法。

**二、完善社会治安防控体系**

健全平安囊谦建设工作机制，推进各级综治中心规范化建设、实体化运行、实战化应用。以“五张网”建设为重点，深入实施“雪亮工程”，健全完善点线面结合、网上网下结合、人防物防技防结合、打防管控结合的立体化社会治安防控体系。健全治安防控运行机制，完善社会治安形势分析研判、实战指挥、部门联动、区域协作机制，动态调整警力向社会治安防控薄弱地方聚集，提升研判主导、主动防控、精确打击能力，提高社会治安防控体系整体运行效率。健全街长、村警、保安、治安联防员、人民联防“红袖标”等群防群治力量参与机制，完善邻里守护、十户联防、店店联防等治安联防机制。建立健全跨界区域风险联动防控处置机制，定期或不定期开展演练，就防范输入性风险、重点人员跟踪、打击流窜性牲畜盗窃案件等方面加强协作、联创联建持续推进“六联”边界创建，切实有力推动了边界和谐稳定。建立健全网络综合治理体系,完善网络安全预警机制，健全重大舆情和突发事件舆论引导、信息发市、联动处置机制。持续深化扫黑除恶专项斗争的系统性协同性，巩固提升斗争成果，建立健全长效常治机制。完成虫草采集管理由政府管理型向政府服务型转变，为虫草采集管理工作平稳有序提供制度保障。

**三、健全网格化服务管理**

创新和完善网格化服务管理模式，科学划分网格，合理确定规模和管辖范围，构建全域覆盖、全网整合、高效运行的“全科型”网格服务管理体系。严格推行“三种类型、四个层级”网格化管理模式，基本实现“人在网中走，事在格中办”。配优网格长、指导员、监督员、网格员，切实提升服务群众和社会治理的能力和水平。坚持大联动、微治理，建立网格“共性化项目+个性化服务”清单，健全服务标准体系，健全首问负责、错时上班、延时服务、节假日轮休、AB岗互补制度，方便群众办事。加强专兼职网格员队伍建设，科学制定网格员岗位设置、薪酬体系、绩效考核、奖惩待遇、考录选拔等制度。构建“综治中心+网格化+互联网+大数据”管理模式现代综治平台，建成覆盖全县重点乡镇的社会治安视频监控，构建智能联动基层治理新模式，不断提升社会治安防控体系信息化、智能化水平。

**四、加强民族团结进步创建**

以铸牢中华民族共同体意识为主线，巩固和深化民族团结进步成果，深化“中华民族一家亲”和感恩教育，促进各民族像石榴子一样紧紧抱在一起，共同团结奋斗，共同繁荣发展。加强马克思主义祖国观、民族观、文化观、历史观、宗教观宣传教育，打牢各族群众“五个认同”“三个离不开”的思想基础,构筑各民族共有精神家园。加快推动党委主导、政府负责、各方参与、齐抓共管的民族团结进步示范县创建,持续开展民族团结进步“八进”活动。健全中华民族共同体意识教育常态化，把中华民族共同体意识教育纳入国民教育、干部教育、社会教育全过程。创新民族团结进步宣传载体和方式,完善民族团结进步教育设施,持续深化巩固宣传教育成果。加强各民族交往交流交融，推动形成各民族有机相融的社会结构和社区环境,创造各民族群众共居共学共事共乐的社会条件，以“丝绸之路”青海道和“唐蕃古道”为载体，打造民族团结进步走廊，建设“社区石榴籽家园”等服务平台，强化就业指导、子女入学、法律援助等服务管理工作。通过人才引进、干部交流、外出务工、民生项目实施等举措,鼓励干部群众不断开放融入、互鉴互学。以社会主义先进文化引领促进各民族文化传承发展，搭建各民族沟通的文化桥梁，广泛开展富有特色的群众性交流活动。提升依法管理宗教事务水平，全面贯彻党的宗教工作基本方针，坚持宗教中国化方向，着力提升宗教事务管理法治化水平，积极引导宗教与社会主义社会相适应，加强寺院管理，探索实施“国防绿+袈裟红”的管理模式，完善藏传佛教寺院理“三种模式”，深化“强村带寺”治理，创建和谐寺观教堂，加强宗教教职人员教育管理，健全长期轮训制度，持续强化思想教育引导，依法加强宗教领域突出问题标本兼治，加强寺院基础设施建设和基本公共服务保障。

