

# **卓尼县国民经济和社会发展 第十三个五年规划纲要**

**卓尼县人民政府  
二〇一六年元月**

## 目 录

序 言.....	9
<b>第一章 发展背景.....</b>	<b>10</b>
第一节 发展成就.....	10
一、经济实力明显提升.....	10
二、基础设施明显改善.....	12
三、生态保护稳步推进.....	15
四、产业结构不断优化.....	16
五、基本民生有效保障.....	17
六、尼江工作实现突破.....	18
七、改革开放步伐加快.....	18
第二节 积累的宝贵经验.....	19
第三节 面临的风险和挑战.....	21
第四节 发展环境和机遇.....	22
一、发展环境.....	22
二、重要机遇.....	24
<b>第二章 指导思想、基本原则与奋斗目标.....</b>	<b>27</b>

第一节 指导思想.....	27
第二节 基本原则.....	28
一、抢抓机遇，创新发展.....	28
二、统筹兼顾，协调发展.....	29
三、优化布局，绿色发展.....	29
四、互利共赢，开放发展.....	30
五、民生为本，共享发展.....	30
第三节 发展战略.....	31
一、保护生态、绿色发展战略.....	31
二、全民创业、万众创新战略.....	32
三、丝路文化、开放引领战略.....	33
四、统筹谋划、协调发展战略.....	33
五、优先发展电子商务和现代物流.....	34
第四节 奋斗目标.....	35
一、综合经济实力全面提升.....	35
二、人民生活水平普遍提高.....	36
三、社会文明程度显著提升.....	36
四、生态建设实现重要突破.....	36

五、改革开放取得重大进展.....	37
六、基础瓶颈制约明显改善.....	37
<b>第三章 发展重点与主要任务.....</b>	<b>39</b>
第一节 加大精准扶贫力度，坚决打赢脱贫攻坚战.....	39
一、进一步提高精准脱贫实效.....	39
二、进一步改善基本生产生活条件.....	40
三、进一步壮大多元富民产业.....	41
四、进一步提升基本公共服务水平.....	42
五、进一步加大金融扶持力度.....	43
六、进一步加强社会帮扶力量.....	43
第二节 构筑生态安全屏障，推进生态文明建设.....	44
一、优化国土开发，落实主体功能区规划.....	44
二、加大投资力度，实现生态保护和生态修复.....	45
三、加强地质灾害治理，确保生态环境安全.....	46
四、加大环境污染治理力度，改善生态环境质量.....	47
五、打造生态文明示范村，建设生态文明小康村.....	48
第三节 文化旅游融合发展，打造文化旅游强县.....	49
一、着力建设景区基础设施.....	50

二、着力发展特色民族文化.....	51
三、着力推进乡村旅游发展.....	52
四、着力提高旅游服务质量.....	53
五、着力加强旅游宣传推介.....	54
第五节 发展特色产业，壮大全县经济实力.....	55
一、大力发展战略性新兴产业.....	55
二、加快发展高原特色生态畜牧业.....	56
三、发展经济林果及林下产业。 .....	58
四、扶持发展绿色食品加工业.....	59
五、积极发展藏中药加工产业.....	60
六、挖掘开发民族工艺品加工业.....	61
第六节 培育生产性服务业.....	62
一、加快发展现代物流业.....	62
二、加快发展商贸服务业.....	63
三、加快发展电子商务.....	64
四、加快发展家庭服务业.....	65
第七节 加强重大基础设施建设，增强支撑发展能力.....	65
一、全力加快交通网络建设.....	66

二、加快水利基础设施建设.....	67
三、提高能源供应能力.....	67
四、构建信息网络体系.....	68
五、完善城市综合服务功能.....	69
第八节 推进新型城镇化建设，统筹城乡一体发展.....	70
一、优化新型城镇化布局.....	70
二、推进农村人口向城镇有序转移.....	71
三、推进城乡一体化发展.....	71
四、建设美丽乡村.....	72
第九节 保障改善民生，实现社会共享发展.....	72
一、发展劳动密集性产业，扩大社会就业.....	73
二、加强技能培训，发展劳务经济.....	73
三、合理布局教育资源，实现教育均等化.....	74
四、提高医疗水平，提升医疗服务能力.....	75
五、完善保障体系，提高社会保障能力.....	76
六、强化基层政权，提高社会管理能力.....	77
七、健全防灾减灾体系，实现安全生产.....	77
第十节 深化体制机制改革，增强社会发展活力.....	78

一、创新投融资模式.....	78
二、加大财税体制改革.....	79
三、鼓励金融领域创新.....	79
四、发展非公有制经济.....	79
五、实施农牧区改革.....	80
第十一节 加强创新驱动基础能力建设.....	80
一、建设创新型人才队伍.....	80
二、提高科技创新能力.....	81
第十二节 重视尼江发展，实现尼江长治久安.....	81
一、全力深化群众工作.....	82
二、全力推进项目建设.....	82
三、全力促进转产转业.....	82
四、全力维护尼江稳定.....	83
第十三节 加强党的建设，推进社会治理现代化.....	83
一、强化党的领导核心作用.....	83
二、加强党风廉政建设.....	84
三、加强人才队伍建设.....	84
四、调动一切积极力量.....	85

五、加强民主法治建设.....	85
六、推进社会治理现代化.....	86
第十四节 加强民族宗教统战工作.....	86
一、全面贯彻党的民族政策.....	86
二、巩固发展民族团结.....	87
三、落实宗教信仰自由政策.....	87
四、完善寺庙管理服务机制.....	87
五、发展壮大爱国统一战线.....	88
<b>第四章 保障措施.....</b>	<b>89</b>
第一节 组织保障.....	89
第二节 政策保障.....	89
第三节 资金保障.....	90
第四节 项目保障.....	90
第五节 人才保障.....	91
第六节 规划管理.....	92

## 序 言

“十三五”时期，是我县深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，同全国一道全面建成小康社会目标的决胜期，也是我县全面深化改革的攻坚期和全面推进依法治县的关键期，更是我县抢抓丝绸之路经济带建设、华夏文明传承创新区建设、新一轮西部大开发、落实中央第六次西藏工作会议精神和省委藏区工作会议精神的政策机遇期。科学制定和实施“十三五”规划，对于适应新常态、引领新常态，推进落实省委省政府、州委州政府重大决策，实现经济转型跨越发展具有重要意义。

《卓尼县国民经济和社会发展“十三五”规划纲要》（以下简称“纲要”）是根据国家、省发展和改革委员会《“十三五”时期经济社会发展基本思路》、《甘肃省国民经济和社会发展“十三五”规划编制工作安排意见》、《甘肃藏区国民经济和社会发展“十三五”规划编制工作安排》，特别是县委提出的《卓尼县关于制定国民经济和社会发展“十三五”规划的建议》引领下，在全面总结“十二五”取得成绩经验的基础上，认真分析研究我县“十三五”面临的发展机遇，提出全县“十三五”经济社会发展的指导思想、基本原则、发展思路、奋斗目标、主要工作任务和规划实施的保障措施。“纲要”作为今后五年经济社会发展的总纲，是全县各级各部门出谋划策共同努力的行动纲领，是政府履行职能职责的重要依据，是全县各级各部门编制实施专项规划、区域规划的前提和基础。规划期为2016—2020年。

# 第一章 发展背景

“十二五”时期，面对复杂多变的外部环境和繁重艰巨的发展稳定改革任务，县委团结带领全县各族人民，认真贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中、五中全会和习近平总书记系列重要讲话及关于“尼江”问题的重要批示精神，抢抓国家支持藏区发展的重大历史机遇，紧紧围绕州委“五大战略”、“五大甘南”总体思路，奋力推进我县“五抓五区”发展战略，全面加强稳增长、调结构、促转型、惠民生工作，全县经济社会发展站在了新的起点，呈现出政治稳定、经济发展、社会进步、民族团结、宗教和顺、人民安居乐业的大好局面，为“十三五”发展奠定了坚实的基础。

## 第一节 发展成就

### 一、经济实力明显提升

“十二五”时期，我县总投资 60 多亿元事关全局和长远发展的重大项目相继建成，为全县经济社会发展注入了前所未有的强大动力。预计 2015 年底，全县实现地区生产总值 15.7 亿元，比 2010 年增长 111.3%，年均增长 9.55%；大口径财政收入 1.76 亿元，比 2010 年增长 104.7%，年均增长 12.2%；社会消费品零售总额 3.55 亿元，比 2010 年增长 89.8%，年均增长 12.9%；完成固定资产投资 27.44 亿元，比 2010 年增长 155%，年均增长 25.8%；城镇居民可支配收入

17394 元，比 2010 年增长 74.95%，年均增长 10.5%；农牧民人均可支配收入 4626 元，比 2010 年增长 90.9%，年均增长 13.3%；金融机构存款余额 26 亿元，贷款余额 19 亿元；人口自然增长率控制在 9.8‰ 以内。

