**共和县深度贫困地区脱贫攻坚**

**三年行动方案**

**（2018-2020年）**

**共和县扶贫开发局**

**2018年3月**

**目 录**

[第一章 发展基础 1](#_Toc523319527)

[第一节 基本情况 1](#_Toc523319528)

[第二节 深度贫困地区范围 2](#_Toc523319529)

[第三节 深度贫困地区现状和特殊困难 4](#_Toc523319530)

[第二章 总体要求 8](#_Toc523319531)

[第一节 指导思想 8](#_Toc523319532)

[第二节 行动目标 10](#_Toc523319533)

[第三章 重点攻坚任务 12](#_Toc523319534)

[第一节 加大产业脱贫力度 13](#_Toc523319535)

[第二节 加大安全住房保障力度 15](#_Toc523319536)

[第三节 加大教育脱贫力度 15](#_Toc523319537)

[第四节 加大转移就业和培训力度 16](#_Toc523319538)

[第五节 加大健康脱贫力度 17](#_Toc523319539)

[第六节 加大特殊困难群体脱贫力度 18](#_Toc523319540)

[第七节 加大生态脱贫力度 19](#_Toc523319541)

[第八节 加大社会帮扶力度 20](#_Toc523319542)

[第九节 加大金融保险扶贫支持力度 21](#_Toc523319543)

[第十节 加大基础设施建设力度 21](#_Toc523319544)

[第四章 投资估算和资金来源 22](#_Toc523319545)

[第一节 投资估算 22](#_Toc523319546)

[第二节 资金来源 24](#_Toc523319547)

[第三节 年度投资计划 26](#_Toc523319548)

[第五章 效益分析 27](#_Toc523319549)

[第一节 生态效益 28](#_Toc523319550)

[第二节 经济效益 28](#_Toc523319551)

[第三节 社会效益 29](#_Toc523319552)

[第六章 保障措施 30](#_Toc523319553)

[第一节 强化组织实施 30](#_Toc523319554)

[第二节 加大政策支持 32](#_Toc523319555)

[第三节 增强内生动力 35](#_Toc523319556)

[第四节 强化制度保障 37](#_Toc523319557)

 **附表：**

 表1. 共和县深度贫困地区贫困村名单；

 表2. 共和县深度贫困地区深度困难乡镇名单；

 表3. 共和县深度贫困地区基本情况统计表；

 表4. 共和县深度贫困地区脱贫攻坚三年行动方案建设项目汇总表。

# 第一章 发展基础

## 第一节 基本情况

共和县地处青藏高原东北部，是青藏高原的东门户，素有“青藏咽喉”之称，位于著名的青海湖之南，北部是日月山隆起带及青海湖盆地，中部是青海南山及山南侧的共和盆地，南部是鄂拉山区和黄河谷地，地形以高原山地为主，平均海拔3200m，属高原大陆性气候。全县辖4镇7乡、99个行政村、14个社区居委会；总面积1.72万km2，可利用草场1828万亩，耕地46.96万亩，现存栏各类牲畜154.83万头只；总人口13.59万人，有藏、汉、回、蒙古、撒拉等22个民族，其中少数民族占总人口的72.6%。共和县是海南藏族自治州的州府驻地，是海南州政治、经济、文化中心。

2015年底，共和县有建档立卡贫困人口4858户、14177人，贫困发生率为15.18%。建档立卡贫困村40个，占全县行政村总数的40.40%；共和县为深度贫困县，贫困面广、贫困程度深。

党的十九大以来，共和县委县政府坚决贯彻党中央、国务院的决策部署，认真贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想和“四个扎扎实实”重大要求，始终坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，通过构建脱贫攻坚政策体系、责任体系、投入体系和考核监督体系，进一步细化攻坚路径，强化责任担当，形成五级书记抓扶贫、全县动员齐参与、立足精准促攻坚的工作合力，以前所未有的力度推进，取得显著成效。全县累计减少贫困人口1.5万人，贫困发生率下降到目前的9.6%以下，全县脱贫攻坚取得了明显的阶段性成效。到2017年底，实现7个贫困村退出、2654人贫困人口脱贫。今后三年，全县还有33个贫困村，1.16万建档立卡贫困人口。2018年计划15个贫困村退出、4786人贫困人口脱贫，2019年计划18个贫困村退出、6778人贫困人口脱贫，2020年在此基础上进行巩固提升。

## 第二节 深度贫困地区范围

按照“控制规模、突出重点、体现精准”的要求，根据青海省采取深度贫困县与区域集中连片深度困难乡镇相结合的方式，综合分析自然地理条件、贫困发生率、经济社会发展现状、基础设施和基本公共服务水平等因素，确定我县深度贫困地区和范围。

根据《青海省深度贫困地区脱贫攻坚三年行动方案（2018-2020年）》，共和县为深度贫困县，共有建档立卡贫困村40个，建档立卡贫困群众3672户、11564人。深度困难乡镇为共和县的廿地乡、沙珠玉乡、铁盖乡、塘格木镇、切吉乡等5个乡镇，5个乡镇共有建档立卡贫困村27个，非贫困村22个，贫困人口2004户、6490人。

**表1-1 共和县深度贫困地区基本情况统计表**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **县（市、区）** | **深度困难乡镇个数** | **有贫困人口的行政村个数** | **贫困村** | **贫困人口数据** |
| **贫困村个数** | **2016年已经退出贫困村个数** | **2017年计划退出贫困村个数** | **剩余贫困村数** | **未脱贫户数** | **未脱贫人数** | **其中：低保兜底** |
| **户数** | **人数** |
| **合计** | **5** | **99** | **40** |  | **7** | **33** | **3672** | **11564** | **355** | **661** |
| 恰卜恰镇 | 　 | 15 | 5 | 　 | 2 | 3 | 179 | 484 | 47 | 79 |
| 龙羊峡镇 | 　 | 13 | 4 | 　 | 1 | 3 | 161 | 488 | 4 | 5 |
| 塘格木镇 | 1 | 16 | 10 | 　 | 1 | 9 | 671 | 2323 | 28 | 55 |
| 倒淌河镇 | 　 | 9 | 3 | 　 | 　 | 3 | 482 | 1514 | 56 | 109 |
| 江西沟乡 | 　 | 3 | 　 | 　 | 　 | 　 | 212 | 653 | 27 | 57 |
| 黑马河乡 | 　 | 4 | 1 | 　 | 　 | 1 | 272 | 870 | 11 | 14 |
| 石乃亥乡 | 　 | 6 | 　 | 　 | 　 | 　 | 362 | 1065 | 29 | 51 |
| 切吉乡 | 1 | 8 | 4 | 　 | 　 | 4 | 482 | 1381 | 57 | 88 |
| 廿地乡 | 1 | 5 | 5 | 　 | 　 | 5 | 488 | 1635 | 63 | 134 |
| 沙珠玉乡 | 1 | 10 | 3 | 　 | 2 | 1 | 132 | 463 | 12 | 25 |
| 铁盖乡 | 1 | 10 | 5 | 　 | 1 | 4 | 231 | 688 | 21 | 44 |

## 第三节 深度贫困地区现状和特殊困难

**一、深度贫困地区现状**

由于共和县属深度贫困县，地处高寒地区、基础设施薄弱、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，贫困面广、贫困程度深、贫困人口多、返贫率高、群众自我发展能力弱，属于典型的深度贫困地区，是全县如期实现脱贫目标的坚中之坚。5个深度困难乡镇占全县11个乡镇总数的45.45%；深度贫困地区建档立卡深度贫困村40个，占全县行政村总数的40.40%；共有建档立卡深度贫困人口1.16万人（其中，5个深度困难乡镇涉及0.65万人，占全县贫困人口总数的56.03%）。其中，按照我县脱贫攻坚工作推进计划，2017年，实现7个贫困村退出、2654人贫困人口脱贫，到年底深度贫困地区贫困人口为1.16万人。从地理环境上看，共和县深度贫困人口地处高寒缺氧地带，生态环境脆弱；自然灾害频繁，生存条件严酷，贫困面广量大程度深，基础设施薄弱，公共服务能力不足；产业发展约束条件严格，自我发展能力不强，补齐这些短板是脱贫攻坚决战决胜的关键之策。

