

囊政〔2018〕203号

囊谦县人民政府
关于印发囊谦县深度贫困地区脱贫攻坚规
划（2018-2020）的通知

各乡镇人民政府、县政府各部门、县直各单位：

《囊谦县深度贫困地区脱贫攻坚规划（2018-2020）》已经
县政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

囊谦县人民政府

2018年11月29日

前言

6月23日，习近平总书记在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上明确指出：“深度贫困地区是脱贫攻坚的坚中之坚，是脱贫攻坚这场硬仗中的硬仗，务必深刻认识深度贫困地区如期完成脱贫攻坚任务的艰巨性、重要性、紧迫性，采取更加集中的支持、更加有效的举措、更加有力的工作，扎实推进深度贫困地区脱贫攻坚，并就加大力度推进深度贫困地区脱贫攻坚提出了明确的要求。”10月18日，习近平总书记在党的十九大报告中指出：“要重点攻克深度贫困地区脱贫任务，确保到2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。”2017年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》，对深度贫困地区脱贫攻坚工作做出了全面部署。同月，中共青海省委办公厅、青海省人民政府办公厅印发了《关于加快推进深度贫困地区脱贫攻坚实施意见》，根据青海省脱贫攻坚实际，确定了囊谦县等15个县(市)为青海省深度贫困县和包括囊谦县毛庄乡等9个乡镇在内的25个乡镇为深度困难乡镇。

囊谦县地处高寒干旱、基础条件差、生态环境脆弱、自然灾害频发，经济发展滞后、产业发展水平低，是贫困面大、程度深的地区，已成为玉树州乃至全省脱贫攻坚较为突出的短板，是典型的深度贫困地区，如期实现脱贫目标的任务十分艰巨。为深入贯彻党的十九大精神，全面落实习近平总书记在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的重要讲话，攻克囊谦

县深度贫困最后堡垒，确保打赢脱贫攻坚战，同步实现全面小康，按照“适应新常态、立足新起点、瞄准新目标、创新新机制、采取新举措、实现新跨越”的思路，结合囊谦县实际，编制《囊谦县深度贫困地区脱贫攻坚规划（2018-2020年）》（以下简称《规划》），是指导囊谦县2020年实现脱贫摘帽的重要依据，也是实施囊谦县乡村振兴战略的有力抓手。

《规划》期限为2018-2020年。

试用水印

第一章 脱贫基础

囊谦县深度贫困地区贫困问题具有“区域性、民族性、特殊性、综合性”特征，住房难、行路难、饮水难、用电难、上学难、就医难、通信难、增收难等问题依然存在。总体看，脱贫攻坚已进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺阶段，更要理清脱贫现状，摸清短板，寻求脱贫之道。

第一节 基本情况

囊谦县地处青海省最南端，玉树州东南部，青海三江源自然保护区腹地，北与玉树市相邻，西与杂多县相接，东南与西藏自治区昌都市卡若区、丁青县和类乌齐县接壤，是青海的“南大门”，政区总面积 1.27 万平方公里，境内平均海拔 4000 米以上。县政府驻地香达镇距州府玉树市结古镇 168 公里，距省会西宁 984 公里。全县辖 9 乡 1 镇 69 个行政村 291 个生产合作社，常住人口 2.6 万户、11.2 万人，其中：农村人口 2.3 万户、10.4 万人，城镇人口 0.3 万户、0.8 万人，乡村劳动力 3.9 万人。全县有耕地 11 万亩（其中：水浇地 1.9 万亩、浅脑山旱地 9.1 万亩），主要种植青稞、豌豆、洋芋、油菜籽、青饲料及芫根等，可利用草场面积 1663 万亩。2016 年末，全县各类牲畜存栏数 42.6 万头（只、匹），牲畜出栏率和商品率分别为 31.5% 和 22%。全县自然资源丰富，有各类植物 800 余种，野生动物 107 种，有金、银、铜等矿产资源 12 种，其中卤水盐储量丰富，平均年产卤水 4 千吨左右。水资源丰沛，有扎曲、孜曲、巴曲、热曲、吉曲五条大河，水能理论蕴藏量 142.6 万千瓦。全县现有各类学

校（园）59所（初级中学2所、县直小学4所、乡镇寄宿制小学14所、村级小学7所、教学点3所、幼儿园29所），在校中小學生13470名，适齡兒童入學率99.02%，九年義務教育鞏固率95%以上。全县有卫生机构83个，其中：县级医疗单位4个，乡（镇）卫生事业单位10个，村卫生室69个。全县有宗教寺院105座，僧尼9967人，占全县总人口的8.86%。

2016年，全县生产总值8.45亿元，占全州总产值的13.7%。社会固定资产投资10.08亿元，占全州年度总投资的17.4%。社会消费品零售总额1.17亿元，占全州消费总额的10.4%。财政一般预算收入4413万元，下降0.56%，占全州财政总收入的12.3%。农牧民人均可支配收入5058元，预计2017年农牧民人均可支配收入达5691元。

第二节 贫困现状

一、脱贫攻坚难度大

玉树州2017年列为我省深度贫困市州之一，6个深度贫困市县占全省深度贫困市县的40%；40个深度困难乡镇，占全省深度贫困人口31%，深度贫困村贫困人口93487人，占全省深度贫困人口的39.1%，属于典型的深度贫困地区。全县累计识别并建档立卡贫困人口总量为7783户35095人，人口覆盖28个贫困村和41个非贫困村。截至2017年底，有11个贫困村退出，脱贫建档立卡贫困人口3485户15904人，其中，2014年342户1437人脱贫，2015年434户1957人脱贫，2016年退出5个贫困村、脱贫1174户5351人（含兜底416人），2017年退出6个贫困村、脱贫1547户7159

人（含兜底 1759 人）。仍有未脱贫的建档立卡贫 4298 户，19191 人，17 个贫困村尚未退出。全县农牧民人均可支配收入仅为全省平均水平的 58%，位列全省倒数第三。全县未脱贫的建档立卡贫 4298 户中，因病致贫占比 7.96%、因残致贫占比 2.05%、因学致贫占比 2.98%、因灾致贫占比 1.88%，因病、因残、因学、因灾返贫现象依然比较突出，全县持证残疾人总数 3220 人，其中，2017 年度未脱贫贫困残疾人为 702 人。贫困地区资源禀赋差，抵御灾害和市场风险的能力弱，返贫压力大；住房难、行路难、饮水难、用电难、上学难、就医难、通信难、增收难等问题依然存在，具有贫困户、贫困村等多级并存和空间分布格局。总体看，全县剩余贫困人口贫困程度更深、减贫成本更高，脱贫攻坚任务重，扶贫开发工作难度大，已进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺阶段。

二、基础设施缺项多

由于自然条件严酷、地方财力有限、历史欠账较多，囊谦县基础设施和公共服务设施缺项多、短板多。截止 2017 年底，全县 69 个行政村中，尚有 11 个行政村不通路，占 16%，城镇市政道路缺项 28 项，占市政规划道路的 40%。4 个乡镇、30 个行政村不通电（国家电网未覆盖），占 43.4%。21 个村通讯网络未覆盖，占 30.4%。全县集中饮水安全率达 48%，城镇供水盲点占县城规划范围的 30%。由于城乡供水设施老化，供水方式简单或水源地保护措施不足等，农牧区群众饮水安全巩固提升任务艰巨。囊谦县是全州唯一未能列入灾后恢复重建范围的地区，但由于城乡规划建设历史欠账多，项目缺口大，建设成本高，投资需求大，造成投资力度严重不

足，城乡建设严重滞后。尤其在住房改造、市政基础设施建设、社会保障、公共服务等方面的投入力度远不能满足“协调并进”和“追赶超越”的需要。

三、经济结构显单一

囊谦县 10 个乡镇中 3 个为纯牧业乡，7 个为半农半牧乡镇，粮食、蔬菜及大部分副食品全部依靠外地调运。虽然有小块农业区，但土地贫瘠，据调查，每亩青稞产量最多 200 斤，同时，受干旱、霜冻、冰雪影响和市场波动，收入甚微。由于自然环境严酷，牧草生长期短，单位面积产草量低、载畜量低，加之鼠害严重，草场退化。据调查，全县草地退化面积已达到 851 万亩，占全县草场面积的 51.2%。目前，全县面临着“传统产业增产难、新兴产业发展难”的现实困难，基层群众创业、就业渠道狭窄，增收致富困难重重。农牧民家庭收入中，政策性收入和采挖虫草收入占比高达 80%以上。

四、社会事业需求大

全县教育基础设施薄弱，办学条件简陋，学科专业教师不足，幼儿教师紧缺。据统计，全县学龄前儿童入学率为 43.6%，初中阶段入学率 82.37%，初中升学率 96.43%。由于受传统观念影响，适龄儿童入寺现象仍然存在，如毛庄乡孜多村拉松达哇家中有 2 名适龄儿童入寺。根据囊谦县中小学实际布局和岗位需要，按照班师比测算，全县共缺乏中小学教师专任教师 236 名、幼儿教师 500 名、工勤人员 325 人，共计 1061 人，而且临聘人员工资报酬低，队伍稳定性不高。全县 69 个村委会中有村级卫生室的有 46 个，其中 40 平方米的 38 个，30 平方米的 8 个，土建危旧房的 3 个，且只有

11 个村卫生室配备医疗设备，这些村级卫生室均没有达到标准要求。目前，我县还有 23 个村没有建成村级卫生室，对全县脱贫攻坚影响较大。卫星电视覆盖率低，广大牧民群众难以及时有效收看电视节目。据统计，现有的广播电视发射台仅能覆盖县城范围的 2147 户群众，占农牧民的 11%，尚有 89% 的农牧民无法收看电视节目。

五、住房条件改善慢

囊谦县农牧民群众住房约 60% 的房屋为传统的土木、砖木结构房屋，结构简单、条件简陋，抗震设防不足，成为制约贫困群众脱贫致富的一个突出问题。根据省建设厅组织的房屋抽查和评估，囊谦县在“4.14”地震前群众自行建设的住房 90% 以上未设上下圈梁、构造柱，无抗震能力。据调查，由于道路条件差，改善住房成本高，年久失修的土木结构住房、石砌房约 9200 户，占农牧民总户数的 40%。群众安全住房问题通过危旧房改造、灾后恢复重建、全州支持“一县六乡一镇”住房改造和易地扶贫搬迁等项目得到了一定的改善，2014 年以来囊谦县已实施危房改造和奖励性住房 9632 套。截止 2017 年底全县共有 4 类重点对象危房存量 4964 户，其中建档立卡贫困户 2983 户。由于经济能力有限，大部分住户无经济能力重新进行建房，仍有 3221 户贫困户的住房没有得到保障，其中，毗邻西藏边界的有 1776 户。

六、脱贫攻坚能力弱

一是贫困群众内生动力不足。受传统生产生活习俗和基础设施建设滞后，通讯网络覆盖不足等因素影响，囊谦县基层群众内生动力不足的问题依然比较突出。部分贫困户把贫

穷当做一种习惯，主观上没有脱贫摘帽的心理准备，缺少主动脱贫的意愿；部分贫困户发展信心不足，不敢突破自身局限脱贫致富；部分贫困户发展生产要素短缺，虽然有脱贫致富的想法，但心有余而力不足，在脱贫工作中找不到切入点和突破点，不知如何脱贫。此外，受宗教观念影响，部分群众惜售思想严重，不愿出售牲畜，发展生产积极性不高。二是县级财力严重不足。由于历史欠账及各项政策性配套和维护稳定等工作需要。截止 2017 年 10 月底，囊谦县财政缺口资金已经达到 3.2 亿元，仅 2017 年的基本建设项目及政策性县级配套资金需求就达 2.48 亿元，县城旧城区改造征地拆迁补偿资金近 1.4 亿元。据县财政部门测算，2017 年囊谦县县级财政收入预计达到 1000 万元，财政一般预算支出预计达 15 亿元，是年度财政收入的 150 倍。同时，囊谦县市政基础设施及民生保障项目政府性银行贷款总额已经达到 12.8 亿元，年均偿还利息 6788 万元，县级支持脱贫攻坚能力极弱。