图 1：“十二五”时期卓尼县地区生产总值与增长速度

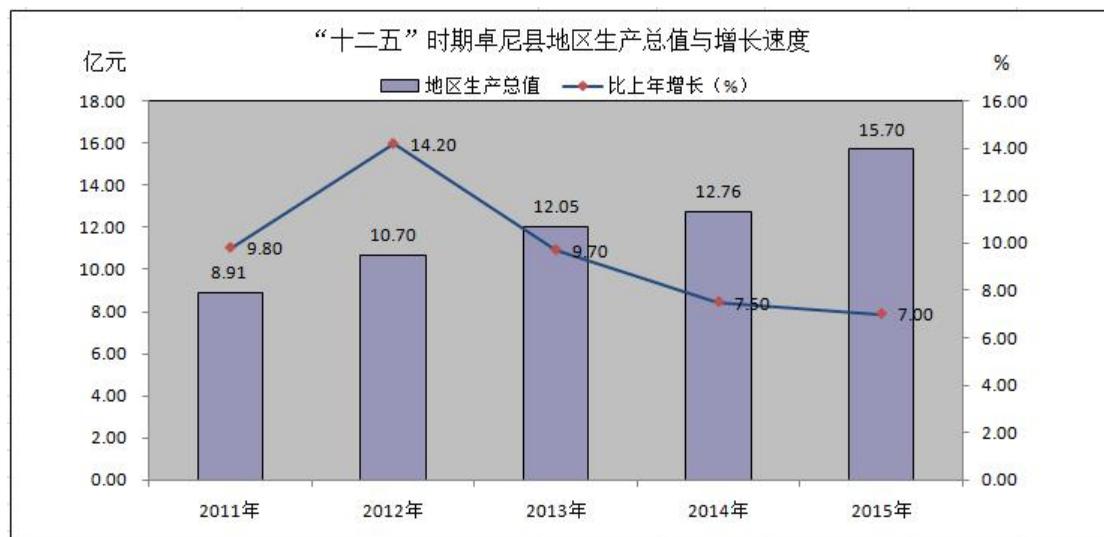


图 2：“十二五”时期卓尼县第一产业增加值与增长速度

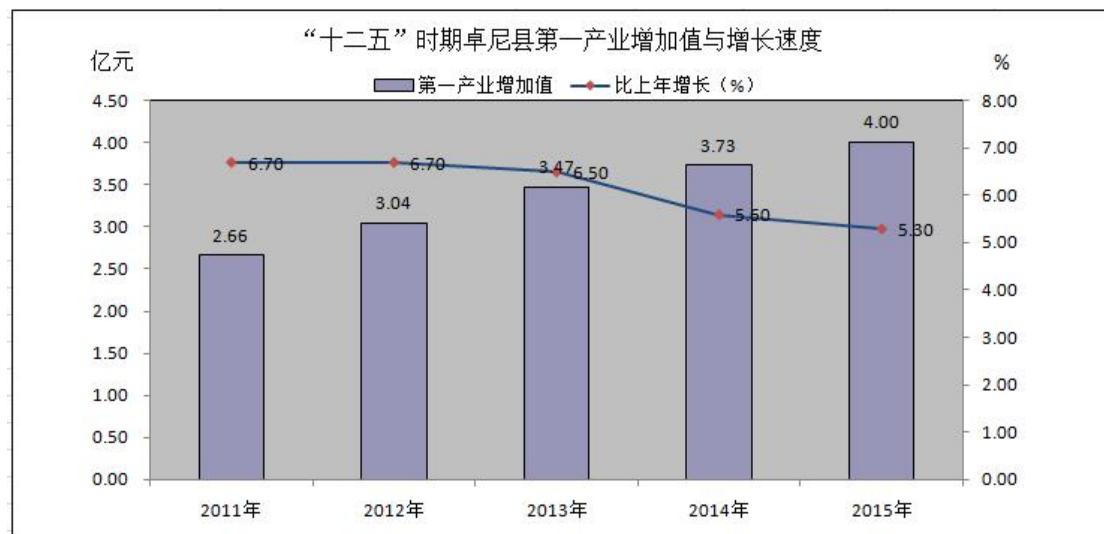


图 3：“十二五”时期卓尼县第二产业增加值与增长速度



图 4：“十二五”时期卓尼县第三产业增加值与增长速度



## 二、基础设施明显改善

“十二五”时期，我县实施基础设施项目 71 个，累计完成固定资产投资 16.7 亿元。到 2015 年底，全县农牧村公路总里程达到 932 公里，岷合、合治二级公路顺利建成，实现了二级公路零的突破，全县 15 个乡镇 85 个行政村通沥青

水泥路，通畅率为 88%，基本形成了以县乡公路为干线、以农村公路为补充的公路网络。为农牧村群众出行带来了极大的方便。建设完成了 15.22 千米的主要江河治理工程和车巴沟、卡车沟及大峪沟等 16.6 千米的中小河流治理工程，完成卓尼县山洪灾害防治工程，建设完成集中式供水工程 422 处，累计解决了 15 个乡镇 352 个自然村 10.12 万人的饮水困难问题（其中：解决了 15 座寺院 1269 名僧人及 7000 名学校师生饮水困难问题）。加大旧城区基础设施改造力度，全力实施“城中村”改造项目，全县城镇化率达到 20.33%。乡村水、电、路、房条件进一步改善，城乡基础设施发生重大变化，有力提升了卓尼对外形象。

图 5：“十二五”时期卓尼县大口径财政收入与增长速度

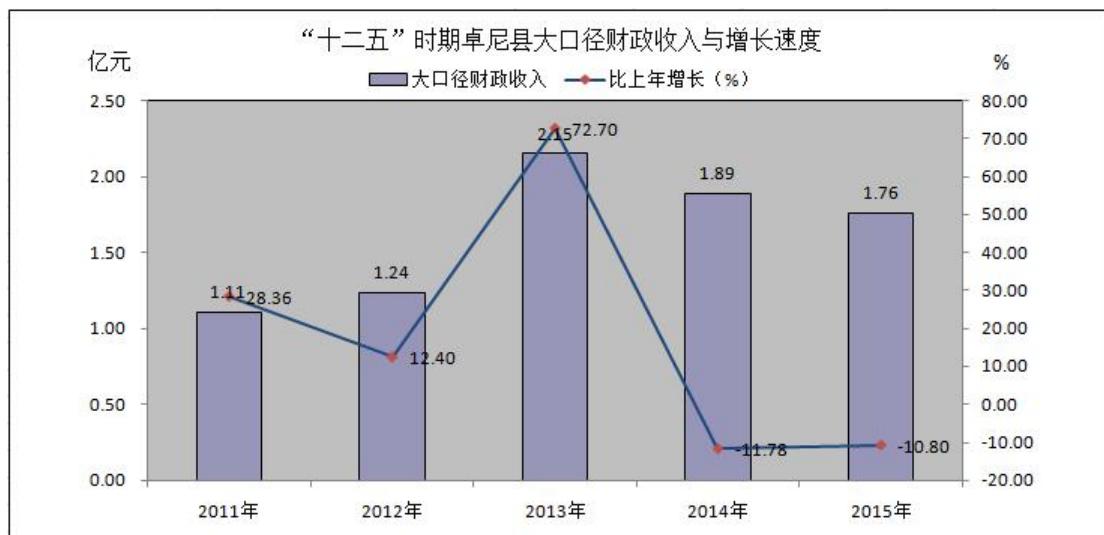


图 6: “十二五”时期卓尼县固定资产投资与增长速度



图 7: “十二五”时期卓尼县社会消费品零售总额与增长速度



图 8: “十二五”时期卓尼县城镇居民人均可支配收入与增长速度



图 9: “十二五”时期卓尼县农牧民人均纯收入与增长速度



图 10: “十二五”时期卓尼县人均国民生产总值与增长速度



### 三、生态保护稳步推进

“十二五”时期，我县实施生态保护项目 31 个，累计完成投资 2.5 亿元。重点实施黄河重要水源地补给区游牧民定居、草原灭鼠综合治理、沙化草场治理、天然林保护等一系列生态环境保护工程项目，加大县城周边及重点乡镇的面

山绿化。推进建设一批生态文明示范工程及湿地生态系统保护与恢复项目，落实草原生态保护补奖资金 2.16 亿，完成退牧还草、退耕还林、退耕地补植、“三化草场”治理等 47 万亩，天然林管护 50 万亩，封山育林 2 万亩，义务植树 2.25 万亩，全县森林覆盖率达到 15.8%，生态环境得到明显改善。加大城乡环境卫生整治力度，城乡面貌焕然一新。

图 11：“十二五”时期卓尼县地方本级财政收入与增长速度



#### 四、产业结构不断优化

“十二五”时期，我县实施产业发展项目 28 个，累计完成投资 2.5 亿元。依托“168”现代农牧业发展计划，大力发展战略生态畜牧业和种养业，建成试点村 43 个，专业养殖 1863 户、牲畜暖棚 4482 座，合作社 670 个，中药材种植面积达到近 7 万亩，优质青稞和杂交油菜基地稳定在 2 万亩以上，网箱养鱼规模跃居全省第二。农畜产品、山野珍品、民族特需品等加工企业保持良好发展势头。坚持把旅

游文化作为支柱产业，着力打造旅游文化品牌，“中国洮砚之乡-卓尼”成功命名，成功举办了第十五届中国九色甘南香巴拉旅游艺术节和一、二届卓尼国际自驾狂欢节，五年共接待游客 158 万人次、创旅游综合收入 6.4 亿元。

## 五、基本民生有效保障

“十二五”时期，我县实施民生改善项目 266 个，累计完成投资 39.4 亿元。深入推进“1236”扶贫攻坚行动、“333”扶贫攻坚计划和精准扶贫精准脱贫工作，累计脱贫 3.39 万人，贫困发生率由 2010 年的 55.65 %降低到 2015 年的 18%。全面巩固“两基”成果，顺利实施中小学布局调整，教育教学质量稳步提高，全县高考录取率名列全州第一。全面深化医疗卫生体制改革，城乡医疗卫生保障水平逐步提高，医疗卫生条件有较大改观。大力开展计划生育优质服务，荣获“全国计划生育服务先进县”称号。建立健全养老、医疗、失业、工伤等保险制度，参保人数 7.5 万人，发放各类保险金 1.45 亿元。城乡累计新增就业 3248 人，城镇登记失业率控制在 4% 以内。统筹各类资金 1.62 亿元，解决了广大农牧民群众上学、就医、出行、饮水、住房等方面的突出困难，人民群众享受到了更多的发展成果。全力实施“7·22”灾后重建项目 74 个，完成投资 5.03 亿元，灾区人民群众生产生活条件明显改善。

## 六、尼江工作实现突破

“十二五”时期，我县全面贯彻落实习近平总书记重要批示和省委\*\*\*\*\*书记重要讲话精神，把彻底解决“尼江”问题作为首要政治任务，团结调动一切有利因素和积极力量，集中人力、物力、财力，坚持用党的群众观点和群众路线工作方法化解“尼江”问题，实现了20年以来“尼江”两村首次共同混牧。总投资5.2亿元的车巴河流域扶贫项目开始全面实施，群众转产转业初见成效，“尼江”工作取得重大历史性突破。