全县5个深度困难乡镇贫困程度深、贫困发生率高、致贫原因复杂。截止到2017年底，共和县深度贫困地区有建档立卡贫困人口3672户、11564人。其中：32户因交通落后致贫，520户因缺技术致贫，498户因缺劳力致贫，93户因缺水致贫，27户因缺土地致贫，922户因缺资金致贫，884户因病致贫，354户因残致贫，56户因学致贫，32户因灾致贫，254户人因自身发展动力不足致贫。总体看，共和县深度贫困地区3672户、11564人的贫困程度更深、减贫成本更高，属于难中之难、困中之困，是全县脱贫攻坚的坚中之坚。

**表1-1 共和县深度贫困地区贫困人口致贫原因统计分析表**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **序号** | **致贫原因** | **户数（户）** |
| 1 | 交通条件落后致贫 | 32 |
| 2 | 缺技术致贫 | 520 |
| 3 | 缺劳力致贫 | 498 |
| 4 | 缺水致贫 | 93 |
| 5 | 缺土地致贫 | 27 |
| 6 | 缺资金致贫 | 922 |
| 7 | 因病致贫 | 884 |
| 8 | 因残致贫 | 354 |
| 9 | 因学致贫 | 56 |
| 10 | 因灾致贫 | 32 |
| 11 | 自身发展动力不足致贫 | 254 |
| **合计** | **3672** |

**图1-1 共和县深度贫困地区贫困人口致贫原因分析图**

**二、特殊困难和突出问题**

我县深度贫困地区是海南州扶贫开发的重中之重，深度贫困的特征突出表现为：“两高、两低、两难、两差、一重”。“两高”即综合贫困发生率高，因病致贫比例高；“两低”即农牧民人均可支配收入低，自我发展能力低；“两难”即产业选择难，农牧民增收难；“两差”即基础设施和住房差；“一重”即生态保护任务重。自然条件总体恶劣，经济社会发展普遍滞后，致贫原因复杂，生态保护、社会稳定与脱贫攻坚矛盾交织叠加，给脱贫攻坚带来一系列特殊困难和突出问题。

**一是自然条件严酷，基础设施建设滞后。**共和县深度贫困地区生存环境十分恶劣。绝大多数地处高寒、缺氧地区，平均海拔在3000米以上；空气稀薄，含氧量低；降水量少；自然灾害频繁，雪灾、干旱为主要灾害。县域贫困地区经济发展滞后，这些地区普遍存在生态脆弱、交通不便、信息不畅、灾害频发，“三保障”问题突出等诸多困难，农牧民生产生活条件差，脱贫攻坚难度大。目前，共和县深度贫困地区仍有142公里农村公路需要修建和硬化，5乡镇农村饮水安全需要巩固提升。

**二是贫困发生率高，脱贫成本较高。**5个深度困难乡镇平均贫困发生率为15.56%。其中，廿地乡贫困发生率最高为42.51%，沙珠玉乡贫困发生率最低为6.23%。深度贫困地区贫困人口大部分仍然居住在高寒牧区，还有相当脆弱农牧户处于脱贫边缘，抵御自然和市场风险能力弱，脱贫攻坚难度大、成本高，这些群体都是脱贫攻坚的难中之难、坚中之坚。

**三是产业选择难，稳定增收难度大。**随着经济发展和生态保护力度加大，二、三产业给贫困农牧民提供的就业机会开始下降，群众增收最有效、最直接的途径是外出务工，工资性收入占家庭总收入的60%以上。深度贫困地区发展相对滞后，在加快整体脱贫的进程中，新旧矛盾相互交织，不平衡、不稳定的问题增多，这些重点难点问题加大了提前整体脱贫的难度。深度贫困地区农牧民人均可支配收入构成中，经营性收入占比不到20%，5个深度困难乡镇农牧民务工收入占比达60%以上，且多为季节性、低技能型务工；当地农牧民转移性收入占比达60%以上，收入构成不合理，增收渠道不宽。另外，随着深度贫困地区脱贫攻坚持续推进，虽然部分贫困人口已经实现脱贫，但不够稳定，需要进一步巩固提升。

**四是思想观念落后，能力素质低。**由于受地理环境、自然因素及风俗习惯等因素制约，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，进一步加剧了贫困人口脱贫的难度。大部分贫困群众至今仍然保留传统的耕作方式，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种植业、养殖业和部分外出务工收入，“等、靠、要”思想严重，贫困群众思想观念滞后，缺乏主动脱贫和自我发展的内生动力。加之受宗教、环境等因素影响，藏区部分地区惜售牲畜现象较为普遍，深度贫困地区因婚因丧致贫问题尤为突出。

**五是生态保护任务重，统筹推进压力大。**共和县深度困难乡镇全部位于三江源生态保护区内，深度贫困地区绝大部分属于禁止和限制开发区，一定程度上制约了民生项目建设，统筹推进生态保护与民生改善面临不少困难和挑战。

# 第二章 总体要求

## 第一节 指导思想

**一、指导思想**

全面贯彻落实党的十九大和省第十三次党代会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，全面实施乡村振兴战略，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，充分发挥政治优势和制度优势，紧紧围绕实现“两不愁、三保障”目标，以解决深度贫困地区突出制约问题为重点，以重大扶贫工程和到村到户帮扶措施为抓手，以补齐脱贫攻坚短板为突破口，加大政策支持和工作力度，强化支撑保障体系，集中优势兵力攻克深度贫困堡垒，万众一心克难，确保深度贫困地区和贫困群众同全州全省人民一道进入全面小康社会。

**二、基本原则**

我县深度贫困地区脱贫攻坚时间紧、任务重、难度大、要求

高，必须坚持稳中求进工作总基调，把握好以下原则。

  **——坚持已经形成且有效的体制机制。**紧紧依靠党的十八大以来，已建立起的脱贫攻坚责任体系、制度体系、政策体系、工作体系、社会动员体系，落实“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的管理体制，充分发挥政治优势和制度优势，充分发挥考核评估、督查巡查、监督问责作用，层层传导压力，确保党中央决策部署得到贯彻落实。

 **——坚持中央统筹、省负总责、市县抓落实的管理体制。**我县为打好深度贫困地区脱贫攻坚战，继续坚持 “中央统筹、省负总责、市县抓落实”这一行之有效的管理体制。特别是县级党委和政府要承担主体责任，书记和县长是第一责任人，做好进度安排、项目落地、资金使用、人力调配、推进实施等工作。同时，更加注重强化基层帮扶力量，夯实基层基础。

 **——坚持突出问题导向和稳步推进的工作方法。**共和县深度贫困地区之所以长期贫穷，有其特殊成因和突出短板。要逐一梳理深度贫困地区乡、村的致贫原因，以解决突出制约问题为重点，制定抓问题、补短板、强弱项、解难题的针对性举措和办法。同时，打好深度贫困地区脱贫攻坚战要坚持因地制宜、适度超前、稳步推进、风险防控的工作举措。

**——坚持党政一把手负总责的工作机制。**共和县各级党委和政府要坚持把脱贫攻坚作为“十三五”期间头等大事和第一民生工程，进一步加强领导，形成党委领导、政府主导、部门联动、社会参与的工作格局。共和县党政主要领导脱贫攻坚期内要保持稳定，切实履行第一责任人的职责，通过“硬”指标，形成“硬”约束，及时研究和解决脱贫攻坚中的重大问题。

**——坚持精准扶贫精准脱贫基本方略。**要将精准思想体现在深度贫困地区脱贫攻坚各个方面。针对深度贫困地区的所有加强、创新、综合性政策举措，都要突出精准、聚焦精准，做到因地制宜，因人施策，真正围绕建档立卡贫困人口脱贫来实施。区域发展必须围绕精准扶贫发力，突出精准扶贫的中心地位，坚决防止以区域发展之名代替精准扶贫，搞缩小版的“大水漫灌”。

**——坚持专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫“三位一体”大扶贫格局。**脱贫攻坚是全党全社会的共同责任，要动员和凝聚全社会力量广泛参与。要坚持专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等多方力量、多种举措有机结合和互为支撑的“三位一体”大扶贫格局。《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》明确要求要“健全社会力量参与机制”，“鼓励支持民营企业、社会组织、个人参与扶贫开发，实现社会帮扶资源和精准扶贫有效对接。引导社会扶贫重心下移，自愿包村包户，做到贫困户都有党员干部或爱心人士结对帮扶” 。