七、致贫返贫因素多

由于特殊的地理环境、社会发育程度等因素影响，囊谦县致贫原因复杂，截止 2017 年底，全县未脱贫的 4298 户名建档立卡贫困人口中，长期慢性病人 1215 人、大病 382 人、残疾人 777 人，因病致贫占比 7.96%、因残致贫占比 2.05%、因学致贫占比 2.98%、因灾致贫占比 1.88%，因病、因残、因学、因灾返贫现象依然比较突出。全县共有“两线合一”农村低保人口 25843 人，城镇低保 2916 人，孤儿及困境儿童 2093 人，高龄老人 1679 人，重度残疾人 2845 人，特困

供养人员 858 人，年补助资金达 1.5 亿元，其中县级配套资金占 30%左右。从贫困户因病至贫情况来看，乙肝、结核病、风湿病、肝包虫病等普遍存在，预防和治愈难度大、农牧户费用开支大，一旦患病，将造成很大负担，导致贫困。深度贫困地区的贫困群众普遍存在超生、丧葬费用支出大等问题，严重影响脱贫致富。同时，囊谦县与西藏自治区的边界线长达 500 多公里，农牧民群众尤其是宗教界人士与外界联系频繁，是境内外敌对势力实施分裂渗透活动的重点地区之一，是全省重要的安全稳定屏障，有着“青海稳定看玉树，玉树稳定看囊谦”的说法。囊谦县承担着脱贫、环保、维稳三重压力，脱贫攻坚的形势十分严峻，不容乐观。

第二节 取得成效

一、脱贫攻坚成效显现

2015-2017 年，囊谦县扶贫和各行业部门累计投入资金 8.99 亿元(其中 2016 年前投入 6.67 亿元、2017 年投入 2.32 亿元)，重点实施了扶贫产业园、易地扶贫搬迁、脱贫资产收益、扶贫产业到户，以及道路交通、文化旅游、教育卫生、社会保障、住房改善、通讯电网等配套基础设施项目，2016 年实现 5 个贫困村退出，5351 人(含兜底 416 人)实现脱贫，贫困人口人均可支配收入达到 3316 元以上，2017 年实现 6 个贫困村退出，7159 人(含兜底 1759 人)实现脱贫，贫困人口人均可支配收入达到 3532 元以上。

二、基础设施和公共服务设施得到改善

全县行政村道路通畅率 84%，大电网覆盖范围内自然村通电率 39%，行政村饮水安全达到 69%，行政村通宽带率达

43%，新建行政村党员活动室覆盖率为 52%，农村新型合作医疗参合率、广播、电视综合人口覆盖率分别达到 98%、31.2%、97.1%，九年义务教育巩固率达 96%以上，城乡最低生活保障基本实现应保尽保，村级基础设施建设和公共服务设施得到明显改善。

三、安全住房改善力度不断加大

截至 2017 年，囊谦县把帮助基层群众优先解决住房难的问题作为重中之重，积极申报棚户区改造、灾后恢复农牧民住房建设、易地扶贫搬迁、危旧房改造、美丽乡村建设等住房改造项目，一是 2016 年易地扶贫搬迁项目投资 3813 万元的，涉及的 149 户已全部入住；2017 年易地扶贫搬迁项目投资 15514 万元，已完成 82.54%的工程量；二是整合了“一县六乡一镇”农牧民住房建设项目 5000 万元和危房改造项目 3000 万元，在十乡镇 16 个村实施住房建设。通过不断努力，农牧民安全住房得到了一定改善。

四、产业逐步培育壮大

为拓宽建档立卡贫困人口增收渠道，投入县级财政资金 1900 万元，省州专项资金 1500 万元，在县城香达镇投资建设了县扶贫产业园区项目，于 2017 年 11 月通过县级验收，为保证尽早发挥扶贫效益，择优入驻北京蓝逸高原牦牛乳加工、囊谦县达那羌根饮料、囊谦藏黑陶制作、黑青稞、藏红盐、中藏药材加工以及草工艺编织等特色优势精华产业，产业园产业运营后可带动全县 7 个乡镇 12 个贫困村的 1313 户、4935 人口脱贫致富，社会效益十分明显；2017 年到户产业项目在扎实的前期工作基础上，科学合理选择，认真组织实

施，在西宁市新千国际广场丝路风情步行街，购置商铺 1528.24 m²、16 间，投资 4175.36 万元，实现了首批受益 333.7676 万元，项目户人均受益 512 元；三是企业、专业合作社在脱贫攻坚中的作用得到较好发挥。如：毛庄乡雅杰生态畜牧业专业合作社给 305 名成员每人分红 3000 余元，诺玛种植养殖合作社给 24 户贫困户每户分红 5000 元。

试用水印

第二章 机遇与挑战

第一节 脱贫机遇

“十三五”后期，囊谦县深度贫困地区实现整体脱贫面临难得的历史机遇。

一、将脱贫攻坚摆在更加突出的位置

党的十九大作出了实施乡村振兴战略的重大部署，对全面提升农村工作水平、加快农村发展提出了更高要求，实现乡村振兴，打赢脱贫攻坚战是前提。党中央、国务院及省委省政府高度重视扶贫开发工作，把脱贫攻坚提升到了新的战略高度，十分关心、重视困难群众“脱贫困、奔小康”，并给予了更多的政策倾斜。“十三五”是全面建成小康社会的决定阶段。没有贫困地区的小康，没有贫困人口的脱贫，就不可能全面建成小康社会。针对“十三五”脱贫攻坚面临一系列重点难点问题，县委、县政府将积极落实党中央及省委省政府方针政策，采取更有力、更有效的过硬举措，加快解决县域内基础设施和公共服务瓶颈制约，为贫困群众就业创业、脱贫致富创造有利条件，补齐脱贫攻坚的“短板”，把打赢脱贫攻坚战作为实施囊谦县乡村振兴战略的首场硬仗。

二、脱贫攻坚已具备较好的工作基础

“十三五”以来，囊谦县贫困人口逐步减少，贫困地区面貌明显变化，为提前实现整体脱贫奠定了良好的工作基础。同时，经过这些年的实践探索，积累了不少的经验。“三基”建设的深入推进也为提前整体脱贫夯实了工作基础。这些有利于脱贫攻坚更好地扶到点上、扶到实处。

三、“精准扶贫”机制为脱贫攻坚提供重要的制度保障

囊谦县将深化扶贫改革作为推进工作、解决突出问题的根本动力。落实精准扶贫机制，通过建档立卡工作，识别贫困村 28 个、贫困人口 7783 户、35095 人，做到底数清、任务清、责任清。为了强有力地推进全县精准扶贫脱贫攻坚工作，按照“两到户、两覆盖”的要求，囊谦县委县政府及时调整了脱贫攻坚工作机制，形成了“四大战区、10 个作战单元、69 个作战小组”的脱贫攻坚的作战体系。县委书记、县长亲自挂帅，常委及副县级领导靠前指挥，县、乡镇、村社各级领导干部协同作战，以“金字塔”式作战体系，层层压实了县领导的联点责任、压实了行业部门的扶贫责任、压实了各乡镇党委政府的主体责任、压实了“第一书记”和驻村工作队的具体责任，确定了县级脱贫攻坚联席会议制度。抽调 151 名干部组建 31 个驻村工作队开展驻村帮扶；乡镇配备了扶贫专（兼）职干事 15 名，使全县扶贫队伍增加到了 197 人。一系列的精准扶贫机制的创新为脱贫攻坚提供重要的制度保障。

四、困难群众脱贫致富的愿望非常强烈

随着扶贫开发工作的深入推进，农村牧区贫困人口整体生产生活水平不断提高，贫困群众更加期盼同步实现小康，脱贫致富的主观能动性和创造性在增强，许多贫困人口期盼过上更加有尊严的生活。同时，随着专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫、外省援助扶贫“四位一体”的大扶贫格局基本建立，全社会关注扶贫、参与扶贫、支持扶贫的氛围日渐浓厚，脱贫攻坚的大环境越来越好。

第二节 面临挑战

2018-2020 年的这段时期，制约囊谦县提前实现整体脱贫的深层次矛盾依然存在，在扶贫开发取得显著成效的同时，加快整体脱贫面临一系列重点难点问题，脱贫攻坚面临重大挑战。

一、自然条件严酷，产业选择培育难

生存环境十分恶劣，是全国生存环境最恶劣的地区之一，主要表现为高、冷、稀、旱、灾等五个方面。一是海拔在 3250 ~ 5780m 之间；二是气温低，光照不足、辐射强烈、冷季长、暖季短、热量不足、降水集中，年平均气温 $-0.1 \sim 4.3^{\circ}\text{C}$ 之间，历年极端最高气温为 26.5°C ，极端最低气温 -21.2°C ；三是空气稀薄，含氧量低。同时，贫困地区产业结构单一，产业化水平不高，产业链条短，科技贡献率低，致富产业选择培育难，加之县场发育慢，融入县场能力差，缺乏辐射带动贫困户的能人和龙头企业、专业合作社等县场主体。

二、基础设施薄弱，公共服务不足

交通、能源、通信等基础设施薄弱是全面建成小康社会面临的基本困难之一，也是导致提前整体脱贫的不稳定和脱贫人口重新返贫的重要原因。贫困人口大部分仍然居住在高寒牧区等特殊类型贫困地区，基础设施欠账多，发展相对滞后，脱贫成本高，难度较大，据调研数据显示，2010 年玉树地震后，灾后重建投资 1.442 亿元，解决了 1030 户群众住房问题。县域内行政村道路通畅率仅为 18.84%，目前仍有 2037 户行路难；大电网覆盖范围内自然村通电率仅为 13%，仍有 1330 户不通电；有 10183 人农牧民的饮水安全问题未

能得到有效解决，特别是近年来实施的易地扶贫搬迁安置点的饮水安全项目建设较为滞后，贫困地区公共服务总体不足。

三、增收空间狭窄，致富脱贫难

随着经济发展新常态、生态保护力度加大和区位条件的限制，贫困群众经营性收入不高，外出务工等随季节和自然条件的限制，总体收入低。在加快整体脱贫的进程中，新旧矛盾相互交织，不平衡、不稳定、不协调的问题依然多，这些重点难点问题加大了提前整体脱贫的难度。

四、致贫成因复杂，脱贫成本高

目前，贫困问题是最难啃的硬骨头，资源禀赋差，抵御灾害和市场风险的能力弱，政策因素与区域环境、个体素质等致贫原因复杂多样、相互交织。因残，因病，因学及丧失劳动能力致贫问题依然突出。还有不少缺水、缺电、行路难、缺增收渠道。有相当脆弱农牧户处于脱贫边缘，抵御灾害和市场风险能力弱，脱贫攻坚难度大、成本高。