## 第四节 推进治理方式现代化

**一、发挥自治基础作用**

强化自治基础作用，健全以党组织为领导、村(居)委会为主导、人民群众为主体的基层社会治理框架。适时修订基层群众自治领域相关法规，完善村民(代表)会议制度，拓展村民参与公共事务平台，完善“四议两公开”民主议事决策制度,全面实施村级事务阳光工程，推动形成基层议事协商“大事一起干、好坏大家判、事事有人管”。完善村规民约、居民公约、寺规僧约等基层群众自治制度，注重发挥调委会、治保会、关工委、红白理事会等下属委员会的职能作用，广泛推进村务、居务、厂务、校务等基层单位公共事务公开。

**二、发挥法治保障作用**

深入开展普法宣传教育，扎实推进“谁执法谁普法”责任制全面落实。抓好“关键少数”尊法学法守法用法，充分发挥各级法律顾问作用。加强社会治理领域地方立法工作，对用“习惯法”替代法律法规的现象坚决进行整治。健全乡村“三位一体”基本公共法律服务体系，加强法律援助和司法救助，大力开展“民主法治示范村”创建，实施农牧区“法律明白人”培养工程。

**三、发挥德治教化作用**

推进乡村文化建设，传承弘扬中华优秀传统文化，加大文明家庭、农村道德模范等典型培养、评比力度，全面推行移风易俗，大力倡导文明乡风，引导群众明是非、辨善恶、守诚信、知荣辱,构建新时代社会公序良俗。坚持把社会主义核心价值观融入社会治理各方面，内化为居民群众的道德情感，外化为服务社会的自觉行动，实现柔性治理社会、道德教化群众。深入开展群众性精神文明创建工作，积极倡导移风易俗，持续推进诚信社会建设，广泛树立先进典型。文化能够凝聚民心、教化民众、淳朴民风，应用好中华民族传统文化、民族特色文化，广泛开展人民群众喜闻乐见的文化体育活动，不断振奋人民群众的精气神。

**专栏13 社会治理重点工程**

|  |
| --- |
| **应急物资储备建设工程。**建设村级物资储备库。  **地质灾害防治工程。**开展2000户地质灾害区移民安置。开展香达镇、毛庄乡及寺院周边地质灾害综合治理工程。  **综治中心提档工程。**实施县乡综治中心提升改造工程。  **基层政权基础设施建设。**在新城区建设全县“两新组织”活动中心。在21个村社区建设360㎡标准化党员活动室。在青土村党性教育基地修建1200㎡的党员教育培训中心。在新城区打造一个县级党建文化长廊，在十乡镇和塘萨涌社区各打造1个党建文化长廊。  **社会治安防控网络建设。**推进“雪亮工程”建设，建立健全社会治安防控网络。  **公安视频图像信息应用平台。**完成视频图像信息应用平台，包括视频图像信息数据库、视频解析系统等。  **公检法司安基础设施建设。**新建或提升改造基层派出所、维稳检查站、警务用房、社区矫正中心、公共法律服务中心等，完善配套设施。  **民族团结进步建设工程。**打造一批民族团结进步示范乡镇(街道)、示范村(社区)。建设民族团结进步教育示范基地。  **寺庙基础设施及公共服务设施完善工程。**实施寺庙消防隐患整治工程，完善寺庙水电路基础设施建设，新建公共服务、宣教、医务室、寺庙管理等业务用房。 |

# 第十一章 加强规划实施保障 严格“按图施工”

强化规划的权威性、约束性和严肃性，充分认识规划实施的重大意义，切实加强规划的组织领导，完善规划实施机制，保障规划顺利实施。

## 第一节 坚持党的全面领导

坚持党对一切工作的领导，发挥各级党委（党组）领导核心作用，准确把握发展改革稳定大局，正确分析和判断经济社会发展面临的形势，加强和改进对经济社会重大事务的综合协调。加强制度化建设，不断改进工作体制机制和方式方法，强化全委会决策和监督作用，提高民主决策科学化水平。强化统一领导和部门协作，相关部门按照职责分工抓好落实，建立起齐抓共管的工作机制，密切协作配合，形成工作合力。加强对规划的细化和落实，在整体规划基础上，制定落实具体实施方案，并细化到年度目标。建立领导班子和领导干部推进规划实施的实绩考核制度，将考核结果作为选拔任用领导干部的重要依据。