## 第二节 行动目标

**一、总体目标**

通过三年集中攻坚，确保到2020年，全县5个深度困难乡镇所属贫困村及其他贫困村全部退出，深度贫困地区现行标准下的11564人建档立卡贫困人口全部实现稳定脱贫，农牧民人均可支配收入增幅高于全省平均水平，基本公共服务领域主要指标接近全省平均水平，基础设施、生产生活条件和生态环境显著改善，自我发展能力进一步增强，区域性整体贫困问题得到有效解决。

**二、年度目标**

按照稳中求进、既不抢跑、也不拖延，积小胜为大胜，坚决啃下深度贫困这块“硬骨头”的要求，我县从2018年至2020年底，深度贫困地区贫困人口实现稳定脱贫、贫困村退出和贫困县脱贫摘帽分年度计划安排如下：

2018年计划15个贫困村退出、贫困人口1440户、4786人脱贫。

2019年计划18个贫困村退出、贫困人口2232户、6778人脱贫。

2020年在脱贫摘帽的基础上，全面巩固提升。

**表2-1 2018～2020年共和县深度贫困地区脱贫计划表**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **年 度** | **贫困村名** | **贫困村数（个）** | **贫困户数（户）** | **贫困人口（人）** |
| **2018年** | 下合乐寺村、托勒台村、哈汗土亥村、吾雷村、智德村、黄河村、治海村、曲宗村、华塘村、金塘村、上卡力岗村、克才村、阿乙亥村、祁加村、廿地村。 | 15 | 1440 | 4786 |
| **2019年** | 达拉村、曲让村、加什达村、东卫村、蒙古村、次汗达哇村、东巴村、西台村、乙浪堂村、查那村、文巴村、塔秀村、莫合村、新村、曲什纳村、切扎村、拉龙村、羊让村。 | 18 | 2232 | 6778 |
| **2020年** | 全面巩固提升 | 　 | 　 | 　 |
| **合 计** | **33** | **3672** | **11564** |

 注：1. 2017年共和深度贫困地区有840户、2654人贫困人口脱贫；

 2. 脱贫人口中不含低保户人数。

**图2-1 共和县深度贫困地区分年度贫困人口脱贫目标图**

**图2-2 共和县深度贫困地区分年度贫困村退出图**


# 第三章 重点攻坚任务

按照习近平总书记“三个新增”重要指示精神和汪洋副总理在全国深度贫困地区脱贫攻坚电视电话会议上提出的“盯住最困难的地方，瞄准最困难的群体，扭住最急需解决的问题，集中力量解决本区域内深度贫困问题”的要求。依据中共中央办公厅、国务院办公厅《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》和省委、省政府《关于打赢脱贫攻坚战提前实现整体脱贫的实施意见》及青海省扶贫开发领导小组关于印发《青海省深度贫困地区脱贫攻坚三年行动方案（2018-2020年）》的通知精神，在深入推进“八个一批”脱贫攻坚行动计划和十个行业专项扶贫方案的基础上，针对共和县深度贫困地区的突出问题和发展短板，重点在产业脱贫、住房保障、教育扶贫、转移就业、健康扶贫、特困群众、生态扶贫、社会帮扶、金融扶贫、基础设施等十个方面，扎实推进深度贫困地区脱贫攻坚。

## 第一节 加大产业脱贫力度

按照县有优势主导产业、有扶贫产业园区，村有集体经济、有光伏电站、有致富带头人，户有稳定增收项目的“六有”标准，结合实施贫困村提升工程，加快推进扶贫产业发展。计划对深度贫困地区99个行政村，安排村级集体经济发展引导资金，培育壮大村级集体经济，带动建档立卡贫困人口1.16万人实现增收，其中，在具备条件的贫困村，优先安排光伏扶贫项目。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、发挥现有光伏产业园区集成优势建设光伏电站等形式，实现40个贫困村光伏资产收益全覆盖，预计带动0.53万贫困人口实现增收。深入推进共和县县域电子商务公共服务体系建设工程，积极开展“三体系三工程”建设，构建县域电商生态圈，扩大电子商务在农业农村的应用，推动电商与农村一二三产业深度融合，促进农畜产品上行，着重解决下行“最后一公里”和上行“最初一公里”问题。重点打造县乡村三级电子商务服务体系、县乡村物流配送体系、农产品供应链及农村电商营销体系，以及农产品上行工程、电子商务人才培养工程，培训940人次。

**专栏1 产业脱贫重点建设项目**

**现代农牧业扶贫产业园：**在共和县切吉乡建设共和县切吉乡哇玉草产业园，此产业园覆盖切吉、石乃亥、唐格木、黑马河等6个乡镇43个行政村，建设规模为：建设饲草基地10万亩、在倒淌河地区引进饲草加工生产线1条、牛羊规模化养殖基地10个、在倒淌河地区建设有机肥加工基地1个、引进生产线1条、畜产品品牌建设。

**合作社建设项目：**提升扩建或新建99个村农民专业合作社、规模化开展种养殖产业，围绕养殖合作社肉牛肉羊养殖，打造规模化养殖、饲草种植、畜产品初加工产业及品牌建设等。重点建设畜棚、贮草棚、青贮池、堆粪场、无害化处理设施、业务用房等，围绕种植合作社，打造规模化特色种植、种养结合、循环发展、产品加工及品牌建设等。重点建设灌溉设施配套、保鲜库建设、高标准温棚建设等。

**农牧业防灾减灾设施及能力提升项目：**在深度贫困地区的43个牧业村（切吉乡7个村：加什科、哇合、祁加、乔夫旦、东科、莫合、塔秀村；塘格木镇5个村：更尕、浪娘、治海、曲让、中果村；廿地乡5个村：廿地、切扎、羊让、曲什那、拉龙村；铁盖乡2个村：铁盖、拉才村；龙羊峡镇2个村：龙才、瓦里关村；倒淌河镇9个村：次汗达哇、拉乙亥麻、东卫、黑科、蒙古、黄科、元者、哈乙亥、甲乙村；江西沟镇3个村：莫热、大仓、元者村；黑马河镇4个村：加隆、文巴、正去乎、然去乎村；石乃亥镇6个村：鲁色、尕日拉、切吉、铁卜加、向公、如龙村）每社购置一套可移动式动物防疫注射栏；在深度贫困地区的56个半农半牧村（恰卜恰镇15个村：尕寺、加拉、西台、西香卡、索吉亥、上塔迈、下塔迈、东香卡、次汗素、上梅、下梅、乙浪堂、索尔加、加隆台、东巴村；龙羊峡镇11个村：麻尼磨台、克才、曹多隆、阿乙亥、后菊花、德胜、黄河、多隆沟、次汗土亥、龙羊新村、查那村；塘格木镇11个村：黄河、加什达、哈尔干、曲宗、智德、金塘、华塘、达拉、吾赫勒、东格、尕当村；铁盖乡8个村：委曲、吾雷、七台、上合乐寺、马汉台、下合乐寺、托勒台、哈汗土亥村；沙珠玉乡10个村：扎布达、上村、珠玉、种子、上卡力岗、曲沟、耐海塔、直乃亥、下卡力岗、达连海村；切吉乡1个村：新村）根据各村实际需求修建1000平方米饲草料储备库若干处，防灾抗灾物资、生产资料储备库（500平方米）；对深度贫困地区有劳动能力且从事农牧业生产的贫困户进行农牧业生产技能培训，每年培训300人，共900人。

**光伏产业项目：**建设村级光伏扶贫电站9.6兆瓦。

**电子商务项目：**计划投资885万元建成县乡村三级电子商务服务网点。县级电商中心1处，包括中心本部展示区、冷链体系、物流分拣中心、农产培育孵化区、创客中心等，新建乡镇电商服务站11个，村级电商服务点9个；培训电子商务人次1000人次；继续优化7条邮路，保证有序运行；本地区工业品、农产品、搜索引擎、线上活动宣传、利用媒体、电视、报纸广播等形式进行宣传；新建县级电商扶贫中心一处，主要负责农产品的培育工作，帮助贫困户脱贫；开展3种农产品电商孵化提升项目。