五、思想观念落后，生产能力低

由于受地理环境、自然因素、历史条件及风俗习惯等因素制约，贫困人口人均受教育程度低，文盲率高，文化水平低、思想观念落后，接受新生事物的能力差，使得贫困人口脱贫困难。传统的生产经营方式，贫困人口大多处于自给自足的自然经济状态，经济来源主要靠传统的养殖业和部分外出务工收入，“等、靠、要”思想严重，群众理财能力差。特别是贫困地区教育卫生事业的相对落后所导致的人力资本积累水平低下是提前整体脱贫面临的最大障碍。

六、县财政困难，扶贫配套资金难落实

2017 年年初预算安排财力 74748 万元，其中：一般地方财政收入 5312 万元，上级补助收入 54184 万元，提前预告专项 15252 万元，扣除提前预告专项外，2017 年县级财力为 59496 万元，由于营改增，一般地方财政收入 2017 年预计完成 1000 万元，这就造成 4312 万元的收入完不成，意味着囊谦县 2017 年可用财力为 55184 万元，其中：2017 年月工资达 3438 万元，年工资支出达 41256 万元，人员公用经费支出 2300 万元，车辆经费 115 万元，扣除以上三项自己能支配的财力为 11513 万元，年初安排了拆迁资金 8000 万元，剩余 3513 万元既要安排教育、卫生、扶贫、民政、社保等配套资金，还要保障全县各部门的运转和维稳及重点工作，县级财力无法保障各项工作的开展，造成很多工作由于资金的影响无法完成，也无法抽出更多资金用于扶贫攻坚。

第三章 总体思路

第一节 指导思想

一、指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以习近平总书记扶贫开发重要战略思想和深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的重要讲话精神为依据，深入贯彻执行中办、国办《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》和深度贫困地区脱贫攻坚工作电视电话要求，紧紧围绕“五四战略”，落实中共青海省委办公厅、青海省人民政府办公厅印发的《关于加快推进深度贫困地区脱贫攻坚实施意见》，结合囊谦县深度贫困地区实际情况，坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，坚持扶贫开发与经济社会发展相互促进，坚持精准帮扶与集中连片特困地区开发紧密结合、坚持扶贫开发与生态保护并重、坚持扶贫开发与社会保障有效衔接，采取特殊举措和过硬办法，继续强力推进“十个脱贫攻坚行动计划”和“十个行业扶贫专项方案”，借国家、社会之力，举全县之力，坚决打赢囊谦县扶贫开发攻坚战，为全面建成小康社会创造必备条件，为全县乡村振兴战略的实施打下坚实基础。

二、基本原则

——坚持党政主导，分级负责。整合优质资源，加大政策扶持，把深度贫困地区的精准扶贫工作作为脱贫攻坚的优选方向和重中之重，明确主体责任，细化任务分工，强化主

动担当，以更加务实的作风、更加有力的举措，全力推进产业扶贫各项工作落地生根。建立考核评价激励机制，确保脱贫攻坚各项任务落到实处。

——坚持问题导向，精准脱贫。针对不同原因、不同类型的贫困，采取不同的脱贫措施，对症下药、精准滴灌、靶向疗法，落实“一村一策、一户一法”，提高精准扶贫、精准脱贫的针对性和有效性。

——坚持突出重点，分类指导。以解决贫困群众最关心的安居、乐业、有保障和制约贫困地区经济社会发展突出问题为重点，根据县域内不同地区经济社会发展水平、扶贫对象现状，因地制宜，实行有差异的扶持措施。

——坚持落实创新机制，协调推进。落实国家及省委省政府脱贫攻坚方针政策，落实省委省政府为实现提前整体脱贫制定的相应的工作机制，协调推进整体脱贫、脱贫攻坚与新农村建设、区域脱贫攻坚和生态保护建设。

——坚持保护生态，绿色发展。牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，把生态保护放在优先位置，脱贫攻坚不能以牺牲生态为代价，积极探索生态脱贫新路子，让贫困人口从生态建设与修复中获益。

——坚持群众主体，激发动力。继续推进开发式扶贫，处理好国家、社会帮扶和自身努力的关系，贯彻落实以人民为中心的理念，着力构建以贫困群众为基础环节的利益联结机制，做好利益分配制度设计，着力维护贫困群众利益。进一步摸清底数，瞄准扶贫对象，确保政策实施精准、项目到户精准、利益分配精准，激发贫困户参与发展旅游业的主动

性和积极性，形成持久的内生动力。

第二节 规划目标

一、总体目标

根据《中共青海省委办公厅 青海省人民政府办公厅印发〈关于加快推进深度贫困地区脱贫攻坚实施方案〉的通知》，到 2020 年，囊谦县实现摘帽，在 2017 年脱贫工作的基础上，剩余 17 个贫困村全部退出，4298 户 19191 人建档立卡贫困人口全部脱贫；牧区居民人均可支配收入增长幅度高于全省平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。巩固提升期将延续低保、医疗及贫困助学等扶贫各项优惠政策。囊谦县生产生活条件明显改善，基本公共服务水平大幅度提高，牧民群众自我发展能力显著增强，全面消除绝对贫困现象，与全省同步全面建成小康社会。到 2020 年，确保现行标准下深度贫困地区贫困人口全部实现脱贫，确保贫困村全部销号，确保解决区域性整体脱贫；稳定实现贫困人口不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障；实现贫困地区农民人均可支配收入增长幅度高于全省平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。

年度脱贫目标详见表 3-1。

表 3-1 三年脱贫攻坚规划年度贫困村退出、贫困人口脱贫表

内 容	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
贫困人口脱贫（人）	7715	6789	4687	巩固
贫困村退出（个）	8	7	2	巩固

二、具体目标

深度贫困县农牧民人均可支配收入达到 4000 元以上，九年义务教育巩固率大于 93%、城乡居民基本医疗参保率大于 98%、城乡居民基本养老参保率大于 95%、贫困村退出率 100%、当年底贫困发生率小于 3%、脱贫人口错退率小于 2%、贫困人口漏评率小于 2%、群众满意度大于 90%，稳定实现贫困人口“两不愁、三保障”目标。

——**基础设施目标**。到 2020 年，具备条件的建制村 65% 实现通沥青（水泥）或砂石路；贫困村安全饮用水普及率达到 70%；在大电网覆盖范围内，解决贫困村生产生活用电问题，大电网覆盖范围外太阳能供电全覆盖。到 2020 年，实现全县牧民群众饮水安全的目标，集中供水率达到 70% 以上，自来水普及率达到 45%；进一步实施农网升级改造，全面提升配网供电能力和供电质量，满足牧民群众生活、牧业生产用电需要，牧业区全体牧户基本生活用电得到保障；进一步提升县乡、乡村公路等级，实施通乡油路建设、通村通户道路硬化等道路通畅工程，全面解决全县各乡、各村道路交通问题。

——**住房及居住环境目标**。到 2020 年，解决 100% 贫困农牧户住房安全问题，贫困群众的居住条件得到明显改善。继续完善村级住房建设规划，确保全县群众住有所居、住得安全、住的舒心。建成高原特色小城镇、高原美丽乡村，将各村打造成基础设施健全、生态环境优美、精神文化丰富、群众面貌焕然一新、宜居宜业宜游的新农村、新牧区。

——**基本公共服务目标**。到 2019 年，义务教育巩固率达到 99% 以上；贫困村实现有标准卫生室、有标准文化活动

室、有综合服务中心；建立新型农牧业生产信息化科技服务体系；贫困户实现广播电视“户户通”达到100%，贫困村基本实现信息有线及无线网络宽带全覆盖；贫困户新农村合作医疗参与率达到100%，农村牧区最低生活保障实现应保尽保；社会救助体系进一步健全完善。到2020年，贫困地区群众获得的基本公共服务更加均等。

——产业发展目标。牧业经营主体建设新机制将全面落实；旅游扶贫、电商扶贫等新型扶贫产业基本建立。到2019年，贫困村牧民专业合作组织建立比率达到95%；实现每个贫困村有1项优势主导产业；建立1个县级扶贫产业园区；贫困户至少参与1项稳定增收项目，贫困群众自我发展能力进一步提高。到2020年，初步构建特色支柱产业体系，防灾避灾能力不断提升，建成具有当地特色的乡村旅游景点、特色种养业项目，打造电商平台、完善县场交流体系。

——减贫任务目标。通过实施10个脱贫攻坚行动计划扶贫攻坚行动，到2020年底，剩余17个贫困村全部退出，4298户19191人建档立卡贫困人口全部脱贫，全县28个贫困村全部实现脱贫“摘帽”；贫困地区牧民群众人均可支配收入增长幅度高于全省平均水平，整体贫困问题得到全面解决，实现与全省同步进入小康社会。

——生态改善目标。到2019年，贫困地区生态文明建设得到进一步加强，生态建设补偿机制全面落实，贫困地区减灾防灾能力得到显著提高，因灾返贫现象基本得到解决。到2020年，全县资源、环境、生态问题总体明显改善。具体目标详见表3-2。

表 3-2

贫困地区贫困人口全面建成小康社会主要指标

发展目标		类 别	指 标	单 位	2018	2019	2020 年	备注
具体 发展 目 标	减贫 目标	贫困人口	脱贫	人	7715	6789	4687	约束性
		贫困村	建档立卡贫困村全部退出	个	8	7	2	约束性
		贫困县	国家、省级扶贫开发工作重点县和片区县数量	个	1	摘帽	巩固提 升	约束性
		收入	贫困农牧民人均可支配收入	元	4000	4000	4000 以 上	预期性
	基础 设施	交通	贫困村道路通畅率	%	18.84	65	100	约束性
		饮水	贫困村自来水普及率	%	42.69	70	100	预期性
	基本 公共 服务	教育	贫困地区义务教育巩固率	%	96	99	99	约束性
		文化	贫困户通广播电视率	%	100	100	100	预期性
		信息化	贫困自然村通宽带（含有线和无线）比率	%	85	100	100	预期性
	社会 保障	养老保险	贫困户参加新型农村社会养老保险比率	%	95	99	99	预期性
		医疗	贫困户新农村合作医疗参与率	%	95	99	99	预期性
	安居	住 房	贫困户危房改造比率	%	—	100	100	约束性
	产业 发展	贫困户参与增收项目比率		%		100	100	约束性

第四章 重点工程

按照囊谦县深度贫困现状，在《玉树州深度贫困地区脱贫攻坚三年行动计划》、《囊谦县“十三五”脱贫攻坚规划》的指导下，立足深度贫困地区脱贫攻坚短板，在深入实施“八个一批”脱贫攻坚行动计划和十个行业专项脱贫方案的同时，重点解决全县建档立卡剩余贫困人口的精准脱贫。针对深度贫困地区脱贫攻坚任务，精准施策，提出三年重点工程，加快推进深度贫困地区脱贫攻坚任务的完成，确保如期脱贫。

第一节 实施精准脱贫

在精准识别的基础上，摸清致贫返贫原因和帮扶需求，找准症结，靶向治疗，精准脱贫措施到村到户到人，切实保障现有贫困人口如期脱贫致富。

一、特色产业脱贫

立足本地的特色与资源优势，因地制宜，制定贫困地区特色产业发展规划，将贫困户纳入现代农牧业产业发展体系，充分调动贫困人口的主体作用，统筹囊谦县各有关部门管理权能和项目资源，推动扶贫资源使用由多头分散向统筹集中使用转变，实施“一村一策、一户一法”，发挥产业对贫困户脱贫增收的带动功能，确保贫困户有长期稳定的收益。