## 七、改革开放步伐加快

“十二五”期间，我县经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的制度建设改革取得重要进展。农牧村土地确权和事业单位分类改革稳步推进，简政放权、激发释放市场活力的改革政策全面落实，行政审批制度改革加快推进，“三张清单一张网”初步建立，有效激发了市场对资源配置的决定作用。深入落实“营改增”各项政策，切实减轻中小微企业税负；推行“三证合一”，简化办事程序，支持非公经济企业加快发展，金融支持当地经济发展的力度不断加大。进一步优化投资环境，加大招商引资力度，共签约项目56个，签约资金45.34亿元，履约率达94%，进一步激发了我县经济发展活力。

## 第二节 积累的宝贵经验

“十二五”期间，在国内外环境复杂多变、国际金融动荡不安、世界经济增长乏力、我国经济进入新常态、经济下行压力不断加大的大背景下，我县经济取得了较为显著的成绩，这是县委、县政府认真贯彻党中央国务院、省委省政府、州委州政府决策部署，团结带领全县人民主动适应新常态，切实采取有效措施，积极应对风险挑战，促进经济稳定增长的结果。取得的成绩值得肯定，积累的经验弥足珍贵：

一是必须坚持加快发展这个“第一要务”不放松，抢抓政策机遇放大叠加效应，实施“五抓五区”发展战略，聚焦首位产业增强发展能力，着力破解制约经济社会发展的瓶颈，不断提升科学发展、长远发展的能力，努力走出一条具有卓尼时代特征的发展道路。

二是必须坚持凝聚人心这个“第一目标”不放松，全力实施好精准扶贫精准脱贫，全力加快以社会事业为重点的民生工程，全力提高各民族群众的幸福指数。

三是必须坚持生态保护这个“第一红线”不放松，把生态保护作为一切工作的先决条件，坚持保护优先、绿色发展，在设置生态管护公益岗位，聘用群众组建草原及森林保护、护林防火协管队伍等方面，尝试建立了一系列巩固生态保护成果的制度办法，走出了一条发展生态经济、建设生态文明的绿色可持续发展路子。

四是必须紧抓深化改革这个“第一动力”不放松，坚持深化改革与扩大开放并举，坚持借助外力与激活内力并重，持续增强经济发展动力与活力。

五是必须坚持维护稳定这个“第一责任”不放松，以依法治理为重点，以确保平安为前提，以民生改善为根本，以社会保障为抓手，最大限度地凝聚团结各族群众，巩固和发展和谐稳定的良好局面。

六是必须坚持夯实基层这个“第一重点”不放松，以提高治藏建藏兴藏能力为着力点，努力夯实基层基础，筑牢党在藏区的群众基础和执政根基。

尤为重要的是，县委认真贯彻落实以习近平同志为总书记的党中央关于全面从严治党要求，扎实开展党的群众路线教育实践活动和“三严三实”专题教育，全面落实党风廉政建设主体责任和监督责任，深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，为各项事业发展提供了有力的政治、组织和作风保证。这些经验，使我们始终保持了坚定正确的政治方向，统一了全县各族干部群众的思想和行动，引领了全县改革发展稳定，既是我们过去发展最根本的经验，更是我们未来发展最根本的保证。事实证明，“十二五”期间是全县民族团结进步局面不断巩固，社会大局保持和谐稳定，经济总量增速最快、城乡面貌变化最大、人民群众得到实惠最多的五年，这些成绩的取得，进一步增强了全县上下脱贫攻坚、补齐短板、

转型升级、全面建成小康社会的信心和决心，为“十三五”发展奠定坚实的基础，开拓了更为广阔的前景。

### 第三节 面临的风险和挑战

在总结“十二五”发展成绩和经验的同时，我们必须看到“十三五”我县经济社会发展面临着新的风险和挑战：

一是经济下行压力持续加大。受国际国内大环境、气候变化影响，我县经济增速近两年有所放缓，这种局面“十三五”前期还将持续，我们必须尽快找到新的经济增长点，采取措施，精准发力，实现经济转型跨越发展。

二是脱贫任务还很艰巨。全县还有1.63万贫困人口生活在条件恶劣、生态脆弱、灾害频发、交通不便的偏远地区，扶贫攻坚的成本高，是扶贫攻坚工作中最难啃的“硬骨头”，贫困面大、返贫率高的问题还没有根本解决，脱贫攻坚形势依然严峻，已经到了最后冲刺阶段。

三是瓶颈制约尚未消除。以交通、水利、信息、能源、城市综合服务等为重点的基础设施建设严重滞后，基础条件与发展需要之间的矛盾仍然突出。

四是结构调整面临困难。传统农耕种养方式、生产方式和发展观念尚未得到根本转变，推进传统产业新型化、新型产业规模化、支柱产业多元化的任务艰巨而繁重，尤其是文

化旅游这一战略性主导产业尚未做大做强，生态经济的聚合效应尚未形成，推动绿色可持续发展需要下更大力气。

五是维稳基础尚未筑牢。影响社会和谐稳定的因素仍然存在，反分裂反渗透反自焚斗争形势依然严峻，社会文明程度和治理水平需要进一步提高。

六是保障水平相对薄弱。观念落后、投入不足、人才紧缺、公共服务能力低下、承接产业转移能力不强、创新创业活力不足、干部作风有待改进等问题还比较突出，都需要在今后的发展中积极应对。

## 第四节 发展环境和机遇

### 一、发展环境

“十三五”时期是我国进入全面建成小康社会的关键阶段。必须深入分析和准确把握国内外发展环境的重大变化，深刻认识我国经济社会发展新常态，准确把握“十三五”时期的有利条件和风险挑战，谋划好“十三五”时期全县经济社会发展规划。

**（一）世界趋势。**“十三五”时期，世界经济在再平衡过程中艰难复苏，全球科技革命和产业变革正孕育新的突破，围绕国际治理体系主导权和话语权的争夺更加激烈，能源结构和版图的变化可能对世界经济、政治格局产生深远影响，地缘政治导致我国周边环境更加复杂化。国际金融危机

的影响具有长期性和复杂性，世界经济和贸易进入恢复性增长期。新一轮科技革命和产业变革正在全球范围内孕育兴起，世界各国纷纷抢占未来产业发展制高点。全球将迎来更加激烈的科技竞争。云计算、物联网、新材料、新能源等为代表的科技革命和产业革命，新技术和信息技术的广泛运用，特别是与传统产业的深度融合和创新，生产方式、分工链条、市场结构、商业模式和企业形态都处于重大变革之中。中国要成为绿色工业的参与者、发动者、创新者和引领者。

**（二）国内趋势。**经过 30 多年的高速发展，传统要素优势正在减弱，资源环境约束加剧，面临着经济增长换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期叠加”的严峻挑战。

**1、我国经济发展进入新常态。**全面深化改革和全面推进依法治国将释放新的制度红利，市场在资源配置中起决定性作用和转型升级将激发新的发展动力，经济发展的活力和动力将不断提升和增强。经济发展的主要任务由规模扩张转向提质增效为主，由高速增长转向中高速增长，换挡而不失速。经济增长的动力转向更多依靠国内消费需求拉动，转向要素高效集约使用的创新驱动。

**2、经济结构调整进入全面转型升级。**推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化的“四化”同步，高水平引进来和大规模走出去同步，高新技术产业、先进装备制造业和服务业等比重将进一步加大，城乡区域差距将逐步缩小，居

民收入占比上升，个性化、多样化消费渐成主流。

**3、区域经济发展进入多极化新阶段。**国家继续实施西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先的区域发展总体战略和主体功能区战略，突出“丝绸之路经济带”、“21世纪海上丝绸之路”的“一带一路”建设和京津冀协同发展及长江经济带建设，以中心城市和城市群为支撑的多极化新格局正在形成。

**4、新兴业态进入高速成长新阶段。**互联网、大数据等新技术对生产组织方式、商品流通方式、居民消费方式和社会交往方式产生重大影响，不断催生更多新的业态、服务需求、商业模式和增长空间，新兴产业、服务业、小微企业作用更加凸显，生产小型化、智能化、专业化将成为产业组织新特征。

**（三）全县发展与保护矛盾突出，扶贫攻坚任务艰巨。**从全县看，我县经济总量小，基础设施建设滞后，生态脆弱、自然灾害频发，水土流失，草原“三化”等问题突出，环境容量小，生态保护刚性约束与地方产业发展愿望矛盾突出。返贫因素仍然存在，扶贫攻坚任务繁重，加快经济发展的任务十分艰巨，加速经济转型的任务也十分繁重。

## 二、重要机遇

**（一）藏区发展的政策机遇。**中央第六次西藏工作座谈会于2015年8月在北京召开。明确了当前和今后一个时期

藏区工作的指导思想、目标要求。会议对四省藏区发展稳定工作做出全面部署。会议提出今后一个时期，要在西藏和四省藏区继续实施特殊的财政、税收、投资、金融政策，为我县实现经济转型跨越发展提供了政策机遇。中央和省州对“尼江”工作的特殊关怀和倾力支持，为我们彻底实现“尼江”地区跨越发展和长治久安，提供了有力支撑。

**（二）丝绸之路建设的新机遇。**国家实施丝绸之路经济带战略和新一轮西部大开发战略，全省“13685”丝绸之路甘肃黄金段建设的大思路，将进一步加大对民族地区、贫困地区发展的支持力度，为我县今后在新农村、基础设施、社会事业和生态环境建设等方面，争取国家更多的支持提供了良好的政策环境。

**（三）国家生态屏障建设的机遇。**全国主体功能区建设深入推进，循环经济发展全面实施，大尺度生态补偿机制将更加健全，有利于我县促进发展方式转变和优化产业结构，进一步加大生态修复和环境保护力度，形成更加合理的国土开发格局，便于培育以绿色和生态为主导的特色产业体系。

**（四）扶贫开发机遇。**十八届五中全会提出了在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。确保到2020年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会的目标。中央扶贫开发工作会上又作出了“在2020年前打赢脱贫攻坚战”的战略部署，这为我县进