**壮大村级集体经济：**在深度贫困地区99个村按照宜养则养、宜种则种、宜加则加、宜服务则服务、宜商则商的原则，因村施策，发展壮大村集体经济。

**资产收益项目：**对深度贫困地区361户、670人享受低保兜底保障政策的贫困人口，实施资产收益项目，解决“一兜了之”问题。

**林业产业项目：**大力有机枸杞标准化基地建设项目，沙珠玉乡3660亩、塘格木镇340亩。

## 第二节 加大安全住房保障力度

 聚力推进住房安全保障攻坚工程。按照以县为单位分类实施的原则，分档实施危房改造项目，结合共和县深度贫困地区实际，适当提高危房改造补助标准。采取就近就地改造的方式，妥善解决不符合易地搬迁条件、但住房安全未得到充分保障的383户建档立卡贫困群众的住房安全问题。大力推广加固改造等低成本改造方式，鼓励通过统建农村牧区集体公租房，加固、置换或长期租赁闲置房屋等方式，兜底解决贫困户住房安全问题。

**专栏2 住房保障重点建设项目**

**危房改造工程：**共和县深度贫困地区改造农牧民危房383户。

## 第三节 加大教育脱贫力度

进一步加大义务教育控辍保学力度，阻断贫困代际传递。认真贯彻执行《国务院办公厅关于进一步加强控辍保学提高义务教育巩固水平的通知》精神，落实义务教育控辍保学法定责任，坚持依法控辍，建立“双线”工作责任制，层层签订目标责任书，压实控辍保学工作责任；坚持高质量控辍，提升农牧区学校教育质量，建立健全学习困难学生帮扶制度，避免因学习困难或厌学辍学；落实扶贫控辍，统筹各类扶贫、惠民政策，避免因贫失学辍学；强化保障控辍，逐步解决城镇挤、农村弱的问题，避免因上学远上学难而辍学。加大义务教育控辍保学专项督导，建立控辍保学约谈制度和通报制度，实行控辍保学督导检查结果公告、限期整改和责任追究制度。确保实现到2020年深度贫困地区九年义务教育巩固率达到95%的目标。继续加大深度贫困地区义务较薄弱学校改造力度。

**专栏3 教育脱贫重点建设项目**

**义务教育项目：**新建切吉乡民族寄宿制小学哇玉分校校舍2820平方米，主要建设教学用房600平方米，学生宿舍750平方米，学生食堂270平方米，厕所100平方米，锅炉房100平方米，浴室200平方米，体育活动室800平方米，总图工程及300米环形塑胶运动场；扩建切吉乡民族寄宿制小学体育活动室800平方米；扩建塘格木镇寄宿制小学校舍800平方米；扩建廿地乡民族寄宿制小学校舍2951平方米，体育活动室800平方米；扩建沙珠玉乡寄宿制小学体育活动室800平方米，三合土运动场4278平方米；扩建龙羊峡寄宿制小学教学用房2000平方米，生活用房1512平方米，体育活动室800平方米，三合土运动场4278平方米；扩建铁盖乡寄宿制小学三合土运动场1448平方米及附属设施。

**学前教育项目：**扩建倒淌河镇尕海村幼儿园园舍298平方米；扩建石乃亥乡肉龙村幼儿园园舍241平方米；扩建切吉乡祁加村幼儿园园舍226平方米；新建廿地乡切扎村幼儿园园舍473平方米。

## 第四节 加大转移就业和培训力度

 持续推进技能脱贫攻坚。依托中等职业教育振兴工程，以提升就业困难人员基本素质和发展生产、务工经商等基本技能为重点，继续实施贫困劳动力技能脱贫攻坚行动。人社部门会同扶贫、农牧、教育等部门，优先保证深度贫困地区贫困劳动力的转移就业培训需求，落实各项助学及生活补助政策。实施就业培训“雨露计划”、资助农牧区贫困家庭“两后生”职业学历教育、贫困致富带头人培训以及新型职业农牧民和专项技能培训。到2019年底，共计划培训贫困劳动力540人，确保深度贫困地区具备劳动力的贫困家庭至少掌握一门实用技能，实现转移就业。

**专栏4 转移就业脱贫重点建设项目**

**劳动力就业培训项目：**全面开展贫困劳动力全员培训促进就业脱贫行动，针对深度贫困地区劳动力，定期开展农牧民实用技术培训，提高贫困劳动力实用技能水平。组织青壮年劳动力参与电焊工、驾驶员、挖掘机、手工制品及家庭服务业等职业技能培训。全县三年共计划培训贫困劳动力540人。支持深度贫困地区开发就业岗位，促进贫困家庭劳动力就地就近就业。

## 第五节 加大健康脱贫力度

 根据海南藏族自治州人民政府常务会议纪要和共和县人民政府《关于印发共和县农牧区建档立卡贫困户慢性病患病人员门诊医疗费用救助实施方案（试行）的通知》（共政办[2017]215号）精神，扎实推进基层医疗卫生服务体系建设，提升医疗卫生服务能力。在深入推进健康扶贫“三个一批”行动基础上，对共和县深度贫困地区0.38万农牧民开展全面体检筛查，进一步摸清重大疾病、慢性病、地方病等现状，分类建立台账实行信息化管理。全面落实大病集中救治一批、慢病签约服务管理一批、重病兜底保障一批的健康扶贫措施，对所有患大病和慢性病的贫困人口进行分类救治。全面落实25种慢性病门诊报销政策，实现基本医保、大病保险、医疗商业补充保险和医疗救助“一站式”信息对接、即时结算。实行健康扶贫“双签约”，确保有1名家庭医生签约服务，有1名乡村干部签约帮助兑现政策，解决深度贫困地区群众政策不知情、就医报销难等问题。加快全科医生培养步伐，加大培养培训力度，提高基层医技人员服务能力。加强深度贫困地区县乡村医疗机构建设，所有贫困县达到“三个一”目标（即每个县均有1所县级综合医院和民族医院，每个乡镇建设有1所标准化乡镇卫生院、每个行政村有1个标准化村卫生室），提高医疗卫生服务可及性和可得性。强化重大传染病和地方病防控、中藏医药服务、妇幼保健和计划生育服务，大力普及健康素养知识与技能，加强改水改厕，营造安全宜居的生产生活环境。

**专栏5 健康脱贫重点建设项目**

**贫困人口健康体检：**对深度贫困地区0.38万贫困人口进行健康体检。

**基层医疗卫生服务能力填平补齐项目：**改扩建共和县深度贫困地区70个村级卫生室业务用房并配备设备。

## 第六节 加大特殊困难群体脱贫力度

 加大特殊困难群体关爱服务体系建设，开展特殊困难群体关爱行动。通过政府购买服务的方式，探索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，鼓励社会力量积极参与社会服务，提高重度贫困残疾人养护照料水平，着力实施贫困残疾人家庭无障碍设施改造。根据经济社会发展水平和残疾人生活保障需要，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，有条件的地方可以适当提高补贴标准。同时，采取依托产业扶贫、改善住房条件、转移就业培训以及其他扶持政策等多种帮扶措施，解决好深度贫困地区大龄未婚青年婚姻及单亲贫困家庭稳定脱贫问题。“开展城乡居民养老保险扶贫，对建档立卡未标注脱贫的贫困人口、低保对象、特困人员等困难群体，每人每年按我省城乡居民基本养老保险最低缴费档次100元的50%代缴养老保险费。”进一步加强农村低保制度与扶贫开发政策有效衔接，对深度贫困地区无法依靠产业扶持和就业帮助脱贫的贫困人口，实行政策性兜底保障。同时，按照我省现行到户产业扶持标准，计划对这部分贫困群众安排实施资产收益项目，防止“一兜了之”。

**专栏6 特殊困难群众脱贫重点建设项目**

**家庭无障碍设施改造项目：**为430户建档立卡深度贫困残疾人家庭提供无障碍设施改造服务，主要改造轮椅坡道、安全扶手、房门加宽、厨房改造、卫生间改造、闪光门铃、煤气泄漏报警发声装置、上网读屏软件等内容。帮助残疾人消除家居生活障碍，提高家居自主生活能力，改善家居生活条件。