（一）扶贫产业园区

为让囊谦县扶贫产业园区更好的发挥示范引领和产业带动作用，以“全国草地生态畜牧业试验区建设”、“草原生

态保护补助奖励机制”、“三江源二期建设项目”、“菜篮子工程建设”等项目为载体，立足囊谦县资源优势，在囊谦县扶贫产业园区现有基础上提档升级，建设农畜产品精深加工基地。

（二）村集体经济扶持项目

从扶持政策、培育特色产业和带动贫困户的经营主体等方面，引导、指导和激励贫困村发展村集体经济。根据 69 个村的资源禀赋和村集体经济“破零”计划，择优选择种植、养殖、交易销售、农产品加工、民族工艺品、书法、物流、餐饮、文艺表演等特色产业，扶持“村党支部+合作社+农牧户”模式的村集体经济建设。为做到项目向贫困户倾斜，需加强特色产业技术培训，让贫困户掌握 1 至 2 门特色产业技术。

（三）光伏产业项目

通过在贫困村建设村级光伏电站或采取联村及县域集中建设等方式，实现贫困村光伏资产收益全覆盖，确保指标应保尽保，项目即申即办，优先并网，增加贫困户收入的同时，发展壮大村级集体经济。建设囊谦县 28 个深度贫困村光伏基地，每村建设 0.5MW，共计 14 MW。

（四）乡村旅游扶贫产业项目

依托囊谦县的生态旅游资源和以藏传佛教为主的独特人文旅游资源，开展原始自然旅游和人文旅游，让农牧民转产发展旅游，开发富有囊谦县特色的旅游产品，打好生态牌，增加农牧民收入。建设白扎乡生达村、吉尼赛乡吉赖村、娘拉乡娘买村、着晓乡茶卡村等 4 个合作自驾车（牧家乐）营

地项目，大力开展藏家乐、生态旅游和歌舞文化为主的旅游业。

（五）电子商务进农村示范工程

推进电子商务进农村综合示范工程，建立县级电子商务公共服务中心，在各乡镇建设电子商务综合服务站，在 28 个贫困村建立电子商务服务点。开展电商企业及农畜产品品牌培育、电子商务培训，推进农畜产品“上行”，打造县乡村三级电子商务综合服务体系。到 2019 年实现每个贫困村培养 1 名电商带头人。

（六）商贸流通销售网点项目

重点在贫困乡镇和特色农产品产地的农产品批发市场、县乡农贸市场、商贸物流等基础设施，创新拓展农产品流通渠道。为 9 个乡镇，28 个深度贫困村新建生活物资、粮油副食销售网点，每个村建设 300 m²的商贸流通设施，并配套冷链仓储设施。

（七）资产收益脱贫

结合囊谦县的实际，在保障到户财政扶贫资金安全和不改变其所有权性质的前提下，将其入股到合作社、建设旅游项目及购置商铺，贫困群众以资产收益的方式取得收益，明确资产运营方对财政资金形成资产的保值增值责任，健全收益分配机制，确保资产收益及时回馈持股贫困村和贫困户。结合产业调整，建设扶贫产业园。安排资金 0.62 亿元，用于支持种植养殖大户、龙头企业、家庭农场、专业合作社进驻扶贫产业园，充分发挥辐射带动作用，同时，借鉴和探索资源变股权、资金变股金、农民变股民的“三变”改革经验，

探索股份合作制扶贫新模式。以合作、联营、入股等多种方式，与建档立卡户中有经营意愿但经营能力弱的贫困人口实现搭帮互助，增加贫困户经营性收入。按照扶持标准，安排 2571 户 9748 人到产业扶持项目中，按人均 6400 元标准投入，投资 0.62 亿元，扶持带动贫困群众增收。

专栏 1 深度贫困地区特色产业扶贫工程

扶贫产业园区：对囊谦县扶贫产业园区进行提档升级，扶持建设囊谦县特色农畜产品精深加工基地 1 处，冷链物流仓储基地 1 处，农产品信息交易平台 1 处，投资 1.5 亿元，69 个贫困村 4820 户 19590 人收益。

村集体经济扶持项目：根据 69 个村的资源禀赋和村集体经济破零计划，择优选择种植、养殖、书法、交易销售、农产品加工、民族工艺品、物流、餐饮、文艺表演等特色产业，扶持“村党支部+合作社+农牧户”模式的村集体经济建设，对村集体经济中的能人、带头人、贫困户和非贫困户开展特色产业技能、现代企业管理方面的培训，每村村集体经济扶持补助资金 350 万元。投资 2.415 亿元。

光伏产业项目：全县共建设 14MW 光伏基地，28 个深度贫困村每村建设 0.5MW，投资 0.98 亿元，每村 0.035 亿元。

乡村旅游扶贫产业项目：建设白扎乡生达村、吉尼赛乡吉赖村、娘拉乡娘买村、着晓乡茶哈村等 4 个合作自驾车（牧家乐）营地，大力开展藏家乐、生态旅游和歌舞文化为主的旅游业，投资 0.2 亿元。

电子商务进村示范工程：建设 1 个县级农村电子商务公共服务中心，1 个电子商务进村电子商务进村综合示范点，69 个电子商务服务点实施改造提升工程。项目投资 0.38 亿元，其中，县级农村电子商务公共服务中心项目 0.3 亿、电子商务进农村综合示范点 0.01 亿、电子商务服务点实施改造提升工程 0.069 亿。

商贸流通销售网点项目：在 9 个乡镇的 28 个贫困村，新建生活物资、粮油副食品销售网点（每村 300 m²投资 3000 元/每 m²），合 90 万元）及配套冷链设施（10 万/套），每村 100 万。投资 0.28 亿元。

资产收益脱贫：按照扶持标准，安排 2571 户 9748 人到产业扶持项目中，按人均 6400 元标准投入，投资 0.62 亿元，扶持带动贫困群众增收。

二、生态保护脱贫

积极探索生态保护和脱贫攻坚相结合的新模式，紧抓三江源生态保护工程建设机遇，深度挖掘开发生态公益岗位，帮扶安置各类就业困难群体，不断增加贫困群众收入，让生态保护反哺于民。加快推进囊谦县深度贫困地区生态建设与脱贫攻坚互促双赢，提高贫困人口参与生态保护的积极性和

受益水平，争取生态公益管护岗位建档立卡贫困户全覆盖，完善贫困户参与方式、用工酬劳、收益分配等机制，按照贫困农牧户每户有劳动能力、具备条件的1人从事生态管护工作，安排草原、林地生态公益岗位，补助标准为1万元/人·年，稳定实现所有有劳动能力的贫困户每户1人就业目标。

28个贫困村的发展潜力

专栏 2 生态公益管护岗位扶贫工程

生态公益管护岗位：安排草原生态公益管护员69个村1425户1425人，每人每月1800元，3年需投资0.9234亿元，林地生态公益管护员69人（69个贫困村安排一名），每人每年1万元，3年投资0.2484亿元。

三、发展教育脱贫

深度贫困地区的教育水平就是扶贫攻坚战中的最短板，要克服教育这块“短板”，就要实施教育脱贫，对建档立卡中因学致贫的128户贫困家庭，支持其子女完成从学前到大学学龄的学业教育，阻断贫困代际传递。落实学前教育资助制度，满足囊谦县适龄儿童学前教育需求。积极稳步推进农村义务教育阶段学生营养改善计划。推进教育资源均衡配置，实施“教育扶贫全覆盖行动”，改善农村义务教育薄弱学校办学条件。支持贫困家庭高中毕业生到省内外经济较发达地区中等职业学校接受教育。为贫困家庭在读中职、高中、高校贫困学生提供每生每年1000元的扶贫专项助学金；对贫困家庭在校大学生，通过实施农村贫困家庭大学生助学项目、发放助学金、助学贷款等，解决贫困学生在校的基本生活问题，不增加家庭负担，帮助其完成学业。对贫困家庭学生继续实施15年免费教育，对学前3年免除保教费，对义务教育9年免除学杂费和教科书费，对寄宿生给予生活补助；对高中阶段3年（普通高中、中职）免除学杂费和教科书费，

继续提供助学金；对就读高等院校的贫困家庭大学生加大资助，让贫困学子安心就学，不让一户脱贫户因学返贫，不让一个学生因贫失学。每年安排500万元用于贫困家庭适龄儿童和在读中职、高校贫困学生的资助,3年安排0.15亿元。

四、转移就业脱贫

按照“培训农牧民、转移农牧民、富裕农牧民”的思路，依托玉树州职校及省内外职校办学优势，以提升基本素质和发展生产、务工经商等基本技能为重点，优先保证贫困劳动力的培训需求。对自主创业、取得营业执照并正常经营三个月以上的贫困家庭创业者，给予一次性创业补贴和奖励，同时给予免费创业培训和指导。对开办“网店”的，享受灵活就业人员扶持政策。提供青年创业贴息贷款，促进贫困大学生实现就业。建立输出输入地劳务对接平台，促进贫困劳动力转移就业，实现转移就业与脱贫举措精准对接。针对 28 个深度贫困村安排 3177 人次的职业技能培训和创业扶持。

专栏 3 深度贫困地区就业培训扶贫工程

就业培训扶贫工程：转移就业培训 3177 人次，其中吉尼赛乡 270 人次，觉拉乡 324 人次，着晓 305 人次,毛庄乡 274 人次，香达镇 492 人次，东坝乡 276 人次，尕羊乡 175 人次,吉曲乡 397 人次，娘拉乡 197 人次，白扎乡 467 人次。按照每人次 2000 元，总投资 0.064 亿元。

五、健康建设脱贫

实施健康扶贫行动，统筹卫生计生、民政、扶贫等部门资源，建立基本医疗保险、大病保险、医疗救助“三重医疗保障”，遏制和减少因病致贫和因病返贫现象。对失去劳动能力的贫困人口参加新型农村合作医疗的个人缴费部分给予全额补助。将贫困人口全部纳入重特大疾病救助范围，新

型农村合作医疗和大病保险制度对贫困人口实行政策倾斜，实施贫困人口先诊疗、后付费的结算机制。扩大贫困人口门诊报销范围，提高报销比例。加大医疗救助、临时救助、慈善救助等帮扶力度，实行区级统筹，实现兜底报销。对于因大病住院的贫困人口申请大病救助，为每人每年提供享受6000元补助，年度安排补助资金900万元；所有的因病致贫人以贫困标准来进行补助，需要资金1000万元。总计需要安排资金1900万元，覆盖因病致贫、因病返贫人口1500人。

六、社会帮扶脱贫

目前，囊谦县建立了“85321”认亲结对帮扶机制，覆盖全县28个贫困村、3个维稳村和38个非贫困村的贫困户。实施了“三包结对认亲”、“千家连万户”和社会各界帮贫助困行动。全县共派驻第一书记151名、驻村干部172名，联点帮扶单位80个，帮扶总户数1323户。进一步深化定点帮扶、对口援青和东西扶贫协作工作机制，将帮扶资金主要用于支持深度贫困地区基础设施、公共服务、改善民生等领域，全面启动“中国社会扶贫网”上线工作，建设精准高效的社会扶贫工作平台，构建“五位一体”的保障体系，形成政府、市场、社会协同推进的大扶贫工作格局。从2018年起，每年将北京市、国家广电局的援建资金的80%用于深度贫困地区脱贫攻坚。