行整体综合开发实现小康目标提供了强大引擎，我县将会得到国家和省州的全方位、高强度、综合性的扶持和帮助。

总体上看，机遇和挑战并存，机遇大于挑战。“十三五”时期是我县脱贫攻坚的决胜期、生态建设的机遇期、转型升级的加速期、社会稳定的攻坚期、政策机遇的叠加期、改革开放的深化期、从严治党的关键期。我们必须进一步增强忧患意识、机遇意识、发展意识和攻坚意识，准确把握形势、发挥优势、抢抓机遇、补齐短板、乘势而上、顺势而谋、顺势而为，依靠改革创新培育发展新动能，在新的历史起点上开辟发展新境界，让卓尼这片热土焕发出新的蓬勃生机。

## 第二章 指导思想、基本原则与奋斗目标

### 第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话及关于“尼江”问题的重要批示精神，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会及中央第六次西藏工作座谈会精神，围绕“四个全面”战略布局，遵循“创新、协调、绿色、开放、共享”五大理念，坚持“依法治藏、富民兴藏、长期建藏、凝聚人心、夯实基础”五大原则，以打赢脱贫攻坚战为首要任务，以建设生态文明为立足点，以产业转型升级为切入点，以保障和改善民生为落脚点，以提升公共服务为主攻方向，以深化改革扩大开放为动力支撑，以夯实基层基础为根本保障，以确保“尼江”问题彻底解决为稳定目标，以促进社会长治久安为基本路径，全力推进州委“五大战略”和“五大甘南”的总体思路，着力突破生态环境、产业结构、交通设施、融资平台、人才支撑五个瓶颈制约，坚守“生态、经济、民生、稳定”四条底线，突出打造“生态、旅游”两个品牌，紧紧围绕“1233”总体布局（一河、两路、三景区、三片区。一河即洮河沿岸，两路即卓碌路和岷合路，三景区

即大峪沟、车巴沟和九甸峡景区，三片区即沿河片区、车巴片区和洮藏片区），统筹推进经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设，合力打造“和谐、繁荣、幸福、美丽”新卓尼，确保到2020年与全州全省全国一道全面建成小康社会。

## 第二节 基本原则

按照上述指导思想，实现“十三五”经济社会发展目标，必须遵循以下原则：

### 一、抢抓机遇，创新发展

把创新摆在全县经济社会发展的核心位置，牢牢抓住、切实抓好中央第六次西藏工作座谈会和省委藏区工作会议支持藏区经济社会发展等重大机遇，积极认识新常态，主动适应新常态，学会引领新常态，以经济建设为中心，坚持目标导向和问题导向相统一，不断推进观念创新、制度创新、科技创新、文化创新等，努力优化劳动力、资本、土地、技术、管理等要素配置，把发展动力从主要依靠资源和低成本劳动力等要素投入转向创新驱动，开拓思路，消除一切限制我县经济社会发展的体制、机制性障碍，以大众创业、万众创新推动发展向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变，加快建设创新性社会。

## 二、统筹兼顾，协调发展

正确处理发展中的重大关系，不断增强发展的整体性。重点推动三大片区协调发展、城乡协调发展、经济社会协调发展、物质文明和精神文明协调发展，促进信息化、城镇化、新型工业化、农牧业现代化、文化旅游产业化同步协调发展，以各领域的良性互动推动经济转型升级，不断增强经济发展后劲。拓宽发展空间，扩大发展领域；健全城乡发展一体化体制机制，推动城镇公共服务向农牧村延伸，以城镇基础设施建设、保障性住房、农村危旧房改造、循环经济、节能示范项目建设、城镇民族特色化改造、生态文明小康村建设、传统村落修缮与保护、综合防灾减灾建设为重点，走特色化、集约化的城镇化发展道路，努力创造良好的城镇人文环境、生活环境和生态环境，促进城乡经济社会全面协调可持续发展。

## 三、优化布局，绿色发展

把生态文明理念贯穿于全县经济社会发展的全过程和各领域，走绿色、环保、低碳、循环发展的道路。坚持保护环境与经济发展并重，重视生态建设和环境保护，把眼前利益与长远利益、局部利益与整体利益有机结合起来，按照习总书记“惠及当地、保护生态”的要求，对草原、森林、湿地要算大账、算长远账、算整体账、算综合账，做到既要金

山银山、更要绿水青山，筑牢黄河上游和洮河沿岸生态安全屏障，在保护环境中谋求发展。深入推进绿色循环低碳的生产方式，积极倡导节约健康环保的生活方式，加大对矿山、小水电等环境突出问题的治理力度，大力发展生态经济，维护生态安全，推动人与自然和谐共生，着力打造生态乡村、旅游示范村、美丽城镇、幸福卓尼。

#### 四、互利共赢，开放发展

牢固树立大开放、大开发的战略思想，主动融入“一带一路”建设，推进同周边藏区互利共赢的合作机制，加大与发达地区对口帮扶的纽带衔接，推进全方位开放开发的新格局。坚持走出去和引进来并重，引资、引技和引智并举，协同推进战略互信、经贸合作、人文交流、优势互补，以互利合作建设大生态、开发大旅游、发展大文化、培育大产业、构建大交通、推动大改革、促进大开放、实现大繁荣。

#### 五、民生为本，共享发展

坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，把保障和改善民生作为一切工作的出发点和落脚点，从增进人民福祉谋发展，全面推进以民生为重点的社会建设，解决好精准扶贫、就业、教育、住房、医疗、社会保障等关系人民群众切身利益的实际问题，做到“学有所教、病有所医、老有所养、住有所居、困有所帮”，兜住兜好困难群众

基本生活底线。合理配置各类资源，增加公共服务供给，提高基本公共服务共建能力和共享水平。完善资源有偿使用制度和生态补偿机制，提高保护资源环境的受益程度。积极争取国家加大对我的县的一般性转移支付力度，实施脱贫攻坚工程，实施精准扶贫、精准脱贫，建立健全农牧村留守儿童和妇女、老人的关爱服务体系，推动义务教育均等化。建立更加公平、更加可持续的社会保障制度。推动社会治理体系和治理能力现代化，维护社会公平正义，创造平等发展条件，使全县各族人民群众在共建共享发展中有更多获得感，增强发展动力，增进民族团结，实现宗教和顺，努力提高群众生活水平和质量，让人民群众过上更好的生活。

### 第三节 发展战略

#### 一、保护生态、绿色发展战略

生态文明建设是我国现代化建设的战略目标之一，也是我省及我县主体功能区规划战略下的长期发展战略。我县一方面要继续加大生态环境综合治理投入，加强监管力度，落实政府责任，同时要在污染权交易、碳汇交易等市场机制建设方面进行试点。以生态文明村建设统领我县农牧业现代化建设，大力发展以生态文化为核心的旅游业，坚持生态环境保护与发展并重的方针，将绿色经济和生态环境打造为我县经济社会发展新的比较优势和竞争优势，形成富有市场竞争

力的县域经济体系和发展机制。将绿色发展理念贯彻到发展各领域和全过程。加快形成生态文明制度保障体系，围绕生态文明建设完善政策机制。用绿色环保要求倒逼转型升级，加大生态环境突出问题的治理力度，打造生态经济产业体系，推动形成绿色循环低碳的生产生活方式，建设人与自然和谐共生的美丽环境。

## 二、全民创业、万众创新战略

解放思想、更新观念，把政府作用和市场作用更好结合起来，大力培育市场主体，加快完善市场体系，鼓励大众创业、万众创新，注重引导扩大民间投资，激发市场活力和社会创造力。坚持民生先动、市场推动、项目带动、金融撬动、环境促动，创新驱动的体制机制，把发展基点放在创新上，形成推动经济社会发展的新动能。以科技创新引领产业转型升级。加快要素投入向创新驱动转变，着力掀起“大众创业、万众创新”热潮，着力培养引进高端人才，建立中小企业“孵化园”，推动体制创新、科技创新、管理创新、业态创新、商业模式创新。在经济新常态下，要实现县域经济比较优势转变为动态竞争优势，重要的是要形成以创新作为驱动力的发展机制，因此，要加大基础教育、职业教育投入力度，大力提高人民群众的文化素质和科学素养，实行积极的引进人才战略，同时要大力加强互联网基础设施建设，实现网络互

互联互通。充分利用大数据时代提供的各类平台，激励全民创业，适应目前我国居民收入增长后形成的消费个性化、定制化的市场需求，努力创造以万众创业为特征的创新性县域经济发展模式。

### **三、丝路文化、开放引领战略**

卓尼是甘南乃至全省华夏文明传承创新示范区建设的一部分，是丝绸之路文化的重要组成部分，充分利用国家大力发展战略文化产业的政策机遇和我省建设文化大省的有利环境，发掘“藏王故里”文化资源优势和加强文化项目库建设，将富有卓尼特色的洮砚文化项目纳入到丝绸之路文化建设工程之中，积极规划和加强配套设施建设，将我县文化产业作为未来第三产业发展的重要方向进行培育，在资金投入、人才建设、项目建设等方面进行政策倾斜，努力把我县建设成为丝绸之路的传统文化大县。加快承接产业转移，更好地利用两个市场、两种资源，推动开放由外延向内涵不断拓展，不断提高对外开放水平。

### **四、统筹谋划、协调发展战略**

促进城乡、区域、产业协调发展，按照资源环境承载能力、开发现状和发展潜力，明确区域分工，塑造要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境

可承载的区域协调发展新格局。优化空间布局和产业布局，统筹园区、城区、山区发展。建立城乡融合的体制机制，加快产城融合，稳步推进易地搬迁；夯实基础设施，打造宜居、宜游城镇；继续推进美好乡村建设，促使城乡一体化进入良性轨道。

## 五、优先发展电子商务和现代物流

卓尼作为丝绸之路经济带甘肃黄金段通道经济的重要节点，要通过互联网和物流配套设备基础设施的建设和完善，通过技术培训和技术引进，努力建设一支电子商务物流专业人才队伍，以电子商务平台为中心构建卓尼县物流园区建设，扩大交易产品品种和服务范围，建立面向定西、陇南、甘南三个方向的物流市场，努力建设以电子商务物流业为特色的县域物流园区。