**集中托养项目：**实现集中托养60人，日间料理和邻里互助771人。

**适配辅助器具项目：**贫困残疾人康复适配辅助器具861人，肢体矫治手术166人。

**兜底保障项目：**深度贫困地区新建农村老年人互助幸福院项目。其中：在乙浪堂村、阿乙亥村、克才村、查那村、多隆沟村、华塘村、智德村、达拉村、黄河村、治海村、曲让村、加什达村、曲宗村、哈尔干村、东卫村、蒙古村、次汗达哇村、祁加村、塔秀村、莫合村、新村村、廿地村、曲什纳村、切扎村、拉龙村、羊让村、珠玉村、上卡力岗村、曲沟村、吾雷村、下合乐寺村、托勒台村、马汉台村、哈汗土亥村等39个行政村新建农村老年人互助幸福院，每个村200平方米，投资70万元，总投资2730万元。

## 第七节 加大生态脱贫力度

 加快推进我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。全面落实好贫困户生态公益管护岗位相关政策，新增岗位全部聘用贫困劳动力，对现有生态管护岗位实行动态管理，调整增加的生态公益管护岗位向建档立卡贫困户倾斜。鼓励贫困群众参与三江源生态修复工程和三江源国家公园体制试点项目建设，拓宽具备劳动能力的3672户、11564人贫困人口的增收渠道。2020年前，在共和县深度贫困地区调整增加草原生态公益管护岗位720个。优先安排贫困劳动力就业。在具备条件的深度贫困地区，积极探索建立集体股权参与绿色循环经济发展等项目分红的资产收益扶贫长效机制，实现生态保护与脱贫攻坚有机结合，让贫困人群共享生态文明建设成果。

**专栏7 生态脱贫重点建设项目**

**草原生态公益管护岗位：**重生态功能区，新增草原生态管护员720名，每人每月工资为1800元。

## 第八节 加大社会帮扶力度

广泛动员社会力量参与深度贫困地区脱贫攻坚，全面落实民营企业参与脱贫攻坚“双百”行动计划，探索建立与深度贫困地区乡镇、行政村之间结对帮扶新机制。建立健全东西部扶贫协作精准对接机制，确保帮扶资源主要用于深度贫困村、贫困户。深化定点扶贫工作，加强组织领导，发挥自身优势，创新帮扶形式，科学制定发展规划，帮助调整农牧业结构，加强劳动力技能培训，扩大转移就业，多渠道引进项目资金，加快基础设施建设，着力解决民生等社会事业。强化干部驻村联户工作。充分发挥驻村工作队作用，配合地方政府采取“一帮一、一帮多、多帮一”等形式，精准对接，认真履职。充分发挥工商联的桥梁纽带作用，鼓励引导民营企业参与扶贫开发。大力倡导企业社会责任，鼓励企业采取多种方式，推进集体经济发展和农民增收。

**专栏8 社会帮扶重点建设项目**

**共和县深度贫困地区贫困户住房建设：**新建深度贫困地区贫困户面积不低于60平米的住房567户，建房补助每户不超过6万元。

**塘格木镇和铁盖乡人畜饮水工程：**建设塘格木镇金塘村、华塘村等精准扶贫人畜饮水应急水源工程；建设铁盖乡马汉台村人因巩固提升工程。

## 第九节 加大金融保险扶贫支持力度

继续抓好“530”小额信贷政策落实，实现我县深度贫困地区“三有一无”建档立卡贫困户金融服务全覆盖，提高户均获贷率。对已经脱贫的贫困户，在脱贫攻坚期内，保持扶贫小额信贷支持政策不变，力度不减。加大对扶贫龙头企业、专业合作社和能人大户的信贷支持力度，政府给予财政贴息。为深度贫困地区1.16万贫困人口购买大病医疗商业保险，提高大病支付保障能力。同时，积极扩大深度贫困地区农牧业保险、养老保险、健康保险、小额人身保险等民生领域业务覆盖面，加大涉农保险财政资金补贴力度，降低贫困户保险费率。

**专栏9 金融保险扶贫重点建设项目**

**商业医疗保险全覆盖项目：**为深度贫困地区11564人贫困人口购买大病医疗商业保险，提高大病支付保障能力。

## 第十节 加大基础设施建设力度

紧紧围绕深度贫困乡村交通薄弱环节，以加强农村基础设施网络、提升公路服务水平为重点，全力推进建制村通畅工程、县乡道升级改造工程、通村公路等重点交通建设任务。扎实推进“四好农村公路”建设，进一步改善共和县深度贫困区域路网结构，提高农村公路通行能力、抗灾能力和安全保障水平。实施农村饮水安全巩固提升工程。着力提高深度贫困地区贫困户基本用水保障能力，解决水质达标率、供水保障率“双低”问题。做好新一轮农网改造升级，加大国家电网在有条件的深度贫困地区的延伸，提高覆盖率。加快推进电信普遍服务工程，2020年前实现37个行政村移动通讯网络全覆盖，提高信息通达率。依托现有党组织活动场所、村综合服务设施、文化活动室、闲置中小学等综合公共服务设施，建成一批功能多样的基层综合性文化服务中心。

**专栏10 基础设施建设脱贫重点建设项目**

**交通扶贫项目：**新建共和县倒淌河镇建制村通畅工程12公里；新建共和县塘格木镇乡村通畅工程20.5公里；新建共和县倒淌河镇乡村通畅工程3.9公里；新建共和县切吉乡乡村通畅工程29.3公里；新建共和县黑马河乡乡村通畅工程5.3公里。

**水利扶贫项目**：实施共和县饮水安全巩固提升工程，主要修建引水口，机井,配套各级管网。

**电力扶贫项目：**新建及改造10千伏新建项目14个村。10千伏项目14项，新建、改造线路323.75公里。

**通讯扶贫项目**：建设37个行政村移动通信网络（其中深度贫困村4个村新建基站、23个村移动覆盖质量提升；其他贫困村2个新建、8个村覆盖质量提升）、37个村新建信息点（其中深度贫困村27个村；其他贫困村10个新建）(贫困村新建基站：上梅村、东卫村、查纳村、次汗达哇；其他村新建基站：西香卡村，铁卜扎村；深度贫困村覆盖质量提升：蒙古、文巴、阿乙亥、多隆沟、克才、拉龙、廿地、切扎、曲什纳、羊让、东巴、下梅、西台、乙浪堂、莫合、祁家、塔秀、新村、曲沟、上卡力岗、珠玉、达拉、哈尔干：其他贫困村覆盖质量提升：华塘、黄河、加什达、金唐、曲让、马汉台、托勒台、下合乐寺；深度贫困村新建信息点：上梅村、东卫村、查纳村、次汗达哇、蒙古、文巴、阿乙亥、多隆沟、克才、拉龙、廿地、切扎、曲什纳、羊让、东巴、下梅、西台、乙浪堂、莫合、祁家、塔秀、新村、曲沟、上卡力岗、珠玉、达拉、哈尔干；其他贫困村新建信息点：甲乙、德胜、黑科、西香卡、尕寺、上塔买、次汗素、索尔加、麻尼茅台、铁盖)。

**文化扶贫项目：**廿地乡3个村实施基层综合性文化服务中心建设项目主要建设文化活动室100平方米，广场600平方米及辅助设施；切吉乡2个村实施基层综合性文化服务中心建设项目建设文化活动室100平方米，广场600平方米及辅助设施；共和县4个乡镇实施电视转播台建设项目在4个乡镇电视转播台发射机房改扩建150平方米、170平方米，及围墙、道路的修建；共和县3个乡镇实施足球场建设项目在3个乡镇各新建7500平方米的足球场一处及辅助设施，共覆盖303户、963人。

**救灾物资储备库项目：**新建共和县救灾物资储备库800平米；切吉乡救灾物资储备分库300平米。

# 第四章 投资估算和资金来源

## 第一节 投资估算

共和县深度贫困地区脱贫攻坚建设项目估算总投资6.909亿元。其中：特色产业投资3.149亿元，占总投资45.58%；安全住房保障投资0.230亿元，占总投资3.33%；教育脱贫投资0.515亿元，占总投资7.45%；转移就业培训投资0.001亿元，占总投资0.02%；健康脱贫投资0.139亿元，占总投资2.02%；特殊困难群体项目投资0.429 亿元，占总投资6.22%；生态脱贫投资0.342亿元，占总投资4.95%；社会帮扶工程投资0.465亿元，占总投资6.73%；保险扶贫投资0.020亿元，占总投资0.29%；基础设施建设投资1.619亿元，占总投资23.43%（详见表4-1）。