专栏 4

社会帮扶工程

社会帮扶：从2018年起，每年将北京市、国家广电局援建资金的80%用于深度贫困地区脱贫攻坚。

七、社会保障兜底脱贫

通过政府购买服务的方式，建立贫困家庭重度残疾人“集中托养+日间照料+邻里互助”等脱贫解困机制，在建档

立卡和农村低保户家庭当中定向招聘 1000 余名贫困人员，稳定解决一批贫困家庭就业问题。争取将重度残疾人辅助器具适配纳入医保报销范围。动态调整贫困残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴标准，适当提高补贴标准。对 60 岁以上无劳动能力、无生活来源、无法定赡养人的贫困老年人，纳入特困供养范围。产业、生态保护扶贫、基础设施建设等项目向部分丧失或无劳动能力的低保政策兜底贫困户倾斜，实施折股量化资产收益扶贫，防止“一兜了之”。其中：

（一）救灾物资储备库项目

囊谦县目前尚无救灾物资储备库，救灾物资储备无法满足各种对救灾物资多样化的需求，需要建立相应具有集散功能，提高救灾物资储备物流效率的物资储备库，实现救灾物资储备全县联动，能够在应对灾害时，及时做出反应。根据《救灾物资储备库建设标准》规定，建设囊谦县吉曲乡救灾物资储备库（含设备）1 处，占地面积 1009.6 m²，救灾物资储备库建筑面积 300 m²，总投资 0.02 亿元。

（二）养老福利项目

囊谦县 28 个深度贫困村均无养老福利场所。根据 28 个深度贫困村实际，在 28 个村当中，建立 28 处各 200 m²的幸福院，同时，为完善养老服务体系，解决相关配套设施不完善的问题，购置 28 套附属设施及设备购置，项目总投资 0.22 亿元。

（三）未成年人救助保护中心建设项目

囊谦县 69 个行政村均无未成年人需要救护，县未成年人救助保护中心设施设备老化、失修且不完善，为提升县未

成年人救助保护中心服务功能和服务水平，需配备 1 套未成年人救护装备。

（四）妇女儿童服务中心及家庭暴力庇护所建设项目

囊谦县目前尚无一处专门的妇女儿童活动场所，对于家暴而言，妇女和儿童也没有一处可以庇护的场所，为此，本项目安排在香达镇建设 1 处 300 m²的妇女儿童服务中心及家庭暴力庇护所，10 处乡镇级 100 m²的妇女儿童服务中心及家庭暴力庇护所，并配套相关生活办公等附属设施。

（五）特殊困难群体帮扶项目

特殊困难群体包括城乡对象中，“三无对象”、高龄老人、大中专学生、重病残人员及单亲家庭未成年子女等特殊群体。目前，全县持证残疾人 3220 人（2017 年未脱贫的 702 人），需要使用辅助器具的为 1015 人，需实施重度贫困残疾人家庭无障碍改造 2856 户。全县持证残疾人 3220 人需要以居家托养、日间照料为主进行帮扶，安排 42 人重度残疾人肢体矫治手术。为帮扶残疾人就业，需在囊谦县新城区建设 1 处残疾人就业技能培训中心，建筑面积 400 m²。

（六）政策兜底扶贫项目

脱贫攻坚后，继续对囊谦县财政全供养人员 3459 人，财政间接供养人员 16940 人（其中：五保户 1481 人，农村低保 12543 人，城镇低保 2916 人）实施社会保障兜底政策。

八、商业保险

完善基本养老和最低生活保障制度。实现城镇居民社会养老保险和新型农村社会养老保险制度全覆盖。加快完善以农村居民最低生活保障制度、新型合作医疗制度、农村居民

医疗救助制度、五保、供养制度、自然灾害生活救助制度等为主要内容的农村居民社会保障体系，推动新型农村养老保险全面铺开。目前，囊谦县农村新型合作医疗参合率达到98%，农牧民具有基本的医疗保障，但面对重大疾病，部分贫困群众无力承担产生的费用，从而导致因病返贫、因病致贫。为对大病患者发生的高额医疗费用给予进一步的保障，突出扶贫攻坚，减轻贫困群众大病医疗费用负担，防止出现新的因病致贫、因病返贫现象，对贫困地区困难群众在基本医疗保障的基础上，进行农村医疗补充救助。完善商业保险公司承办医疗补充保险政策，按照人均150元为标准，为深度贫困地区贫困人口购买大病医疗保险，做到对基本医疗保障制度拓展和延伸，实现医疗商业保险全覆盖，提高大病支付保障能力，进一步体现“保险+扶贫”式的互助共济、扶贫脱贫，促进社会公平正义。

专栏 5 社会保障兜底脱贫工程和商业保险

救灾物资储备库项目：新建吉曲乡救灾物资储备库 300 m²，投资 0.0173 亿元。 养老福利项目：新建 28 处各 200 m²的幸福院，购置 28 套附属设施及设备购置，共投资 0.22 亿元； 未成年人救助保护中心建设项目：1 套基本装备。投资 0.01 亿元。 妇女儿童服务中心及家庭暴力庇护所建设项目：在香达镇建设 1 处 300 m²的县级妇女儿童服务中心及家庭暴力庇护所，10 处乡镇级 100 m²的妇女儿童服务中心及家庭暴力庇护所，并配套相关生活办公等附属设施，项目投资 0.14 亿元。 特殊困难群体帮扶项目：实施贫困残疾人家庭无障碍设施改造、日间照料和邻里互助托养、建档立卡户内贫困残疾人托养、辅助器具适配、肢体矫治手术等，投资 0.28 亿元。 农村医疗补充救助（商业保险）：为 69 个村 7783 户 35095 人贫困人口购买大病医疗保险，每人每年 150 元，投资 0.16 亿元。
--

九、金融扶贫

重点支持能够带动贫困户脱贫致富的扶贫产业园区、专业合作组织和已建档立卡的贫困户等与扶贫开发关联度高，扶贫对象能够广泛参与养殖业、民族文化产业和农畜产品加

工业等。鼓励金融机构将信贷资金向深度贫困地区聚焦，在贷款准入、利率、期限等方面，采取差异化信贷支持政策。深入推进《金融支持精准扶贫玉树行动方案》，实现建档立卡贫困户金融服务全覆盖，切实满足贫困地区、贫困群众有效金融需求。利用互助资金和 530 小额信贷，将囊谦县 3 年风险防控资金 1000 万元，按照 1:5 的比例进行贷款，3 年需要金融扶贫贷款 5000 万元。

第二节 提升乡村基础

以改善农村牧区生产生活条件为切入点，全面推进美丽乡村建设。加大农村基础设施建设力度，切实改善农村居住条件，切实推进农村环境综合整治，提升公共服务水平，推进美丽乡村建设。

一、改善人居环境

（一）危房改造工程

为进一步做好全县农牧民危旧房改造，没有住房保障的 3846 户贫困户（含毗邻西藏边界村社的 1776 户）纳入农牧民危旧房改造范围。深度贫困村户均补助不超过 6 万元的标准实施危房改造项目，2019 年底前完成危房改造任务，到 2020 年底前完成边界村社的住房改造。

（二）饮水安全工程

饮水难是深度贫困地区普遍面临的问题，也是贫困群众脱贫致富的必然要求。目前，全县饮水入户率 3%，行政村饮水安全仅为 42.69%，总体偏低。由于囊谦县地广人稀，村与村之间相距较远，部分村社牧户与牧户之间也有一定距离，

即部分地区的自来水管仅接入到村或某一牧户，以自来水接入点为中心辐射周边住户。冷季后，因为管护不当或管道保暖措施不到位等因素，导致水管爆裂停水等现象时有发生，致使大片农牧民饮水困难，不得不在周边河道取水饮用，存在安全饮水隐患，这对农牧民生活、健康造成了一定威胁。扎实推进贫困地区贫困户安全饮水工作，对老化管道进行维护，对 28 个贫困村未通入地区，配套建设供水管、入户井、蓄水池等配套设施，解决 2356 户用水困难群众饮水困难，确保贫困户饮水不缺一户，贫困人口不少一人，让困难群众喝上达标水、放心水，安全饮水得到保障，改善贫困群众生活质量，激发贫困群众发展产业的动力。

（三）农村卫生厕所建设

对室外厕所进行规范修缮或者重建，推广普及应用无害化卫生厕所，搞好粪便无害化管理。按照 500m 半径，每个村建设至少 3 个面积为 25 平方米的农村牧社公共卫生厕所，囊谦县共建 207 个项目投资 1.1 亿元。

专栏 6 深度贫困地区改善人居环境工程

危旧房改造工程：对 3221 户进行危旧房改造，其中：1776 为边界村户实施农牧民危旧房改造工程。投资 2.301 亿元。 饮水安全工程：对 28 个贫困村 2356 户，新建、维修管道 51.05km、井 151 眼、引水口 87 处、蓄水池 88 座、供水管 531.2km、入户井 2356 座、检查井 99 座、阀门井 930 座、保温钢管 300m、护管坝 5 座、潜坝 2 座。投资 1.18 亿元。 农村卫生厕所建设工程：囊谦县新建 207 个 25 平方米的农村牧社公共卫生厕所，投资 1.1 亿元。

二、强化基础设施建设

（一）加快交通基础设施建设

囊谦县共有县道 9 条 539.96 公里；乡道 28 条 530.396 公里；村

道 63 条 926.07 公里。全县 69 个行政村当中，已畅通水泥路的行政村有 33 个，行政村畅通率为 47.8%，已通达砂石路的行政村有 25 个，行政村道路通畅率为 18.84%，很多道路因年久失修，为群众顺畅出行带来困难和安全隐患。全面推进深度贫困地区农村公路网建设，升级改造县乡公路，提升路网主骨架结构，修建通村公路，优化通村公路路线走向，打通农村公路断头路，完善路网结构中的毛细血管系统，突出“保基本、兜底线”，建设“外通内联、通村畅乡、安全便捷”的交通运输网网络，为广大困难群众脱贫提供更好的保障，实施县乡三级公路升级改造 179km、新建通自然村道路工程和部分道路硬化工程。

（二）加快水利基础设施建设

农田水利与农业发展有密切的关系，农业生产的成败在很大程度上决定农田水利事业的兴衰。囊谦县有耕地 118668.3 万亩（水浇地 6629.4 万亩，旱地 112038.9 万亩），占全州耕地面积的 50%，有效灌溉面积为 5.5 万亩，其中，31312 亩耕地灌溉、排水等农田水利设施因年久失修而无法使用，农田水利设施不完善。为改善囊谦县 31312 亩农田水利设施，完善农田灌排体系，实施高效节水灌溉项目，提高农田灌排骨干工程的配套率和完好率，为深度贫困地区群众解决农田水利最后一公里的问题，增加贫困地区旱涝保收基本农田面积，促进农民持续增收。在改善农田灌溉设施的同时，同步改善吉曲乡、觉拉乡、尕羊乡、东帕乡、着晓乡的 4000 亩灌溉草场。

（三）加快农村能源设施建设

实施贫困地区农网升级改造和太阳能工程，重点解决贫困村供电设施落后、供电能力不足的问题。实施新一轮农网改造升级，做到有条件的深度贫困地区大电网覆盖，已覆盖

囊谦县 10 个乡镇的 6 个，覆盖率为 60%，覆盖全县 69 个行政村中的 38 村，覆盖率为 55%，28 个深度贫困村已考虑光伏发电进行覆盖，其他 3 个贫困村需实施电网延伸覆盖工程，新建高压线路 33.91km，低压线路 40.51km，新增主变 1 台，为贫困村群众脱贫致富提供安全、可靠、充足、经济的电力供应，满足农牧民生活、农业生产用电需要。