实施五大战略，要始终坚持“尊重规律、因地制宜、稳速增效、全面发展”的总体要求。既要尊重经济规律、自然规律和社会规律，保持战略定力；又要密切联系卓尼实际，充分发挥既有比较优势，加快构建新的竞争优势。既要保持经济中高速增长，推动产业迈向中高端水平；又要更加注重发展质量的提高和发展效率的改善，致力于提高经济社会发展的协调性、可持续性、包容性。

## 第四节 奋斗目标

按照 2016 年实现基本脱贫、2017 年实现整体脱贫、2020 年全面建成小康社会的总要求，今后五年我县必须保持经济中高速增长，到 2020 年实现地区生产总值和城乡居民收入比 2010 年翻一番的基础上有大幅提升，全面实现脱贫目标，人民生活水平和质量普遍提高，社会文明程度显著提升，生态建设实现重大突破，改革开放取得重大进展，基础设施条件明显改善，制度保障能力显著增强，安全发展理念牢固树立，建成安居乐业、保障有力、家园秀美、民族团结、文明和谐的小康社会。根据全面建设小康社会和实现转型跨越发展的总体要求，“十三五”期间要努力实现以下经济社会发展主要目标：

### 一、综合经济实力全面提升

到 2020 年，全县地区生产总值达到 23.07 亿元，年均增长 8% 左右。大口径财政收入达到 2.65 亿元，年均增长 8.5%。全社会固定资产投资达到 55.19 亿元，年均增长 15% 以上。社会消费品零售总额达到 5.72 亿元，年均增长 10% 以上。科学研究与发展（R&D）经费支出占生产总值比重达到 1.2%，科技进步对经济增长的贡献率达到 30% 以上。经济发展方式转变取得新成效，单位地区生产总值能耗比“十二五”末降低 5% 以上。

## 二、人民生活水平普遍提高

把精准扶贫、精准脱贫作为全面建成小康社会的底线要求，到 2017 年现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困村整体脱贫，解决区域性整体贫困。城镇居民人均可支配收入和农牧民人均纯收入分别达到 28013 元和 8523 元，恩格尔系数下降到 45%。城镇化率达到 35%，城镇居民人均居住面积达到 30 平方米，农牧村居民居住条件进一步改善。就业、教育、文化、社保、医疗、住房、养老等公共服务体系更加健全，基本公共服务均等化水平稳定提高。建制村自来水、动力电、硬化路、安全房全覆盖。全面巩固农村低保和发展农村新型合作医疗制度。劳动年龄人口受教育年限明显增加。

## 三、社会文明程度显著提升

中国梦和社会主义核心价值观更加深入人心，全县思想道德素质、科学文化素质、健康素质明显提高，法治意识不断增强。公共文化服务体系基本建成，文化遗产保护和传承进一步加强。社会诚信体系基本建立，社会管理水平明显提高。

## 四、生态建设实现重要突破

脆弱地区生态恶化的趋势得到控制，建成较为完善的灾

害监测防治体系。绿色、低碳、环保的生产生活方式进一步上升，生态主体功能区布局基本形成，国家生态安全屏障建设加快推进，黄河上游重要生态保护与综合治理取得明显成效，全县森林覆盖率达到 17%。人民群众生产方式和生活方式初步实现绿色、低碳化，到 2020 年，建成生态文明小康村 225 个。生态环境质量得到改善，单位生产总值能耗、主要污染物排放量达到省定控制目标。城市污水集中处理率、城市生活垃圾无害化处理率达到 80% 以上，土壤、空气、水污染防治达到国家要求。

## 五、改革开放取得重大进展

行政管理体制改革、投资体制改革、社会事业体制改革和农村体制改革取得新突破，招商引资、招才引智实现新跨越，重要领域和关键环节改革取得新成效，服务型政府建设取得明显进步，开放型经济提高到新水平，对外开放的程度和广度不断拓展。

## 六、基础瓶颈制约明显改善

交通、水利、信息等基础设施建设步伐加快，全县骨干公路网全部建成，以高速公路、省道、乡村道路为主的交通网络基本形成。水利保障能力不断提高，信息基础设施城乡覆盖面进一步扩大，为经济社会发展和人民生活改善提供有力支撑。

表1 “十三五”期间卓尼县经济社会发展主要目标预测

主要经济社会指标	2015年 (预期)	2020年	年均增速 (%)
地区生产总值(GDP) (亿元)	15.7	23.07	8
全社会固定资产投资(亿元)	27.44	55.19	15
大口径财政预算收入(亿元)	1.76	2.65	8.5
社会消费品零售总额(亿元)	3.55	5.72	10
城镇居民人均可支配收入(元)	17394	28013	10
农民人均纯收入(元)	4626	8523	13
人口自然增长率(‰)	9.8	12	
城镇化率(%)	20.33	35	
森林覆盖率(%)	15.8	17	
万元生产总值能耗降低率(%)		达到省州要求	
城镇人口登记失业率(%)	4	4	

## 第三章 发展重点与主要任务

### 第一节 加大精准扶贫力度，坚决打赢脱贫攻坚战

2015年，卓尼县农牧民人均纯收入4626元，燃料仍以薪柴、牛粪为主，生产方式落后，生产条件差。产业带动作用小，增收渠道有限，农牧民贫困量大、面宽、程度深，脱贫致富与民生改善难度大，扶贫攻坚任务重。“十三五”要把脱贫攻坚作为全县上下的“一号工程”，深入推进“1236”扶贫攻坚行动，全面落实“333”扶贫攻坚计划和“1+17+2”精准扶贫精准脱贫意见方案，重点强化“853”（大数据平台8个准，村村5张图，户户3本账）精准措施，促进“双联”行动与精准脱贫深度融合。坚持因村施策、因户施法，通过扶持生产和就业发展一批，通过易地搬迁安置一批，通过生态保护脱贫一批，通过教育扶贫脱贫一批，通过医疗救助扶持一批，通过低保政策兜底一批，坚决打赢脱贫攻坚大决战。

#### 一、进一步提高精准脱贫实效

落实精准扶贫举措。强化精准扶贫信息化管理，完善扶贫对象精准识别机制，切实做到扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准。科学设定扶贫路径，分类推进扶贫举措，对有劳动

能力的支持发展特色产业和转移就业，对生态特别重要的实行生态保护扶贫，对缺乏劳动技能和因学致贫的实施培训和资助，对因病致贫的提供医疗救助保障，对丧失劳动能力的实施兜底性保障政策，将低保政策与扶贫政策相衔接，做到应扶尽扶、应保尽保。实行扶贫开发目标管理责任制。因地制宜解决水、电、路、通讯等基础设施问题，扩大贫困地区基础设施覆盖面。提高教育、医疗、就业、社会保障服务水平和质量，推进贫困地区基本公共服务均等化。确保到 2017 年全县农牧民人均可支配收入达到 6400 元以上，其中扶贫对象人均可支配收入达到 3700 元以上，实现全县“脱贫摘帽”。

## 二、进一步改善基本生产生活条件

统筹生态文明小康村建设和专项扶贫整村推进连片开发项目，彻底改善贫困村水、电、路、房、网等基础设施条件。全面开展农牧村饮水安全提质增效，确保农牧民群众饮水更加方便、稳定、安全，到 2020 年，建立从“源头”到“龙头”的饮水安全工程体系，全县农牧村饮水安全普及率达到 100%，自来水入户率达到 98% 以上。提升农电保障能力，加快动力电改造和农网改造升级步伐，到 2016 年底实现自然村动力电全覆盖，贫困村户户通照明电。大力实施贫困村道路通畅和农牧村路网改善工程，到 2020 年实现行政

村通沥青水泥路、自然村村内道路硬化，改造升级县乡道路。继续实施农牧村危旧房升级改造，到 2020 年基本消除农牧村和寺庙危房，实现所有农牧户住房无危险，农牧村危房改造全覆盖。加快实施易地搬迁，对符合条件、有搬迁意愿的群众实现应搬尽搬。强化生态环境建设，营造干净整洁、山清水秀的人居环境，到 2020 年所有农牧村环境得到全面整治，村容村貌有效改善。

### 三、进一步壮大多元富民产业

整合各类产业项目资金，拓宽贫困群众稳定脱贫的增收途径。大力发展战略性新兴产业，鼓励企业在重点牧区乡镇设立牛奶收购站。到 2020 年培育发展养殖专业合作社 90 个以上，农牧户入社比例达到 70% 以上。着力优化产业结构，因地制宜发展中藏药材、马铃薯、高原夏菜、杂交油菜、经济林果、网箱养鱼等高原特色种养业。着力扶持壮大农畜产品加工业，延长产业链条，提高加工附加值，到 2017 年底扶持壮大加工企业 3 家以上，农畜产品加工率达到 35% 以上。做大做强劳务产业，对“两后生”、在岗务工人员、创业带头人等开展实用技术和职业培训，引导外出务工，发展劳务经济，到 2020 年累计培训建档立卡贫困户有培训需求的劳动力 1.76 万人次，使每个贫困户至少有 1 人拿到职业资格证书。大力发展电子商务业，充分发挥“互联网+”的优势，积极创建省级电子商务示范县。

务示范县，到 2017 年全县 70%的贫困乡实现电子商务销售当地特色产品，90%以上的行政村宽带网络全覆盖。积极支持乡村旅游业发展，鼓励和引导农牧民发展“藏家乐”、“农（牧、林）家乐”，到 2017 年全县发展具有规模、特色的“农（牧、林）家乐”示范户 100 户以上，使之成为贫困户新的收入增长点。全面落实对龙头企业、专业合作社和专业大户的优惠扶持政策，培育壮大村级集体经济，到 2020 年建成一批特色农牧业产业基地，扶持一批骨干农牧业龙头企业，全面提升农牧业产业化经营水平。