**表4-1 总投资估算表 单位：亿元**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **项目名称** | **合计** | **投资比重（%）** |
| **合计** | **6.909**  | **100.00%** |
| 一 | 特色产业脱贫工程 | 3.149  | 45.58% |
| 二 | 安全住房保障工程 | 0.230  | 3.33% |
| 三 | 教育脱贫专项工程 | 0.515  | 7.45% |
| 四 | 转移就业培训脱贫工程 | 0.001  | 0.02% |
| 五 | 健康脱贫专项工程 | 0.139  | 2.02% |
| 六 | 特殊困难群体帮扶工程 | 0.429  | 6.22% |
| 七 | 生态脱贫工程 | 0.342  | 4.95% |
| 八 | 社会帮扶工程 | 0.465  | 6.73% |
| 九 | 保险扶贫专项工程 | 0.020  | 0.29% |
| 十 | 基础设施建设工程 | 1.619  | 23.43% |

**图4-1 投资结构图**

## 第二节 资金来源

共和县深度贫困地区脱贫攻坚建设项目估算总投资6.909亿元总。其中，申请中央财政专项资金4.112亿元，占59.52%；省级行业配套资金0.797亿元，占11.53%；中央和省级财政专项扶贫增量资金0.884亿元，占12.79%；金融资金0.124亿元，占1.80%；对口援建资金0.840亿元，占12.16%；其他资金（含交通项目的中央车购税）0.151亿元，占总投资2.19%（详见表4-2）。

**表4-2 资金筹措表 单位：亿元**

| **序号** | **项目名称** | **投资估算与资金来源** |
| --- | --- | --- |
| **合计** | **中央财政专项资金** | **省级行业部门配套（整合涉农资金）** | **中央和省级财政专项扶贫增量资金** | **金融 资金** | **对口援建资金** | **其他资金（含交通项目的中央车购税）** |
| **合计** | **6.909**  | **4.112**  | **0.797**  | **0.884**  | **0.124**  | **0.840**  | **0.151**  |
| 一 | 特色产业脱贫工程 | 3.149  | 1.837  | 0.044  | 0.605  | 0.079  | 0.385  | 　 |
| 二 | 安全住房保障工程 | 0.230  | 0.083  | 　 | 0.147  | 　 | 　 | 　 |
| 三 | 教育脱贫专项工程 | 0.515  | 0.515  | 　 | 　 | 　 | 　 | 　 |
| 四 | 转移就业培训脱贫工程 | 0.001  | 0.001  | 　 | 　 | 　 | 　 | 　 |
| 五 | 健康脱贫专项工程 | 0.139  | 0.139  | 　 | 　 | 　 | 　 | 　 |
| 六 | 特殊困难群体帮扶工程 | 0.429  | 0.429  | 　 | 　 | 　 | 　 | 　 |
| 七 | 生态脱贫工程 | 0.342  | 0.342  | 　 | 　 | 　 | 　 | 　 |
| 八 | 社会帮扶工程 | 0.465  | 　 | 　 | 0.132  | 　 | 0.263  | 0.070  |
| 九 | 保险扶贫专项工程 | 0.020  | 　 | 0.020  | 　 | 　 | 　 | 　 |
| 十 | 基础设施建设工程 | 1.619  | 0.767  | 0.534  | 　 | 0.045  | 0.192  | 0.082  |
| **投资比重（%）** | **100.00%** | **59.52%** | **11.53%** | **12.79%** | **1.80%** | **12.16%** | **2.19%** |

**图4-2 资金来源图**

## 第三节 年度投资计划

总投资估算6.909亿元。其中，2018年计划投资资金4.633亿元，占总投资67.06%；2019年计划投资资金2.276亿元，占总投资32.94%（详见表4-3）。

**表4-3 年度投资计划表 单位：亿元**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **序号** | **项目名称** | **年度计划** |
| **合计** | **2018年** | **2019年** |
| **总计** | **6.909**  | **4.633**  | **2.276**  |
| 1 | 特色产业脱贫工程 | 3.149  | 2.471  | 0.678  |
| 2 | 安全住房保障工程 | 0.230  | 0.161  | 0.069  |
| 3 | 教育脱贫专项工程 | 0.515  | 0.307  | 0.208  |
| 4 | 转移就业培训脱贫工程 | 0.001  | 0.001  | 0.001  |
| 5 | 健康脱贫专项工程 | 0.139  | 0.139  | 　 |
| 6 | 特殊困难群体帮扶工程 | 0.429  | 0.113  | 0.316  |
| 7 | 生态脱贫工程 | 0.342  | 0.062  | 0.280  |
| 8 | 社会帮扶工程 | 0.465  | 0.445  | 0.020  |
| 9 | 保险扶贫专项工程 | 0.020  | 0.014  | 0.006  |
| 10 | 基础设施建设工程 | 1.619  | 0.921  | 0.698  |
| **投资比重（%）** | **100.00%** | **67.06%** | **32.94%** |

**图4-3 年度投资计划图**

# 第五章 效益分析

通过三年行动方案的实施完成，到2020年制约我县深度贫困地区经济社会发展的瓶颈问题得到解决，贫困地区农村牧区居民人均可支配收入增长幅度高于全省平均水平，发展差距扩大的趋势得到扭转。基本公共服务主要领域指标接近全省平均水平，消除绝对贫困，基本实现人人享有社会保障，基础设施和公共服务设施水平显著提升，高原特色产业体系基本建立，生态系统步入良性循环，可持续发展能力显著增强，扶贫对象自我发展能力显著增强，深度贫困地区贫困人口实现全部脱贫，贫困村全部退出，贫困县摘帽，解决深度贫困地区整体贫困问题，全面消除贫困现象，实现区域经济社会可持续发展。

## 第一节 生态效益

通过实施防护林、经济林建设及林下经济项目的建设，对恢复和增加林草植被、涵养水源、保持水土、保护环境等多种生态效益将明显增强和提高。同时对改善区域生态环境，维护生态平衡具有重要的作用。防灾减灾能力显著增强，建成比较完善的预警、监测系统和较强的救援处置能力。建档立卡贫困人口通过参与人工造林和从事林业及草原生态公益岗位，拓宽了具备劳动能力的建档立卡贫困人口增收致富渠道，提高了贫困人口参与生态保护积极性和受益水平，有效促进了贫困地区增绿与增收、生态与生计的有机统一,实现生态建设与脱贫攻坚互促双赢。区域内生态环境日趋改善，为实现区域农牧民增收与生态环境保护双赢奠定良好基础，让每个贫困群众共享生态文明建设成果，形成人与自然和谐相处的良好局面。

## 第二节 经济效益

通过采取综合措施，加快传统农牧业向现代农牧业转型发展，实现生态环境友好的现代产业体系初步形成，产业结构进一步得到优化，高原特色生态农牧业得到发展，优势主导产业发展壮大。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，促进共和县深度贫困地区传统农牧业加快向现代农牧业迈进，使共和县贫困人口充分融入到特色产业发展中，保证每户家庭有一项稳定增收产业，助力扶贫对象精准受益，稳定提高经济收入，如期实现脱贫攻坚目标，确保到2020年，我县深度贫困地区农牧民人均可支配收入增长幅度高于全省平均水平，并达到4000元以上，为实现全面建成小康社会夯实经济基础。

## 第三节 社会效益

通过方案的实施完成，加快共和县深度贫困地区基础设施建设，解决贫困地区群众住房安全问题；自来水普及率进一步提高，全面解决深度贫困地区农牧民饮水水质达标率、供水保障率“双低”问题；路网结构进一步优化，农牧区公路服务水平全面提升，解决群众出行难问题；农牧区村电网升级改造全面完成，保障农牧民生产生活用电；行政村光纤接入或无线网络全覆盖，提高信息通达率；医疗救助和社会救助体系进一步健全完善，群众获得的基本公共服务更加均等；基本建成与市场经济发展相适应的特色支柱产业体系；办学水平和教育质量进一步提升，贫困家庭子女就读中等职业院校、普通高等院校助学补助标准得到提高，贫困家庭新成长劳动力实现职业教育全覆盖；确保贫困家庭劳动力至少掌握一门实用技能，拓宽其就业与增收渠道。全面提升地区发展环境，改善当地群众生产生活条件，增强贫困地区综合发展能力。到2020年，深度贫困地区建档立卡贫困人口全部实现稳定脱贫，实现“两不愁、三保障”目标，全面消除绝对贫困现象，进一步促进民族团结、保持社会长治久安和繁荣地区发展。