（四）加快农村网络设施建设

开展互联网为农便民服务，提升农村互联网金融服务水平。充分利用各类信息资源，强化脱贫攻坚信息服务。不断完善扶贫开发信息平台的区、乡级数据。目前，囊谦县 69 个行政村中通通讯网络 49 个，覆盖率为 71%；未覆盖 20 个村的地区不通信或通信信号极弱，面对这种情况，为保障贫困地区困难群众公平享有信息通信基本公共服务，让贫困群众感受现代通信网络多带来的丰富信息生活，进一步缩小城乡“通信鸿沟”，深入推进贫困地区信息通信基础设施建设，加快电信普遍服务推进工作，提高网络覆盖能力，对未覆盖网络的村实施覆盖工程，新建基站、信号塔等通信设施，为贫困地区整体脱贫致富、全面建成小康社会提供强有力的信息通信保障。

专栏 7 强化基础设施建设工程

县乡公路升级改造工程：县乡公路升级改造 179km（交通、旅游），全部为三级公路，投资 8.05 亿元。

通自然村道路工程：新建 201 条公路、合 1914km，投资 3.826 亿元。

道路硬化工程：新建 8 条公路、合 101.6km，投资 0.813 亿元。

水利灌溉工程：改善灌溉面积 31312 亩，投资 0.97 亿元，草原灌溉 4000 亩，投资 0.51 亿元。

能源建设工程：实施 3 个贫困村的电网延伸覆盖工程，新建高压线路 33.91km，低压线路 40.51km，新增主变 1 台，投资 0.506 亿元。

网络通信工程：建 20 个行政村的网络通信（2G/3G/4G）基站，配套设施 20 套，传输线路约 280 公里，新建基站机房 340 m²（每个 17 m²），投资 0.29 亿元。

强化基础设施建设工程总投资 9.52 亿元。

三、提升基本公共服务水平和质量

继续加强教育、公共医疗卫生服务水平建设，完善社会保障体系，优化社会环境，全面改善民生。实现深度贫困地区贫困群众“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。

（一）教育

截止目前，囊谦县现有各类学校（园）59所（初级中学2所、县直小学4所、乡镇寄宿制小学14所、村级小学7所、教学点3所、幼儿园29所），在校中小學生13470名，适龄儿童入学率99.02%，九年义务教育巩固率95%以上，乡镇周边适龄儿童基本都在乡（镇）中心学校住校就读，有3所学校基础设施较差，硬件设施不达标，教学条件较差，需进行扩建。尽快增加幼儿园数量，增加幼儿入园率，仍有13个村的幼儿入园困难，无法满足需求。进一步改善深度贫困地区办学条件，实现教育均衡发展，是扶贫开发的重要任务，也是阻断贫困代际传递的重要途径，从基础上加快摆脱贫困奔小康的步伐。

专栏8 深度贫困地区教育事业建设工程

学前教育：新建13个村的幼儿园，共5698 m²教学及生活用房，投资0.17亿元。

义务教育：扩建小学3所、合6733 m²教学、生活用房，投资0.32亿元。

（二）卫生

囊谦县现有各级各类公立医疗机构65所，其中2家公立医院，1所疾病预防控制中心，1家妇幼保健中心，2家中心卫生院，8个乡镇卫生院、41个40 m²村卫生室（未达标），7个30 m²的村卫生室（未达标），7个20 m²的村卫生室（未达

标), 19 个村委会无村级卫生室。均以藏医药为主, 医疗点规模极小, 装置简单, 只配备了最基本的医疗器械, 如注射器、听诊器、血压表、药柜架等。由于基层医疗卫生条件差, 人才匮乏, 诊疗设备简陋, 使群众生病后常常面临两难——到乡村卫生服务室看病不放心, 到城里看病不方便。

为扭转农牧民群众看病难的局面, 为大医院分流病人, 实现“小病不出村”、“看病不再难”的目标, 需建好乡村卫生院(室), 加强卫生队伍建设, 深入推进健康扶贫工作。按 1000 人口以下的村建筑面积不少于 60 m²的建设要求, 新建 19 个村卫生室, 改扩建 50 个未达标的村卫生室使其达到建设标准, 并配备基本设备。

专栏 9 深度贫困地区健康扶贫工程

健康扶贫工程: 新建 69 个 60 m²的村卫生室, 并配备基本医疗设备。工程投资 0.47 亿元。

(三) 公共文化

文化扶贫是改造贫困文化、遏制返贫现象、提高自身素质、增强自我发展能力的关键和根本, 大力推进深度贫困村公共文化服务体系建设, 提高贫困群众的思想文化素质和科学技术水平, 是促进农村经济发展, 从根本上改善农民生活的关键所在。目前, 囊谦县娘拉乡娘麦村、吉尼赛乡吉来村等 29 个行政村和 4 个社区, 尚无文化服务中心, 均与村委会合用业务用房, 基础设施不健全, 不能很好的发挥其功能。通过建设 360 m²集宣传文化、党员教育、科学普及、普法教育、体育健身等功能为一体的基层综合性文化服务中心, 加强地区文化事业发展, 保障贫困地区群众基本公共文化权

益，开阔群众视野，提升群众精神文明素养，能激发农深度贫困地区社会发展的内在活力。

专栏 10 公共文化事业建设工程

村级综合文化服务中心：建设囊谦县娘拉乡娘麦村、吉尼赛乡吉来等 29 个、4 个社区集宣传文化、党员教育、科学普及、普法教育、体育健身等功能于一体的 360 m²综合性文化服务中心，投资 0.363 亿元。

试用水印

第五章 投资估算和资金来源

第一节 投资估算

深度贫困地区脱贫攻坚总投资 32.73 亿元，其中，实施精准脱贫工程投资 12.19 亿元，占总投资 37.24%；提升乡村基础建设投资 20.54 亿元，占总投资 62.76%。详见表 6-1。

表 6-1 投资估算总表

序号	项目名称	合计（亿元）	投资比重
总计		32.73	0.627
一	实施精准脱贫工程	12.19	
（一）	特色产业脱贫	5.30	16.18%
1	扶贫产业园提档升级工程	0.50	1.53%
2	村集体经济	2.42	7.38%
3	光伏产业	0.98	2.99%
4	乡村旅游扶贫产业	0.12	0.37%
5	电子商务扶贫	0.38	1.16%
6	商贸流通销售网点项目	0.28	0.86%
7	资产收益脱贫	0.62	1.91%
（二）	生态保护脱贫	0.94	2.88%
1	草原生态公益岗位	0.92	2.82%
2	林地生态公益岗位	0.02	0.06%
（三）	发展教育脱贫	0.15	0.46%
（四）	转移就业脱贫	0.06	0.19%
（五）	健康建设脱贫	4.41	13.49%
（六）	社会帮扶脱贫		
（七）	社会保障兜底脱贫	0.67	0.02
1	救灾物资储备库	0.02	0.05%
2	养老福利	0.22	0.67%
3	未成年人救助保护中心	0.01	0.03%
4	特殊困难群体帮扶项目	0.28	0.86%
4.1	贫困残疾人家庭无障碍设施改造	0.05	0.15%
4.2	建档立卡内贫困残疾人托养	0.01	0.03%
4.3	日间照料和邻里互助托养	0.10	0.31%
4.4	建档立卡内辅助器具适配	0.01	0.03%
4.5	建档立卡内肢体矫治手术	0.11	0.34%
5	妇女儿童服务中心及家庭暴力庇护所建设项目	0.14	0.43%
6	政策兜底扶贫	0.00	0.00%

序号	项目名称	合计（亿元）	投资比重
（八）	农村医疗补充救助（商业保险）	0.16	0.48%
（九）	金融扶贫	0.50	1.53%
二	提升乡村基础	20.54	0.63
（一）	改善人居环境工程	4.57	13.98%
1	危旧房改造工程	2.30	7.03%
2	饮水安全工程	1.18	3.60%
3	农村卫生厕所建设工程	1.10	3.35%
（二）	强化基础设施建设	14.97	0.46
1	县乡公路升级改造工程	8.05	24.59%
2	通自然村道路工程	3.83	11.69%
3	道路硬化工程	0.81	2.48%
4	水利灌溉工程	1.48	4.52%
5	能源建设工程	0.51	1.55%
6	网络通信工程	0.29	0.89%
（三）	提升基本公共服务水平和质量	1.00	0.030
1	教育	0.49	1.50%
1.1	学前教育	0.17	0.52%
1.2	义务教育	0.32	0.98%
2	卫生	0.47	1.43%
3	公共文化事业	0.04	0.12%
3.1	村级综合文化服务中心	0.04	0.12%

第二节 资金筹措

深度贫困地区脱贫攻坚总投资 32.73 亿元，其中，国家专项资金 28.44 亿元，占总投资的 86.89%，社会帮扶资金 3.01 亿元，占总投资的 9.20%，金融资金 0.66 亿元，占总投资的 2.02%，资产收益资金 0.62 亿元，占总投资的 1.89%。详见表 6-2。

表 6-2

资金筹措表

序号	项目名称	投资（万元）				
		合计	国家专项资金	社会帮扶资金	金融资金	资产收益
	总计	32.73	28.44	3.01	0.66	0.62
一	实施精准脱贫工程	12.19	7.90	3.01	0.66	0.62
(一)	特色产业脱贫	5.30	1.87	2.80	0.00	0.62
1	扶贫产业园提档升级工程	0.50	0.20	0.30		
2	村集体经济	2.42	0.97	1.45		
3	光伏产业	0.98	0.39	0.59		
4	乡村旅游扶贫产业	0.12	0.05	0.07		
5	电子商务扶贫	0.38	0.15	0.23		
6	商贸流通销售网点项目	0.28	0.11	0.17		
7	资产收益脱贫	0.62				0.62
(二)	生态保护脱贫	0.94	0.94			
1	草原生态公益岗位	0.92	0.92			
2	林地生态公益岗位	0.02	0.02			
(三)	发展教育脱贫	0.15	0.15			
(四)	转移就业脱贫	0.06	0.06			
(五)	健康建设脱贫	4.41	4.41			
(六)	社会帮扶脱贫					
(七)	社会保障兜底脱贫	0.67	0.46	0.21	0.00	0.00
1	救灾物资储备库	0.02	0.02			
2	养老福利	0.22	0.22			
3	未成年人救助保护中心	0.01	0.01			
4	特殊困难群体帮扶项目	0.28	0.14	0.14	0.00	
4.1	贫困残疾人家庭无障碍设施改造	0.05	0.03	0.03		
4.2	建档立卡内贫困残疾人托养	0.01	0.01	0.01		
4.3	日间照料和邻里互助托养	0.10	0.05	0.05		
4.4	建档立卡内辅助器具适配	0.01	0.01	0.01		
4.5	建档立卡内肢体矫治手术	0.11	0.06	0.06		
5	妇女儿童服务中心及家庭暴力庇护所建设项目	0.14	0.07	0.07		
6	政策兜底扶贫	0.00	0.00			
(八)	农村医疗补充救助（商业保险）	0.16			0.16	
(九)	金融扶贫	0.50			0.50	
二	提升乡村基础	20.54	20.539	0.000	0.000	0.000
(一)	改善人居环境工程	4.57	4.57	0.00	0.00	
1	危旧房改造工程	2.30	2.30			