#### 四、进一步提升基本公共服务水平

全面落实教育、卫生、文化、科技、社会保障等支持政策，切实提高公共服务均等化水平。落实贫困家庭学生资助、师资力量配备、双语教育等方面的优惠政策，到 2017 年农牧村义务教学和生活设施设备满足基本需求，2020 年全县实现学前教育全覆盖，扩大职业教育覆盖面。逐步提高村医报酬和新农合报销比例，降低大病保险起付线，扩大重特大疾病医疗救助病种和救助范围，到 2020 年实现标准化卫生室全覆盖。加大文化扶贫投入力度，完善乡镇综合文化站社会功能，到 2017 年完成 97 个行政村综合性文化服务中心和“乡村舞台”建设任务。增加农牧村科技投入，到 2017 年实现每个贫困村至少有 1 名科技特派员和 2-3 户农牧业科技示范户，建成 2 个以上农牧业科技示范基地。完善社会救助

保障制度和农村低保补差发放办法，逐年提高对一、二类低保对象补助标准，对三、四类低保对象坚持“输血”与“造血”并举，培养生产能力，提高经济收入，做到精准救助与精准扶贫有效衔接。

## 五、进一步加大金融扶持力度

认真组织实施“精准扶贫专项贷款工程”，到2017年底，实现精准扶贫专项贷款对贫困户大范围覆盖。积极组织“双联”惠农贷款、妇女小额信贷、农户小额信贷等投向贫困户，使所有有劳动能力、有贷款意愿和还款能力的贫困户均能得到金融扶持。鼓励和支持社会资本在我县发起成立村镇银行、小额信贷公司等小微型金融机构，增加农村金融产品服务。创新扶贫贷款的运作模式，探索建立“政府+银行+保险”的风险分担机制，简化贷款审批程序，降低贷款门槛，提供优质便捷服务，扩大各类贷款规模。简化妇女小额贷款程序，降低贷款门槛，引导农牧村妇女发展刺绣、洮绣，通过“互联网+”，使刺绣、洮绣走向全国、全世界，实现妇女剩余劳动力增收致富。通过多种方式扩大扶贫互助资金规模，创新互助资金运行模式，使每个贫困村互助资金规模达到50万元以上，到2016年底实现村级互助资金全覆盖。

## 六、进一步加强社会帮扶力量

加强与天津市、兰州市和中建公司的联系沟通，争取扩

大帮扶领域投入力度，建立对口帮扶长效机制，将对口帮扶资金全部用于脱贫攻坚，统筹做好与其他涉农项目资金的整合使用，提高帮扶资金使用效益。深入推进“人大代表在行动”、“政协委员助推双联”、“非公企业助双联”、“爱心包裹”等社会帮扶活动。充分发挥双联单位和驻村帮扶工作队的力量，引导各方资金、技术、人才投入到扶贫开发中。不断深化“民企陇上行”行动，依托“百强民企、百家商会进甘肃”等活动，引进更多社会资金到卓尼投资兴业，实现共赢发展。

## 第二节 构筑生态安全屏障，推进生态文明建设

坚守“绿水青山就是金山银山”发展理念，把生态保护与建设摆上更加突出的位置，以生态修复、水源涵养、草原综合治理、湿地保护和节水绿化为重点，加快重点区域和流域生态综合治理，加大环境污染综合防治力度，加快实施各类重大生态建设项目，实现绿色发展、循环发展、低碳发展。

### 一、优化国土开发，落实主体功能区规划

严格重点开发区、限制开发区和禁止开发区界限，优化国土空间开发格局，坚持保护优先、适度开发原则，基本建成生态安全屏障体系，生态系统稳定性明显提升，生态经济体系基本形成，生态文明理念深入人心，生态文化载体日益丰富，体制机制得到探索创新。实行严格的产业准入负面清

单，统筹各类空间性规划，推进“多规合一”，因地制宜、科学推进不同的保护与建设举措，促进生态系统修复，努力实现生态平衡和人与自然和谐发展。实施九甸峡库区水源地保护项目，处理好生态保护与库区群众生产生活的关系。

## 二、加大投资力度，实现生态保护和生态修复

把重大生态项目建设作为打造生态建设平台的重点，全面完成以黄河重要水源补给生态功能区生态保护与建设为主的在建项目，加大后续项目的争取实施力度。扎实推进天然林保护二期工程和新一轮退耕还林、退牧还草等生态工程，加强自然保护区、天然林资源、野生动植物资源和生物多样性保护。强制落实水电、旅游、道路、市政等建设中的生态修复，切实加大生态保护执法监管力度。积极争取落实公益性岗位生态管护员，组建生态保护监管队伍。

**1、修复森林生态系统。**继续推进天然林资源保护，禁止采伐天然林。巩固退耕还林成果，实施 25 度以上坡耕地退耕还林，宜林荒山荒地进行造林和封山育林，建设苗木繁育基地。加强新造林地、中幼龄林抚育管理，加快林木良种建设。提高森林质量，有效增加森林碳汇，构建健康稳定的森林生态系统。加强林政执法、森林防火和森林病虫害防治，确保森林资源安全，争取建设林业管护站等项目。建立健全林业生态检测、监理体系，提高林业建设效益。至 2020 年，林地面积不低于 21.5 万公顷，森林面积不低于 7.6 万公顷，

森林蓄积量不低于 1100 万立方米，“十三五”期间森林覆盖率提高 1.2%。

**2、修复草原生态系统。**继续加大退牧还草力度，采取禁牧、休牧、划区轮牧和补播改良等措施，保护草地资源。加大退化草原和黑土滩草地综合治理力度以及草原鼠害、病虫害、毒草害防治，建立合理的减畜政策，化解草畜矛盾。完善草原草畜平衡奖励政策，建立健全草原生态监测机制，提高草原生态效益。至 2020 年，草地面积不少于 25 万公顷，中度、重度退化草场及黑土滩草场治理率达到 80%。

**3、维护生物多样性。**继续推进野生动植物保护及自然保护区和森林公园建设，保护和修复珍稀、濒危野生动植物栖息地，建立健全野生动植物救护、驯养繁殖（培植）、基因保护体系，提高野生动植物保护能力和自然保护区管理水平。严防物种资源丧失和外来物种入侵。严厉打击猎杀、捕捉、贩卖、盗挖珍稀野生动植物行为，维护生物多样性。

### 三、加强地质灾害治理，确保生态环境安全

我县地处高原，生态脆弱，水土流失、滑坡、泥石流等地质灾害频发，人民生命财产安全受到威胁，“十三五”期间必须加强地质灾害的治理工作。

**1、实施小流域治理。**以小流域为单元，采取陡坡地退耕还林还草等生物措施和谷坊、拦洪坝防护等水土保持工程

技术措施，按照坡面-沟道、支沟-主沟、上游-下游的先后次序，实施小流域综合治理。强化开发建设项目水土保持监督管理，严格项目水土保持方案审查制度，减少人为造成的水土流失。至2020年，中度以上水土流失面积治理率达到75%。

**2、防止地质灾害发生。**对沟谷区地质灾害，坚持预防为主、合理避让、重点整治、保障安全的原则，按照地质灾害的危害程度、轻重缓急，分批分期安排治理，将严重威胁人民生命安全的泥石流、滑坡和不稳定坡积体等灾害风险区和隐患点列为重点监控和整治项目，研究制定地质灾害防治方案，对乡镇及其周边处于地质灾害严重危险区一定范围内的居民，采取避让搬迁措施，避开灾害风险区和隐患点。

#### 四、加大环境污染治理力度，改善生态环境质量

按照地表水功能区划和环境空气质量功能区划达到相应功能区要求及水源地得到切实保护的总体要求，实施环境污染治理。

**1、防治水污染。**加快实施县城、乡镇污水处理厂、污水管网建设，提高污水回收率和处理率，全面保护农牧村集中式生活饮用水水源地，保障人畜饮水安全。到2020年，全面解决农村人畜饮水安全问题，县城污水处理率达到90%，其余乡镇达到60%以上。

**2、防治大气污染。**针对大气污染以燃煤为主的特征，以集中供热替代分散式燃煤采暖锅炉，提倡燃烧优质煤和无烟煤，坚决取缔劣质煤市场。鼓励有条件的地区实施天然气采暖、以电代薪小水电工程，严格限制新建分散式燃煤锅炉，减轻燃煤二氧化硫污染。全面加强工业烟尘、粉尘和城市扬尘的污染控制。

**3、防治固体废弃物污染。**实行严格的固体废弃物分类管理，固体废弃物按照规定的程序进行处理，不得任意倾倒，避免造成环境污染。全面推进生活垃圾分类收集，完善城市回收网络体系，强化垃圾资源化回收利用；加快城乡生活垃圾填埋场建设，完善自然村生活垃圾收集点、村转运站服务功能；提高农牧村清洁能源推广率和牲畜养殖废弃物综合利用水平。

## 五、打造生态文明示范村，建设生态文明小康村

用足用好用深国家支持藏区发展的各项优惠政策，在建设生态文明示范村的基础上，每年建设 45 个生态文明小康村。“十三五”期间共建成 225 个以上“基础设施完善、公共服务便利、村容村貌洁美、田园风光怡人、富民产业发展、村风民风和谐”的生态文明小康村。推进“千村美丽、万村整洁”建设，解决农村垃圾污染问题。建设农村垃圾处理场，形成“户集、村收、乡运”的农村垃圾收集处理办法，加强垃圾、污泥的收集与处理，确保生活垃圾集中收集，定时清

运。使垃圾定点存放清运率达到 100%。加快“生态经济、生态环境、生态人居、生态制度、生态文化”五大体系建设，发展生态养殖，促进畜禽粪便的无害化处理和资源化利用，有效控制牛羊养殖污染。实施绿色建筑行动，引导公众向绿色生活方式转变。推进村庄改造和环境综合治理，实现村庄硬化、绿化、美化、亮化、净化的总体目标。大力发展绿色生态经济，壮大高原特色优势产业，探索农、林、牧区实现生态保护和经济社会协调发展的新模式、新路子，力争把卓尼建成全州乃至全省的生态屏障强县、重点生态功能区先行示范县、生态文明示范县。