# 第六章 保障措施

将深度贫困地区脱贫攻坚作为重大政治任务，必须严格落实责任。共和县各级党委、政府要抓住这一重要的历史机遇，切实将深度贫困地区脱贫攻坚工作摆到更加重要、更为突出的位置，加强对落实三年行动方案的组织领导，以改革创新为动力，采取超常规举措，着力消除体制机制障碍，建立健全行动方案实施机制，集中力量解决突出问题，为深度贫困地区脱贫攻坚提供强有力保障。

## 第一节 强化组织实施

**一、切实加强组织领导**

共和县各级党委和政府要坚持把脱贫攻坚作为“十三五”期间头等大事和第一民生工程，进一步加强组织领导，切实做到人员到位、工作到位、责任到位、效果到位、形成党委领导、政府主导、部门联动、社会参与的工作格局。重点加强对脱贫攻坚基层一线的组织领导，深入推进抓党建促脱贫攻坚，加强深度贫困地区农村基层党组织，解决基层班子软弱涣散问题。共和县党政主要领导脱贫攻坚期内要保持稳定，切实履行脱贫攻坚第一责任人职责，加强督促检查指导，及时研究和解决脱贫攻坚中的重大问题。

**二、切实落实主体责任**

共和县各级党委和政府要以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局，围绕确保脱贫攻坚取得实效，理顺体制机制、厘清责任事权，瞄准精准施策的关键，下好“绣花功夫”。统筹做好进度安排、项目落地、资金使用、人力调配、推进实施等工作，正确把握攻坚期内稳定脱贫与长远致富的关系，紧扣解决“两不愁、三保障”问题，既不降低标准，也不好高骛远、急于求成，合理确定脱贫目标和时序，稳步扎实推进各项脱贫攻坚工作，确保贫困人口科学有序退出。进一步做实做细建档立卡工作，加强贫困人口精准识别和精准退出，把符合扶贫标准的贫困人口和返贫人口全部纳入，将稳定脱贫和识别不准的及时退出，实行常态化动态管理。

**三、切实做好统筹衔接**

紧紧围绕精准扶贫、精准脱贫这一攻坚目标，突出精准扶贫的中心地位，各项政策举措都要聚焦贫困人口脱贫，坚决防止以区域发展代替精准扶贫，防止搞缩小版的“大水漫灌”。要正确处理好特殊困难群体与一般贫困群体的关系，防止产生新的“政策鸿沟”，处理好现有政策措施和新增政策措施之间的关系，存量政策要提高实施效果，增量政策要更加明确主攻方向，保证各项政策发挥协同效应。进一步强化对贫困村项目实施、贫困户政策落实和效益跟踪等贫困监测工作，及时掌握脱贫攻坚进展情况。

**四、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。

## 第二节 加大政策支持

**一、财政政策**

根据《青海省深度贫困地区脱贫攻坚三年行动方案（2018-2020年）》中，按照“新增财政扶贫资金主要用于深度贫困地区，新增扶贫项目主要布局于深度贫困地区，新增扶贫举措主要集中于深度贫困地区”的“三个新增”要求，在脱贫攻坚期内，加大对深度贫困地区财政扶贫资金的倾斜支持力度。中央和省级年度新增财政扶贫资金的70%，统筹用于深度贫困地区脱贫攻坚；行业主管部门安排的惠民项目向深度贫困地区倾斜，脱贫攻坚期内切块下达资金年度增幅高于全省平均增幅；共和县本级要集中财力优先支持深度贫困地区；加强财政涉农资金统筹整合，引导对口支援和东西部扶贫协作资金的80%用于深度贫困地区基础设施、公共服务项目建设和产业就业扶贫。改进扶贫资金使用方式，支持深度贫困地区采用生产奖补、劳务补助等方式开展项目建设。进一步加强县级涉农资金统筹整合使用工作，严格按照有关规定的范围和用途，优先保障贫困人口直接受益的产业发展资金需求。推进县级脱贫攻坚项目库建设，保证资金围绕脱贫攻坚目标任务精准使用。完善项目资金公示公告制度，提高资金使用效益和透明度。建立扶贫资金常态化监管机制，完善扶贫资金使用绩效考核评价，提升扶贫资金使用管理水平。

**二、金融政策**

鼓励金融机构将信贷资金和服务资源更多向深度贫困地区聚焦，采取差异化信贷支持政策，在贷款准入、利率、期限等方面，对建档立卡贫困户和扶贫产业项目、基础设施建设、贫困村提升工程等重点领域提供优惠政策。发挥各扶贫主办银行作用，切实满足有致富项目和意愿、有资金需求、有劳动力、无欠贷欠息贫困户的贷款需求，实现“三有一无”建档立卡贫困户金融服务全覆盖。对已经脱贫的贫困户，在脱贫攻坚期内保持扶贫小额信贷支持政策不变，力度不减。强化县级扶贫部门与主办银行定期沟通协调机制，围绕贫困村产业发展和项目资金需求，加大对接、协调和服务力度。加快完善尽职免责制度，充分调动金融机构投放扶贫小额信贷的积极性，切实防范道德风险。各县级政府应根据扶贫贷款需求，自行确定担保基金和风险补偿金匹配规模，禁止将风险补偿金与担保金混同使用。

**三、保险政策**

积极开展农牧业保险、大病保险、养老保险、健康保险、小额人身保险等民生领域业务。加快医疗商业保险改革，建立商业保险公司医疗补充保险，为深度贫困地区贫困人口购买大病医疗保险，实现医疗商业保险全覆盖，提高大病支付保障能力。扩大深度贫困地区农牧业保险覆盖面，加大涉农保险财政资金补贴力度，降低建档立卡贫困户保险费率。鼓励开展农牧业保险保单质押贷款、小额贷款保证保险等银保合作业务。积极推动农房保险扩面统保，切实保障受灾居民灾后住房重建能力。

**四、产业政策**

**大力实施乡村振兴战略，推动乡村产业融合，培育乡村发展新动能，**深入推进农业供给侧结构性改革，加快培育农业农村发展新动能，开创农业现代化建设新局面。实施差别化产业扶持政策，把发展高原特色农牧业及农畜产品加工作为推进农牧业现代化的重要突破口，提高农牧业综合生产能力，促进一二三产业融合发展。发展壮大新产业新业态，拓展农业产业链价值链，重点支持特色农业、民族文化产业和生态环保型产业发展，在立项、用地、信贷、税收、财政收入等方面优先给予政策倾斜。根据深度贫困地区实际情况，按照一户一策的要求，实施产业扶贫、光伏扶贫等不同类型的扶贫开发扶持项目。

**五、土地政策**

增加对深度贫困地区建设用地支持力度，新增建设用地指标优先保障深度贫困地区发展用地需要，深度贫困地区开展城乡建设用地增减挂钩，可不受指标规模限制。支持深度贫困地区农村集体经济组织依法使用农村集体建设用地或以土地使用权入股、联营等方式与其他单位或个人共同兴办企业，发展贫困地区新产业新业态。光伏方阵使用永久基本农田以外的农用地或未利用地的，在不影响种植、养殖等生产条件的前提下，可按原地类认定，按现用途管理。深度贫困地区建设用地，涉及农用地转用和土地征收的，在做好依法补偿安置前提下，可边建设边报批；涉及占用耕地的，允许边占边补；县级基础设施、移民搬迁、民生发展等建设项目，确实难以避让永久基本农田的，可以纳入重大项目建设范围，由省国土资源管理部门办理用地预审，并按照有关规定办理农用地转用和土地征收。切实落实《关于解决易地扶贫项目安置地的意见》、《关于用好用活增减挂钩政策积极支持扶贫开发易地扶贫搬迁工作的通知》以及《国土资源政策支持打赢脱贫攻坚战的若干意见》。