序号	项目名称	投资（万元）				
		合计	国家专项资金	社会帮扶资金	金融资金	资产收益
2	饮水安全工程	1.18	1.18			
3	农村卫生厕所建设工程	1.10	1.10			
(二)	强化基础设施建设	14.97	14.966	0.000	0.000	0.000
1	县乡公路升级改造工程	7.80	8.05			
2	通自然村道路工程	3.83	3.83			
3	道路硬化工程	0.81	0.81			
4	水利灌溉工程	1.48	1.48			
5	能源建设工程	0.51	0.51			
6	网络通信工程	0.29	0.29			
(三)	提升基本公共服务水平和质量	1.00	0.998	0.000	0.000	0.000
1	教育	0.49	0.49			
1.1	学前教育	0.17	0.17			
1.2	义务教育	0.32	0.32			
2	卫生	0.47	0.47			
3	公共文化事业	0.04	0.04			
3.1	村级综合文化服务中心	0.04	0.04			

第三节 分年度投资

估算总投资 32.73 亿元。其中，2018 年计划投资 18.85 亿元，占总投资 57.59%；2019 年计划投资 9.58 亿元，占总投资 29.27%；2020 年计划投资 4.31 亿元，占总投资 13.14%。详见表 6-3。

表 6-2

分年度投资计划和收益情况表

序号	项目名称	合计(亿元)	年度计划											
			2018 年				2019 年				2020 年			
			投入资金	受益村数	受益户数	受益人数	投入资金	受益村数	受益户数	受益人数	投入资金	受益村数	受益户数	受益人数
	总计	32.73	18.85				9.58				4.31			
一	实施精准脱贫工程	12.19	5.90				3.73				2.56			
(一)	特色产业脱贫	5.30	2.98				1.19				1.13			
1	扶贫产业园提档升级工程	0.50	0.35	69	4820	19590	0.10	69	4820	19590	0.05	69	4820	19590
2	村集体经济	2.42	0.67	19	1150	5175	0.81	23	1438	6471	0.95	27	2232	7944
3	光伏产业	0.98	0.98	69	4820	19590								
4	乡村旅游扶贫产业	0.12					0.06	2	244	1128	0.06	2	243	857
5	电子商务扶贫	0.38	0.19	28	534	1974	0.11	28	534	1974	0.08	28	534	1974
6	商贸流通销售网点项目	0.28	0.17	28	1096	4055	0.11	28	1096	4055				
7	资产收益脱贫	0.62	0.62	69	2571	9748								
(二)	生态保护脱贫	0.94	0.31				0.31				0.31			
1	草原生态公益岗位	0.92	0.308	69	1425	1425	0.308	69	1425	1425	0.308	69	1425	1425
2	林地生态公益岗位	0.02	0.007	69	69	69	0.007	69	69	69	0.007	69	69	69
(三)	发展教育脱贫	0.15	0.05	69	4820	19590	0.05	69	4820	19590	0.05	69	4820	19590
(四)	转移就业脱贫	0.06	0.04	28	2000	8928	0.02	28	1000	4464	0.00	28	177	791

[illegible]

序号	项目名称	合计(亿元)	年度计划											
			2018 年				2019 年				2020 年			
			投入资金	受益村数	受益户数	受益人数	投入资金	受益村数	受益户数	受益人数	投入资金	受益村数	受益户数	受益人数
(八)	农村医疗补充救助(商业保险)	0.16	0.05	69	7783	35095	0.05	69	7783	35095	0.05	69	7783	35095
(九)	金融扶贫	0.50	0.17	69	5748	23931	0.17	69	5748	23931	0.17	69	5748	23931
二	提升乡村基础	20.54	12.94				5.85				1.75			
(一)	改善人居环境工程	4.57	2.79				1.78				0.00			
1	危旧房改造工程	2.30	1.26	17	2106	6553	1.04	14	1740	5393				
2	饮水安全工程	1.18	1.00	30	2860	11894	0.17	5	496	2065				
3	农村卫生厕所建设工程	1.10	0.53	69	4820	19590	0.57	69	4820	19590				
(二)	强化基础设施建设	14.97	9.804				3.591				1.571			
1	县乡公路升级改造工程	8.05	5.07	12	7038	28152	2.15	3	1343	5372	0.83	3	1825	7300
2	通自然村道路工程	3.83	2.94	162	13702	57548	0.89	39	4367	15641				
3	道路硬化工程	0.81	0.81	6	3368	9191								
4	水利灌溉工程	1.48	0.62	20.00	1361.00	8674.00	0.41	3.00	108.00	442.00	0.45	4.00	473.00	2206.00
5	能源建设工程	0.51	0.37	3			0.14							
6	网络通信工程	0.29									0.29	30	702	4215
(三)	提升基本公共服务水平 和质量	1.00	0.346				0.473				0.179			
1	教育	0.49	0.13	8	2528	2773	0.36	8	1692	1852	0.00	0	0	0
1.1	学前教育	0.17	0.13	8	2528	2773	0.04	5	514	565				

序号	项目名称	合计(亿元)	年度计划											
			2018 年				2019 年				2020 年			
			投入资金	受益村数	受益户数	受益人数	投入资金	受益村数	受益户数	受益人数	投入资金	受益村数	受益户数	受益人数
1.2	义务教育	0.32					0.32	3	1178	1287				
2	卫生	0.47	0.18	115	23812	82461	0.11	67	12345	35851	0.18	69	6714	27764
3	公共文化事业	0.04	0.04	10	575	2170	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
3.1	村级综合文化服务中心	0.04	0.04	10	575	2170								

第六章 效益分析

脱贫项目的效益是脱贫致富的重要条件，通过一批扶贫项目的有序推进，可促使深度贫困地区基础设施建设和公共服务水平得到显著提升，挖掘、培育、发展、壮大更多致富产业，形成脱贫“短期靠就业，长期靠产业”的工作思路，贫困群众自我发展能力显著增强，生产生活水平明显改善，贫困农牧民收入稳步提高，加快实现全州全面迈入小康社会与区域经济社会可持续发展。

第一节 生态效益

本着变劣势为优势，坚持生态优先、绿色发展的理念，通过在全县范围内实施一批生态扶贫工程，可有效解决县域内草畜矛盾突出、生产能力低下等问题，使区域生态系统良性循环，为构建国家“三江源”生态保护屏障，推进三江源国家公园体制试点，提高现有农牧业资源高效利用，实现生态保护与脱贫攻坚互促双赢奠定坚实的基础。

第二节 经济效益

全县加快传统农牧业向现代农牧业转型发展，发展高原特色生态农牧业，优势主导产业发展壮大，产业结构进一步得到升级优化，同时大力发展循环经济，打造一批有特色、上规模、附加值高、竞争力强的特色主导产业，安排特色产业资金 3.61 亿元，推动深度贫困地区区域发展和贫困群众脱贫致富。到 2020 年，贫困农牧民人均纯收入将大幅提高，人均收入将达到 4400 元，人均年增长 10.5%。

第三节 社会效益

囊谦县深度贫困地区通过脱贫攻坚，进一步补齐制约深度贫困地区发展的短板，合理酌情制定一张“横向到边、纵向到底”的扶贫网络，4298户19191人建档立卡贫困人口全部脱贫，解决11946人饮水安全；提升深度贫困地区道路通畅率，全面实施县乡公路升级改造、通自然村道路及道路硬化等工程投资7.23亿元，改善11.59万人的出行。解决3846户贫困户安全住房问题；全面提升教育、医疗、社保及公共服务保障能力；牧区居民人均可支配收入增长幅度高于全省平均水平，增强深度贫困地区综合发展能力，促进民族团结、社会稳定和经济繁荣。

第七章 保障措施

提前实现整体脱贫，时间紧、任务重，必须严格落实责任。囊谦县各级党委、政府要抓住难得的历史机遇，切实将脱贫攻坚工作摆到更加重要、更为突出的位置，加强对《规划》实施的组织领导，以改革创新为动力，着力消除体制机制障碍，建立健全《规划》实施机制，集中力量解决突出问题，科学有力有序有效的推进《规划》的实施，确保《规划》目标的实现。

第一节 组织实施

一、从严落实组织领导责任

为了强有力地推进全县精准扶贫脱贫攻坚工作，囊谦县委县政府及时调整了脱贫攻坚工作机制，形成了“四大战区、十个作战单元、六十九个作战小组”的脱贫攻坚的作战体系。县委书记、县长亲自挂帅，常委及副县级领导靠前指挥，县、乡镇、村社各级领导干部协同作战，以“金字塔”式作战体系，层层压实了县领导的联点责任、压实了行业部门的扶贫责任、压实了各乡镇党委政府的主体责任、压实了“第一书记”和驻村工作队的具体责任，确定了县级脱贫攻坚联席会议制度。

二、着力夯实基层基础

深入推进“三基”建设，增强基层党组织带领群众脱贫攻坚的能力和水平。抓好以村党组织为核心的村级组织配套建设，集中整顿软弱涣散村党组织，提高贫困村党组织的创造力、凝聚力、战斗力。选好配强村级领导班子，突出抓好村党组织带头人队伍

建设。继续做好选聘高校毕业生到贫困村服务工作，发挥好大学生村官在脱贫攻坚中的作用。

三、强化驻村工作队的作用

加大对第一书记和扶贫（驻村）工作队跟踪管理，强力推动“123”工作机制落地，确保第一书记和工作队下得去、待得住、干得好，全方位、多功能发挥作用。加大驻村干部考核检查力度，不稳定脱贫不撤队伍、不换干部，不合格的召回，并由组织部门记录在案。对在基层一线干出成绩、群众欢迎的驻村干部，要重点培养使用。

四、充分调动贫困群众积极性

充分发挥贫困群众主动性和创造性，增强贫困群众“造血功能”和自我发展能力。要引导贫困群众通过自力更生努力改变贫困面貌，彻底转变等靠要思想观念，激发贫困群众主动脱贫的积极性。坚持从实际出发，正确引导群众预期，充分尊重群众意愿，认真落实“一事一议”“村民自建”“以工代赈”“以奖代补”等政策，让贫困群众参与脱贫计划和实施方案的制定，参与扶贫项目建设、管理和监督全过程，充分尊重他们的民主权利，发挥他们的主体作用。

五、依法推进脱贫攻坚

认真贯彻落实《青海省农村牧区扶贫开发条例》，依法落实脱贫攻坚措施，管理扶贫项目和资金，开展监督检查。在规划编制、项目安排、资金使用、监督管理等方面，提高规范化、制度化、法治化水平。健全贫困地区公共法律服务制度，切实保障贫

困人口合法权益。强化执法监督和责任追究，推动整体脱贫攻坚依法有序开展。

六、营造脱贫攻坚良好舆论氛围

把握正确舆论导向，全面宣传党和政府扶贫开发的决策部署、政策举措，宣传我省扶贫开发取得的巨大成就，宣传各地区各部门精准扶贫、精准脱贫的好做法、好经验。各级新闻媒体要深入脱贫攻坚主战场，充分报道脱贫攻坚、脱贫致富的生动实践和先进典型，发挥好典型示范作用，形成精准扶贫、精准脱贫的良好氛围。