### 第三节 文化旅游融合发展，打造文化旅游强县

以文化提升旅游内涵，以旅游扩大文化传播和消费。依托丰富的自然生态资源和厚重的民俗文化底蕴，以华夏文明传承创新区建设为平台，围绕“藏王故里、洮砚之乡”的旅游文化形象定位，实施“1234”工程：抓住“一个重点”，（即抓住柳林镇-大峪沟一个精品景区，重点突破，形成拳头）；围绕“两个提高”（既提高卓尼知名度，提高旅游综合服务水平）；突出“三个特色”（即突出卓尼地域民族特色、自然生态特色、历史文化特色），坚持“四大发展方向”（即大旅游、大项目、大发展、建旅游大县）。全力打造“九色甘南香巴拉，五彩卓尼大峪沟”旅游品牌，立足县情，着

眼突破，进一步解放思想、超前谋划，发挥优势、突出特色，形成“开放、发展、和谐”的旅游产业化发展新局面。创建“百里洮河风情线”生态长廊和大峪沟、车巴沟、九甸峡三大国家级旅游景区。依托县内森林生态、高山湖泊、天然景观、红色遗址等资源优势，积极主动融入大九寨、大香格里拉旅游圈，全力打造“五彩卓尼大峪沟”品牌，凸显“九色甘南香巴拉”、“梵天净土，户外天堂”旅游形象，努力打造高原特色生态旅游示范区和民俗文化旅游目的地。

## 一、着力建设景区基础设施

按照旅游城市标准要求，突出五大文化、五大资源和地域特色，全力打造“旅游新城区”，提升旅游文化品位，建成带动我县文化旅游产业发展的新高地。将有关项目、资金向“一线三区”聚拢，提升景区基础设施水平，重点解决游客“进不来、出不去、走不动”等瓶颈问题。打通干线交通连接景区的快速通道，将干线公路延伸到A级景区内，实现我县景区之间的互联互通。开通县城到达旅游景区的客运服务专线。配套建设景区海拔提示、垃圾桶、防护栏、旅游标示导识牌、景区宣传介绍栏、观望台、停车场等基础设施。深入挖掘服饰文化、民俗文化、洮砚文化、巴郎鼓舞文化，建成“百里洮河风情线”生态长廊，加快禅定寺、土司纪念馆A级景区（点）的申报创建工作，把大峪沟创建为国家5A

级旅游景区，将车巴沟打造成国家 4A 级旅游景区，将九甸峡打造成国家 3A 级旅游景区，为旅游文化长远发展打基础，助推旅游文化大发展。

## 二、着力发展特色民族文化

深化对洮砚产业文化、觉乃民俗文化、土司历史文化、藏传佛教文化、自然生态文化等“五大文化”的认识和挖掘，抓住甘肃省华夏文明传承创新区建设的政策机遇，发展文化产业。

一是建成卓尼洮河风情产业园区、洮砚产业园区两个文化产业园区，园区内包括洮砚的生产、加工、图案创新、销售产业链，同时在洮河风情园内建设独具特色的藏式建筑，加深地方文化的渲染力。

二是以巴朗鼓舞、洮砚文化、三格毛服饰、卓尼木雕、特色藏式建筑为载体。丰富旅游内涵，建成卓尼民俗风情展示中心、五彩卓尼藏族风情演艺展示中心、卓尼藏族民居展示中心等三个展示中心，积极向外推荐卓尼多元文化。

三是建成觉乃藏族服饰（三格毛服饰、提提玛服饰、簪姑服饰、卓尼汉族服饰等服饰）制作基地、卓尼木雕制作基地、禅定寺藏传佛教文化研究基地、卓尼藏族民歌——土族民歌演艺基地、卓尼版大藏经研究基地、卓尼土司文化研究基地等六个文化产业基地，形成文化产业的市场价值。

四是保护卓尼尼巴村百年藏寨等原生态民俗文化村，开

展卓尼藏餐文化研究，加快卓尼洮砚一条街、卓尼土司“两馆”建设（包括杨积庆烈士纪念馆建设）、肋巴佛纪念馆建设、民俗博物馆、文化馆和图书馆、红色革命影视基地的建设，提升卓尼文化的对外展示实力。重点打造香巴拉旅游艺术节等活动。扶持壮大一批具有实力、有活力的文化骨干企业，打造卓尼知名文化品牌，提升卓尼文化在省内外的竞争力和影响力。

五是以甘肃省华夏文明传承创新区建设和甘南州“文化撑州战略”为平台，培育发展文化产业，加强文物和非物质文化遗产保护工作。依托民族歌舞、戏剧、民俗、服饰、美术、技艺、饮食等原生态文化资源，积极发展适应大众文化需求、具有市场发展潜力的文化产品。以丰富的历史文化、生态文化、宗教文化、民俗文化、饮食文化资源和卓尼民歌等非物质文化遗产为基础，构建传统与现代相融合的文化产业体系，树立卓尼文化品牌，提升文化活动的品味，扩大文化的影响力，发展文化产业。

六是实施文化遗产和“藏王故里”保护工程，挖掘藏王文化，保护藏王遗址，丰富旅游内涵。加大古代文物、档案、非物质文化遗产和各大寺院藏文古籍保护力度，推动优秀传统文化创新发展。扩大对外文化交流，促进文化产业发展。

### 三、着力推进乡村旅游发展

出台鼓励和扶持乡村旅游的优惠政策和规范标准，突出

洮河沿岸和“两路”沿线生态文明小康村和旅游示范村建设，整治村容村貌，大力扶持发展乡村旅游，鼓励引导农户依托重点景区，利用乡村自然风光、乡土民俗风情、民间文化艺术、传统劳作方式，发展农牧林业观光、休闲度假、民俗体验等乡村旅游业。在麻路、木耳、洮砚、康多这些具有优势旅游资源的乡镇、村组创建“一乡一景”，“一村一品”，“一家一特”的乡村旅游品牌，形成“吃在农家、住在农家、娱在农家”的乡村旅游模式，支持发展文化旅游、商务旅游、探险旅游、生态旅游、保健旅游。深入挖掘开发具有地方特色的工艺品和旅游纪念品，带动当地农牧民群众增收致富。

#### 四、着力提高旅游服务质量

全面推动文化旅游资源由多头管理、粗放开发向统筹整合、集约开发转变，文化旅游产品由传统游览向观光、休闲、娱乐、探险、科考、度假并重转变，旅游服务由低层次、单一化向智慧景区和精细化、差异化优质服务转变，实现“吃住行游购娱”一体化发展。争取实施一大批滑雪、攀岩、自驾游、民俗文化博物馆、红色革命教育基地等营利性增收和公益性文化传承项目。建立严格的旅游景区卫生保洁制度，全面提升旅游景区环境质量，使景区及周边沿线实现硬化、美化、净化、绿化、亮化，形成车窗风景廊道。加大综合执法监管力度，做好旅游景区环境卫生整治工作，将旅游安全生产工作纳入到日常业务工作范围中，强化旅游市场秩序整

治力度，规范引导旅游市场秩序，加强管理人员、服务人员培训，完善服务标准体系，切实优化旅游发展软环境。进一步深化旅游管理体制改革，规范旅游系统业务操作流程，协调洮河林业局对景区实行统一规划，统一开发，科学管理。加强旅游产业队伍建设，强化从业人员的培训，继续完成尼江地区旅游从业人员培训工作。积极引进旅游业高端人才，强化我县旅游人才队伍。

## 五、着力加强旅游宣传推介

下大力气做好宣传营销，丰富完善卓尼旅游中英文官方网站内容，充分利用微信、微博、电视、广播、报刊杂志等新闻媒体，大力宣传推介卓尼，积极邀请省内外有实力的旅行社和新闻媒体来我县采风踩线、采访报道，组织各类赴外宣传推介活动，不断提高卓尼的知名度和影响力。加强旅游区域合作，与省内外重点旅游客源地旅行社深度合作，形成利益共同体。定期举办各类文化旅游资源推介会、文化旅游展演、文化旅游节，积极参与旅游交易会、博览会、旅游资源推介会暨招商引资等活动。提炼卓尼文化旅游宣传品牌，打造旅游宣传“十个一品牌”，即谋好一套整体提升战略、形成一句形象宣传语、一组旅游纪念品、一册宣传画集、一套文化丛书、一首特色歌曲、一部电视剧、一部宣传片、一本导游词、一台特色民族歌舞，通过景区网络管理系统，定向投放宣传广告，依托优势宣传媒体，精心包装策划，制造

轰动效应，提升卓尼知名度和吸引力。力争到 2020 年，卓尼县旅游总人次达到 100 万，旅游总收入达到 4 亿元，将旅游业培育为我县国民经济支柱产业。

#### 第四节 发展特色产业，壮大全县经济实力

坚持把发展特色产业，作为壮大全县经济实力的有效途径，因地制宜、分类指导、分片规划，集中优势资源，按照三个片区（车巴片区、沿河片区、洮藏片区），发挥资源优势，发展特色产业，一是积极转变传统畜牧业发展方式，以实施专业化养殖为重点，加快联户牧场、育肥小区、专业户建设，加快发展生态畜牧业和绿色加工业。二是加快发展特色种植业、经济林果业和林下产业，通过实施藏区青稞基地及产业化工程、高原优质油菜、高原藏中药材基地建设，培育“高原、绿色、生态”品牌。三积极培育和发展壮大生产性服务业和生活性服务业，基本形成以生态旅游文化产业为引领，以生态畜牧业、畜牧加工业、特色种植业、藏中药产业、土特产加工业、民族特色加工业为支撑的产业格局，实现点上开“花”、面上结“果”，增加农牧民收入。

##### 一、大力发展高原特色种养业

着力调整种植业结构，在农区、半农半牧区适宜地区，通过引进推广新品种、新技术、流转承包细碎耕地等方式，大力发展战略性新兴产业、藏中药材、设施蔬菜四大高原特色种

植业。在洮河沿岸和洮藏片区重点发展杂交油菜、高原夏菜、中藏药材、高原马铃薯。在九甸峡水库周边地区，通过技术服务、产业扶持等方式优先发展水产养殖业，拓宽增收渠道。

“十三五”期间在全县建成中藏药材基地 10 万亩，高原夏菜种植基地 1 万亩，高原优质马铃薯种植基地 5 万亩，早熟马铃薯良种繁育基地 5000 亩，药材蔬菜种苗基地 1500 亩，高原日光温室蔬菜基地 500 亩，网箱养鱼基地 100 亩。积极发展无公害、绿色、有机农产品的生产，有效减少化肥、农药等农用物质使用量和使用强度。