## 第二节 形成规划实施合力

充分衔接协调各类规划，聚焦事关全县长远发展的大战略、跨部门跨行业的大政策、具有全局影响的跨区域大项目，把省委、州委的战略意图转化为全县共同的行动纲领。切实发挥对各类专项规划的指导约束作用，强化国土空间规划保障功能，确保空间开发强度管控和主要控制线落地。坚持开门编制规划，注重问需于民、问计于民，广泛听取人民群众意见建议。注重发挥工会、共青团、妇联等群团组织桥梁纽带作用，全面落实党的知识分子、民族、宗教等政策，充分发挥民主党派、工商联、社科联和无党派人士作用，提升红十字事业发展水平，最大限度凝聚热爱囊谦、建设囊谦、奉献囊谦的力量。全面提升统计能力、数据质量和服务水平。采取听证、公示等形式充分征求社会各界特别是利益相关群体的意见建议。

## 第三节 强化实施监测评估

强化规划权威性、严肃性，未经法定程序批准，不得随意调整更改各类规划，基于监测分析及评估结果，确有修订调整必要的，须按原规划审批程序报批，由同级发展改革部门提出调整建议，经政府研究并报经党委同意后，提请同级人民代表大会审议批准。将规划实施情况作为政务信息公开的重要内容，及时公布或通报实施进展，自觉接受同级人大监督、审计监督和社会监督。建立规划主要目标考核评价机制。建立规划重大工程项目督导评估机制，将重大工程项目实施进展情况作为考核各乡镇各部门的重要内容，加强与全州年度重点改革任务的衔接。

## 第四节 确保规划政策协同

围绕本规划提出的重大工程、重大项目和重大政策要求，多渠道筹措资金，争取国家、省级专项资金、对口支援资金和统筹安排州级财政资金预算，引导社会资金投向。在风险可控的前提下，引导和鼓励政策性银行、开发性银行和商业银行等各类金融机构创新信贷模式和产品，优化信贷投向，加强对重大基础设施、生态环境保护、重点民生工程、乡村振兴等重点领域和薄弱环节的支持，强化金融服务实体经济工程。建立健全符合主体功能定位的用地保障机制，用地指标重点向同级发展规划提出的重大发展平台和重大工程项目倾斜。

# 名词解释

**1.“五四战略”：**指“四个扎扎实实”“四个转变”“四化同步”“四个更加”“四种本领”。

**2.“一优两高”：**指坚持生态保护优先，推动高质量发展，创造高品质生活。

**3.“新玉树精神”：**指感恩、自强、包容、创新、和美。

**4.“五个示范省”：**建设国家公园示范省、建设国家清洁能源示范省、建设绿色有机农畜产品示范省、建设高原美丽城镇示范省、创建民族团结进步示范省。

**5.“四种经济形态**”**：**生态经济、循环经济、数字经济和平台经济。

**6.“六保”：**保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转。

**7.“六稳”：**稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期 。

**8.“四大战区”：**为打赢脱贫攻坚战，玉树藏族自治州囊谦县建立脱贫攻坚“四大战区”作战布局，将全县10个乡镇划分南方、北方、毛庄、娘拉“四大战区”、10个作战单元和69个行政村作战小组，通过“战区制”，明确时间表、划定责任田、绘制作战图、立下军令状，以新思路、新举措工作格局合力打好脱贫攻坚战。

**9.“两个越来越好”：**指发展越来越好，生活越来越好。

**10.“三级三类”空间规划体系：**“三级”指市（州）级、县（市、区、行委）级、乡镇级国土空间规划；“三类”指总体规划、专项规划和详细规划。

**11.“三线一单”：**指生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单。

**12.“水十条”：**《水污染防治行动计划 》简称“水十条”，是为切实加大水污染防治力度，保障国家水安全而制定的法规。

**13.“二品一标”：**指绿色食品、有机农产品和农产品地理标志。

**14.脱贫攻坚“四个不摘”：**摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管。

**15.“两不愁三保障”：**“两不愁”"就是稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿;“三保障”就是保障其义务教育、基本医疗和住房安全。

**16.“四好农村公路”：**指农村公路要建好、管好、护好、运营好。

**17.藏传佛教寺院管理“三种模式”：**指对规模和影响较大、内部管理混乱、曾经发生不稳定事件、治安隐患较多寺院实行共同管理；对寺院民管会能力不足、规章制度不健全、财物管理不规范、存在不稳定隐患的寺庙实行协助管理；对管理规范且长期保持稳定、僧尼爱国爱教的寺庙实行自主管理。