**六、对口支援政策**

**加大东西部扶贫协作力度，建立精准对接机制，使帮扶资金主要用于深度贫困地区贫困村、贫困户。认真贯彻落实中央各项帮扶政策，主动加强与对口支援省市、国家部委及中央企业的联系和沟通，搭建与对口支援地区在扶贫产业发展、技术合作、干部教育、智力引进等方面的合作平台，丰富帮扶内容和形式。坚持无偿支援与互利合作相结合，发挥对口支援各方人才、资金、技术、管理优势和对口支援的桥梁纽带作用，不断拓宽合作渠道、创新合作方式、完善合作机制。广泛动员和凝聚社会力量参与整体脱贫扶贫攻坚，发挥各民主党派、工商联、群众团体、科研院所、驻青部队等在整体脱贫扶贫攻坚中的作用；做好定点扶贫工作，积极筹措资金，落实帮扶计划，选派优秀中青年干部到贫困村挂职蹲点扶贫；鼓励民营企业以多种形式参与扶贫攻坚，引导企业到深度贫困地区建立生产基地、物流基地。健全完善领导干部定点指导贫困县、联系贫困村、结对帮扶贫困户的机制，发挥好示范带动作用。**

## 第三节 增强内生动力

**一、充分调动贫困群众积极性**

充分发挥深度贫困地区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，防止吊高胃口。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攻坚计划和行动方案的制定，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。

**二、切实增强内生动力**

深入开展思想教育和政策宣传引导工作，充分调动贫困群众参与脱贫攻坚的积极性、主动性、创造性，不断激发贫困地区广大干部群众盼脱贫、谋发展的强烈意愿，增强贫困地区自我发展能力和贫困群众内生动力。坚持扶贫同扶智、扶志相结合，通过建立正向激励机制，将帮扶政策与贫困群众参与挂钩，切实转变贫困群众的思想观念，增强战胜贫困的信心和勇气。要改变工作方式方法，改变简单给钱、给物、给牛羊的做法，多采取生产奖补、劳务补助等机制，教育和引导深度贫困地区群众用自己的辛勤劳动实现脱贫致富。大力宣传推广脱贫攻坚先进典型，讲述好故事，弘扬正能量，奏响主旋律。

**三、大力弘扬中华民族传统美德**

建立健全村级移风易俗理事会，破除各种陈规陋习，树立婚事新办、丧事简办的文明新风；设立孝道公益基金，弘扬孝亲敬老美德，强化家庭成员赡养、扶养老人的责任意识，探索建立政府关心、子女孝心、社会爱心联动互促、激发内生动力的新机制。教育和引导贫困群众用自己的双手光荣脱贫、勤劳致富、服务社会、贡献国家，在实现物质脱贫的同时努力实现精神脱贫。同时，还要注重培育贫困群众勤俭持家的美德，引导帮助他们增强家庭理财的意识和能力，不断增加家庭财富，过上更加幸福美好的生活。

**四、大力培育农牧业新型经营主体**

建立健全教育培训、认定管理和政策扶持“三位一体”的新型职业农牧民培训制度，实施新型职业农牧民培育工程，构建以农广校为主体的“一主多元”新型职业农牧民培育体系。培育发展家庭农牧场，提升农牧民专业合作社规范化水平，鼓励发展农牧民合作社联合社，鼓励龙头企业带动农牧户发展适度规模经营，带动农牧民合作社、家庭农牧场开拓市场。加强农牧业实用人才培训，实施农牧区实用人才培养计划。加强对专业大户、家庭农牧场经营者、农牧民合作社带头人、农牧民企业经营管理人员培训。通过开展农牧业实用技术培训、技术咨询、田间博览、参观考察等服务当地农牧民，充分发挥农牧业新型经营主体示范引导作用。

## 第四节 强化制度保障

**一、切实加强干部人才支持**

加强贫困村驻村工作队选派管理工作，要把深度贫困地区贫困村和脱贫难度大的贫困村作为重中之重，从健全体制机制入手，规范人员选派，明确工作任务，加强日常管理，严明考核激励，着力解决驻村帮扶选人不优、管理不严、作风不实、保障不力等问题，确保贫困村驻村工作队选派精准、帮扶扎实、群众、满意。加大深度贫困地区干部人才支持和帮扶队伍建设力度。降低深度贫困地区基层公务员进入门槛，县乡机关招录公务员，可根据实际需要设置一定数量职位面向当地县乡事业编制人员、当地高校毕业生基层服务项目服务期满人员和退役士官士兵招考，必要时可不设开考比例。引导、动员和激励各类人才到扶贫一线干事创业，加大人才支持计划、科技人员专项计划在深度贫困地区的实施力度，鼓励本土人才返乡创业发挥精英作用。加强驻村帮扶工作，对深度贫困地区贫困村驻村扶贫工作队履职情况开展全方位摸排，对履职不力、工作成效不明显的工作队员，由派出单位及时召回并重新选派；对有贫困人口的深度贫困地区行政村，要落实第一书记派驻和干部结对帮扶贫困户的全覆盖。要明确驻村帮扶工作任务，各级党委组织部门分级负责，加强备案和日常管理，每年对驻村工作队进行考核，确保取得实效。加强对脱贫攻坚一线干部的关心关爱，发挥驻村工作队“传帮带”作用，努力打造深度贫困地区“不走的扶贫工作队”。加强对深度贫困地区各级干部培训，提高脱贫攻坚的能力和水平。

**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、切实强化社会帮扶**

广泛动员社会力量参与深度贫困地区脱贫攻坚，全面落实民营企业参与脱贫攻坚“双百”行动计划，探索建立与深度贫困地区乡镇、行政村之间结对帮扶新机制。深化定点扶贫、对口援青和东西部扶贫协作工作机制，加强干部选派、人才支援、产业合作、劳务协作等工作对接，加快推进落实“携手奔小康行动”，动员全社会广泛开展献爱心活动。

**四、强化资金项目管理**

根据《青海省深度贫困地区脱贫攻坚三年行动方案（2018-2020年）》中，对纳入统筹整合使用范围内的财政涉农资金项目，将审批权限下放到深度贫困县的要求，进一步优化财政涉农资金供给机制，支持本县围绕突出问题，以摘帽销号为导向，以脱贫攻坚三年行动方案为引领，以重点扶贫项目为平台，统筹整合使用财政涉农资金。加强对脱贫攻坚政策落实、重点项目和资金管理的跟踪审计，强化财政监督检查和项目稽察等工作，充分发挥社会监督作用。建立健全扶贫资金、项目信息公开机制，保障资金项目在阳光下运行，确保资金使用安全、有效、精准。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》、青海省财政厅、青海省扶贫开发局《关于加强财政扶贫专项资金使用和项目管理的指导意见》等，建立脱贫攻坚项目库，进一步加大扶贫开发项目管理的力度，提高扶贫资金和项目的使用效益。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。继续实行扶贫资金和项目公告公示制度。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。根据省负总责、市（州）县抓落实的扶贫工作机制，按照放管结合的要求，切实发挥好县级党委政府在项目选择和资金使用中的自主权。由县政府根据项目资金使用用途和精准施策要求，自主确定实施项目，实现项目、资金、效益“三到户”。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。

**五、切实加强督查考评**

继续坚持脱贫攻坚督查巡查、考核评估和报告制度，完善深度贫困地区领导班子和领导干部考核办法。加强对脱贫攻坚的民主监督，实行以暗访抽查为主要形式及其常态化、多元化的督查巡查新机制，切实减轻基层负担。按照扶贫成效考核相关规定，加强对各级党委和政府脱贫攻坚成效考核，以精准考核倒逼责任落实、工作落地。强化贫困监测工作，及时掌握深度贫困地区脱贫攻坚进展情况。对在脱贫攻坚工作中表现优秀的干部，完成脱贫攻坚任务后予以提拔重用，对不作为、乱作为、慢作为以及搞形式主义、数字脱贫、虚假脱贫和脱贫结果不真实、发现问题不整改的要严肃问责。加大对脱贫攻坚资金使用管理的审计力度，对贪污、挤占、挪用、截留脱贫攻坚资金的单位和个人，依法依纪严肃处理。