第二节 机制创新

一、健全精准脱贫机制

完善精准识别、建档立卡基础性工作，做到一户一本台账、一个脱贫计划、一套帮扶措施，倒排工期、不落一人。贫困户识别由户籍所在地政府负责。建立完善贫困人口动态管理机制，推行扶贫对象网络实名公示制度。建立贫困户脱贫认定机制，实行脱贫逐户销号，做到脱贫到人。对已经脱贫的农牧户，在一定时期内让其继续享受扶贫相关政策。建立脱贫退出机制，出台退出管理办法，明确退出标准，制定脱贫攻坚验收办法，明确贫困户脱贫、贫困村和贫困县退出标准及时序，建立由户到村到乡到县的脱贫成效评价制度。加强对扶贫开发工作绩效的社会监督，开展贫困地区群众扶贫满意度调查，建立对扶贫政策落实情况和扶贫成效的第三方评估机制，严禁弄虚作假搞“数字脱贫”。加快推进扶贫开发信息化建设，加强农村牧区贫困统计监测体系建

设，建立扶贫信息系统数据与财政、民政、人社、卫计、残联、统计、调查总队、住建、税务、金融等部门数据的有效对接和共享机制，运用大扶贫数据库信息，精准掌握扶贫项目实施、扶贫资金管理、脱贫实效考核等情况。

二、健全财政扶贫投入保障机制

健全完善资金整合机制和多元投入机制，扩大资金整合范围和规模，集中使用，增加对基础设施建设和提高基本公共服务水平的投入。各行业部门管理的涉农资金，各项惠民政策、项目和工程，优先保证贫困村、贫困户需求。发达省县对口援青资金重点用于基础设施、公共服务等脱贫攻坚项目。建立专项扶贫资金、相关涉农资金和社会帮扶资金捆绑集中使用机制。支持贫困村发展资金互助合作组织，每个贫困村注入 50 万元资本金滚动使用。建立扶贫资金年审制，对每年使用的扶贫项目资金，委托第三方进行年审，保证扶贫资金使用效果。建立扶贫资金违规使用责任追究制度。强化政府对扶贫资金的监管，确保扶贫开发项目资金“接得住、管得好、有效益”。健全完善扶贫项目资金公示公告制度，强化社会监督，构建扶贫资金综合监管格局。

三、健全金融扶贫机制

县政府出资组建融资担保平台，鼓励涉农融资担保机构向扶贫对象和扶贫项目提供融资支持和信贷担保。全面落实金融支持精准扶贫行动方案及主办银行制度，扩大扶贫贷款规模，申请省级财政按基准利率贴息补助，以支持产业园区、产业化龙头企业、专业合作组织、能人大户发展扶贫产业。重点为贫困户提供基准

利率、免抵押、免担保的小额信贷支持，申请省级财政按基准利率全额贴息。争取和使用好扶贫再贷款。支持贫困地区产业化龙头企业在股权交易中心挂牌融资。县政府可会同金融机构按照贫困地区贷款数量，申请省级财政资金以一定比例建立贷款风险补偿基金，并形成长效机制。按照贫困户信用评级办法，全面推进贫困户信用评级工作。积极开展农村牧区产权抵押融资试点。开展农牧民专业合作社信用合作试点。积极发展扶贫小额贷款保证保险业务，扩大贫困地区农牧业保险覆盖面，提高对贫困户保险保费的补贴标准。加大创业担保贷款、助学贷款、妇女小额贷款、康复扶贫贷款实施力度。

四、健全考核激励机制

考核工作从 2018 年到 2020 年，每年开展一次，由县扶贫开发工作领导小组统一领导。主要考核减贫成效、精准识别、精准帮扶、扶贫资金等情况。将脱贫攻坚年度重点目标任务纳入县、乡（镇）领导班子目标责任（绩效）考核指标体系，完善对县扶贫绩效考核办法，提高扶贫成效在目标责任（绩效）考核指标中的分值权重。建立考评结果与脱贫绩效挂钩机制，把脱贫攻坚实绩作为选拔任用干部的重要依据。对脱贫攻坚成效显著各级党政主要负责人，符合干部选拔任用条例的优先提拔使用；对脱贫攻坚工作重视不够、成效不明显，未按期完成脱贫任务党政主要领导实行诫勉问责，采取组织调整措施给予降职免职。建立对各行业部门扶贫责任落实情况的考核评价制度，对行业部门承担的扶贫责任建立目标清单，对其中具有牵动性、可考核性的目标任务

逐步纳入领导班子目标责任（绩效）考核指标体系。建立脱贫攻坚专项审计制度，确保精准脱贫效果。建立脱贫攻坚巡查、督查、及通报制度。

五、健全部门合力攻坚机制

各行业部门要制定行业扶贫规划和年度实施方案，全面落实脱贫攻坚中承担的目标、任务和责任，对承担的脱贫攻坚任务进行倒排工期，加强年度工作计划的组织落实，做到扶贫项目优先安排，扶贫资金优先保障，扶贫工作优先对接，扶贫措施优先落实。充分发挥人大、政协的监督职能，调动社会各界关注扶贫开发。

六、健全社会力量参与机制

健全完善党政军机关定点帮扶贫困村、城乡党员干部结对帮扶贫困户工作机制。发挥各民主党派、工商联、群众团体、大专院校、科研院所、驻青解放军和武警部队等在整体脱贫攻坚中的重要作用，精准开展帮扶活动。动员和引导爱国宗教人士参与脱贫攻坚。鼓励各类企业通过投资兴业、开发资源、吸纳就业等形式，打通贫困农牧户生产经营与县场的渠道，提升扶贫产业辐射带动效益。鼓励各类社会组织开展到村到户精准扶贫。完善扶贫龙头企业认定制度，实行动态管理，建立与贫困户利益紧密联结机制，增强企业辐射带动贫困户增收的能力。吸纳贫困人口就业的企业，按规定享受税收优惠、职业培训补贴等就业支持政策。加强与社会公益基金组织的协调合作，吸纳社会公益基金参与脱

贫攻坚。借助“10·17”全国扶贫日活动平台，创新完善人人皆愿为、可为和能为的社会扶贫参与机制。

第三节 规划实施

一、分类实施

各级党委、政府要根据《规划》的总体思路和目标，创新规划实施机制，建立责任明确、分类实施的规划实施机制，积极探索具有当地特点的科学扶贫模式。对口支援和非定向社会捐赠资金、捐建项目，要统一纳入扶贫开发年度计划和实施规划。各级部门高度重视扶贫项目资产管理工作，项目建成后，为发挥扶贫项目的长期效益，确保项目资产永续利用，对固定资产实施分类管理。

二、项目管理

为进一步加强扶贫项目管理，确保项目最大化地发挥作用和效益。一是要严格执行《青海省农村牧区扶贫开发条例》、《青海省扶贫开发项目审批权限下发管理办法（试行）》、《青海省扶贫项目和资金管理办法》、《青海省产业扶贫专项资金管理办法》等，加大扶贫开发项目管理的力度，提高扶贫项目的效益。二是项目跟着规划走、资金跟着项目走、管理跟着创新走，真正形成“大扶贫”的新格局。三是严格实行各类扶贫项目科学选择、论证、实施、验收、考评、后续服务全过程管理。四是继续实行项目公示制度。项目审批后，从县到贫困村都必须以不同的形式，对项目建设地点、项目内容、项目资金、项目扶持贫困村和贫困户等进行公示，要规范公示的内容和形式，接受全社会广泛监督。五

是层层签订项目实施目标责任书，确保项目顺利实施。六是要严格执行扶贫资金专户、专帐、专人管理和报账制、审计制、责任追究制。七是实行项目中期监督检查制、项目竣工分级验收制、项目后续管理责任制和项目效益评估制，保证脱贫攻坚项目建成一个，成功一个，巩固提高一个，确保扶贫项目成为民心工程、富民工程和廉政工程。

三、资金管理

一要严格资金管理、加快项目实施。按照“项目跟着规划走、资金跟着项目走、监管跟着资金走”的要求，利用好国家扶贫政策机遇，相应制订和完善县实施细则，不断加强扶贫资金管理。二要强化各类扶贫资金的捆绑使用。继续坚持“渠道不乱、用途不变、统筹安排、各负其责、各记其功”的原则，从思想认识上捆，依据规划捆，通过项目捆，以确保各类扶贫资金真正用于被扶对象，切忌打着捆绑使用的旗号，用于形象工程和所谓的“政绩工程”。三是财政扶贫资金主要投向贫困村，瞄准贫困人口，集中用于培育贫困地区特色优势产业、提高扶贫对象发展能力和改善扶贫对象基本生产生活条件，逐步增加直接扶持项目到户的资金规模。四是创新扶贫资金到户扶持机制，采取多种方式，使全县扶贫对象得到有效扶持。五是使用扶贫资金的基础设施项目，要确保贫困农牧户优先受益，产业扶贫项目要建立健全带动贫困户脱贫增收的利益联结机制。六是要进一步完善扶贫资金和项目管理办法，全面推行扶贫资金公示制，认真开展绩效考评工

作。七是要强化审计监督，拓宽监管渠道，坚决查处挤占挪用、截留和贪污扶贫资金的行为。

四、监督检查

一是强化监督检查。加强对扶贫项目、资金、物资等使用各环节的监督检查，确保项目资金和物资合理使用。及时公布扶贫项目的进展情况，自觉接受社会广泛监督。同时加强对扶贫资金、物资使用以及重点项目全过程的跟踪审计，定期公布审计结果。二是建立档案制度。各级部门对各类扶贫项目、资金和物资的筹集、分配、拨付、使用情况要登记造册，建立健全档案，在建设工程竣工验收后，要及时向项目主管部门或者其他有关部门移交档案。三是严格项目管理。各类扶贫项目必须严格履行审批程序，由县人民政府做好相关审批工作。扶贫项目实行项目法人责任制，认真执行招投标制、合同管理制、工程监理制和竣工验收制。四要加强对扶贫项目质量和安全监管，组织开展对重点建设项目的监察。严格执行工程竣工验收规定，未经竣工验收不得投入使用。五要完善扶贫资金的监督机制。必须把对财政扶贫资金的监督检查纳入财政监督体系中，由财政监督检查部门和审计部门直接实施监督。同时，主动接受社会监督，积极引入社会中介机构参与监督检查。

五、监测评价

监测与评价是规划实施的重要内容，是规划实施过程中管理部门决策的主要依据，是规划按照确定目标顺利实施的重要保证。各部门要结合《中国扶贫开发统计监测方案》，建立科学合

理的扶贫开发监测评价体系，对扶贫资金使用、各项具体扶贫政策、措施落实情况和具体成效以及对规划实施过程连续、系统地记录和综合分析，及时为规划实施管理机构提供有关投入、产出、质量、进度等方面的信息；通过对监测数据的分析研究，发现可能出现的偏差、问题、困难和风险，使规划实施管理机构及时掌握规划执行动态，评价脱贫攻坚工作的整体效益，并采取相应措施，为脱贫攻坚规划总体目标的实现，提供政策、措施建议。科学制定切实可行监测方案，全面、系统、准确、动态地反映贫困人口的收入水平和生活质量的变化，为科学决策提供依据。

六、绩效考核

各部门要高度重视脱贫攻坚绩效考核工作，充分认识完善扶贫绩效考核评价工作的重要性。“转变”要靠绩效考核来引导，“跨越”要靠绩效考核来激励。推动扶贫方式转变，建立和完善体现科学发展要求的脱贫攻坚绩效评价体系，解决“指挥棒”的问题。要进一步完善有利于推动提前实现整体脱贫、巩固提升的绩效评价考核体系和具体考核办法。通过绩效考核，督促各级部门不断提高服务质量和水平，把考核结果作为各部门领导班子调整和领导干部选拔任用、奖励惩戒的重要依据。同时加强党风廉政建设，对发生违纪案件的扶贫单位实行年终考核一票否决制。