## 二、加快发展高原特色生态畜牧业

畜牧业是我县的主要产业之一，也是基础产业和主导产业，按照“高产、优质、高效、生态、安全”的要求，发挥资源优势，调整畜群结构，提高出栏率，实现草原减载、牧民增收。推行有条件地区建设干旱草场节水灌溉工程，建设人工和半人工草地，逐步解决草畜矛盾和冬季草料短缺问题。加大对天然草地禁牧休牧、暖棚（圈）、饲草生产、加工贮存、人畜饮水等畜牧业基础设施建设的投入，加快牧区种畜繁育、育肥场（小区）和牧草良种繁育基地建设，加强专业户、养殖大户、养殖小区的牲畜棚圈建设。扶持发展农牧民专业合作社，加快动物防疫检疫、畜产品质量监测体系和乡镇兽医站基础设施建设，完善县、乡动物疫情监测预警报告网络和动物疫病诊疗网络。结合资源优势和生产习惯，

发展藏羊繁育、犏雌牛（奶牛）养殖、犏牛繁育和牦牛犏牛藏羊育肥等 5 大产业示范区，充分发挥产业集聚效应和规模优势，促进高原特色生态畜牧业生产要素向优势产区集中。

**1、犏雌牛繁育区。**建设恰盖、尼巴、刀告三乡 11 个行政村及大峪、柏林 2 个犏雌牛繁育基地。淘汰牦公牛、劣质牦母牛，将牦牛能繁母牛比例提高到整个畜群的 60% 以上，引进适宜的黄牛种公牛及其冻精杂交生产犏牛，将其中的公犏牛在 30 月龄前流转到牛羊育肥区育肥后再出栏，在冬春季为肉食品加工企业提供优质肉源，其中优选的犏雌牛进入奶牛养殖区作为奶牛饲养。

**2、藏羊繁育区。**建设包括申藏、完冒等乡镇的藏羊繁育区。加强良种繁育体系建设、提高能繁母羊比例、推行 12 月龄出栏，将藏羊比例提高到整个畜群的 70% 以上，为市场提供优质商品肉用羊。

**3、犏雌牛(奶牛)养殖区。**在喀尔钦、阿子滩、扎古录、康多等乡镇建设犏雌牛(奶牛)养殖区，发展乳用犏雌牛养殖，建成奶源收集站，为华羚、雪顿等乳品加工企业供应优质奶源。

**4、牛羊育肥区。**利用人工草地和农作物秸秆，在适宜牛羊冬季育肥的低海拔区域，包括藏巴哇、杓哇、洮砚、柳林、木耳、纳浪六个乡镇的 43 个行政村建设牛羊育肥区。为市场提供反季节牛羊肉。

### 三、发展经济林果及林下产业。

加快林果产业发展,为市场提供丰富多样的林果产品、山野珍品,满足人们对天然绿色林果产品、营养保健、休闲娱乐、防治疾病、延年益寿的需求。深化林业产权改革,理顺体制机制,协调好和林业管理部门的关系,采取承包经营等多种方式,拓宽发展空间,培育、保护和合理利用好森林资源,构建林业生态和产业体系,逐步形成经济林果、山野绿色珍品、森林生态旅游、种苗基地、林下经济五大林业产业。

**(一)发展林下经济。**坚持按照“适宜、适当、适度、适用”的原则,合理开发林下资源。利用我县纯天然无污染的生态环境优势,在申藏乡、喀尔钦乡、阿子滩乡、扎古录镇、柳林镇、木耳镇等适宜发展林下经济的乡镇利用林下昆虫、小动物、杂草多和空间大的特点,林下养殖蕨麻猪、家禽、野禽、土蜜蜂,林下种植山野菜、药材等。

**(二)建设林果基地。**在海拔较低的洮藏片区投资建设优质林果实验示范基地270公顷。发展花椒、核桃、早熟梨等名优特新经济林果。加快现有低质、低效经济林改造步伐。突出抓好树种、品种的结构调整和特色型基地建设,结合退耕还林、荒山造林等工程,建设核桃、花椒等干果基地和药材基地,不断提高经济林的科技含量,培育绿色无公害林果产品,推动林业资源的有效开发和林区经济的健康发展。

**(三) 培育优质种苗。**适度建设固定的育苗基地，在阿子滩乡、喀尔钦乡、纳浪乡、藏巴哇乡、洮砚乡、木耳镇、扎古录镇等乡镇的幼林、疏林地、宜林地林下投资种植云杉苗等苗木，提高育苗的质量和水平，满足造林绿化种苗市场需要，加强对本地林木品种的研究，开展对珍稀濒危植物的保护工作。

**(四) 开展森林旅游。**积极培育森林旅游资源，优先发展森林旅游业，打造以自然生态景观为主体、其他景观为辅助的特色生态旅游品牌，充分发挥生态旅游主力军作用，积极推进森林旅游业的发展，开展形式多样的森林生态旅游活动，倾力打造我县大峪沟国家 AAAA 级森林旅游名片，加快森林旅游产品开发，着力将卓尼森林生态旅游打造为全省乃至九寨沟国际旅游圈的著名旅游品牌。

#### **四、扶持发展绿色食品加工业**

以生态环境保护为前提，以“高原、绿色、生态”为发展方向，树立品牌意识，依靠天然山野菜、食用菌、藏中药材等资源，培育我县地方特色知名品牌。支持卓尼县宏盛食品有限责任公司、卓尼县雪域熏肉有限责任公司、卓尼县华尔乾经济开发公司等企业，围绕特色畜产品（牦牛肉制品、藏羊肉制品、蕨麻猪肉制品、熏腊肉、熏腊排等）、高原绿色蔬菜保鲜等产业，打造农畜产品加工产业链。以公司+基

地+农户的发展方式，培育绿色食品加工企业，推进畜产品、粮食、果蔬、饮料、饲草料等农副产品加工。重点发展鲜冻牛羊肉、小包装分割及礼品肉制品、药膳保健肉制品、开发牛羊肉冻干制品、畜副产品及熟肉制品。大力开发蕨麻猪肉、熏腊肉、熏腊排、羊羔肉、高原绿色蔬菜等系列产品，初步形成农畜产品开发加工基地。

依托沙棘、羊肚菌、蕨菜、野生蘑菇、青稞、豆类等资源优势，支持卓尼县香浪饮料有限责任公司、卓尼县高原山珍土特产有限责任公司、卓尼县明源绿色土特产有限责任公司等企业，进一步提高沙棘、山野珍品、小杂粮等优势资源的开发力度，实现山野珍品开发和小杂粮产业集聚化、规模化、现代化发展。把山野珍品和小杂粮的开发加工培育成为我县的新兴特色产业。加大绿色食品和农产品地理标志认证。发展农畜产品电子商务等现代物流方式，构建高效、便捷、快速的农畜产品流通体系。

## 五、积极发展藏中药加工产业

加强藏中药材基地建设，在我县刀告乡、尼巴乡、扎古录镇、喀尔钦乡、柳林镇、木耳镇、纳浪乡、洮砚乡、藏巴哇乡等较为平坦的半高山坡耕地建设藏中药材生产基地。以公司+基地+农户的经营模式，规模化、标准化种植适合在高寒阴湿地带生长的秦艽、独一味、当归、柴胡、党参、黄芪、大黄等藏中药，引种适合当地气候条件的市场紧缺药材。加

大资金支持和种植技术培训指导力度，抓好药材规范化种植基地建设，不断提高药材的品质，保障药品加工业原材料供应。依托甘南佛阁藏药公司、甘南藏药制药公司，卓尼县佛赐藏中药开发有限责任公司，积极引进藏医药研究人才，深入发掘民间其它不同形式的藏医药产品。积极与外地的制药公司开展广泛的协作和合作，通过引进资金、技术和先进的管理，借助外力加快藏中成药、保健品等的研制与开发，加快藏中药加工业发展。在重点乡镇建设中藏药材加工区，力争将扎古录镇中藏药集中加工区建成辐射全州的中藏药材加工生产基地。

## 六、挖掘开发民族工艺品加工业

以卓尼县洮砚协会、卓尼县洮河绿石砚有限责任公司、卓尼县笔友洮砚厂等企业为依托，充分发挥卓尼县的洮砚资源优势及人力资源优势，支持新技术、新工艺应用，改造和升级洮砚生产加工设备，提高设计质量，并利用现代科技手段，使我县的洮砚产业在设计上、工艺上、规模上、产值上都有一个跨越式的发展，生产出更多品质优良的珍藏砚、文房四宝砚、旅游纪念品砚、袖珍砚等系列产品，初步形成洮砚石开发、生产加工、销售为一体的产业链。

以卓尼县鼎元艺术品开发有限责任公司、卓尼县齐华祥藏香厂、卓尼县三宝藏香开发有限责任公司、卓尼县卓玛林卡旅游开发公司等重点企业为依托，深入挖掘卓尼县的优势

资源和文化特色，开发具有浓厚民族特色的藏式家具（藏式桌椅、茶几、生活用品、室内装饰品等）、藏香、唐卡、藏式地毯、牛羊头骨、刺绣、洮绣、民族服饰、经筒、宝塔等民族特色产品和工艺品、旅游纪念品等。

## 第五节 培育生产生活性服务业

把加快服务业发展作为稳增长、调结构、惠民生的战略举措，积极培育和发展壮大生产、生活性服务业。大力发展新型商业形态，扩大连锁经营、电子商务和第三方物流。以市场化、产业化、社会化为方向，以促进消费、增加就业、优化结构为重点，顺应生活消费、生产消费的新趋势，提升传统服务业，发展新兴服务业，构造布局合理、功能完善的现代服务业体系。积极引导消费朝着智能、绿色、健康、安全方向转变，推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸、生活性服务业向精细和高品质转变。

### 一、加快发展现代物流业

以县城为中心，以两镇（木耳镇、扎古录镇）为两翼，建设区域性物流中心，加快发展现代物流业，辐射带动全县物流节点建设，做好县内圆通、申通、韵达、佳美物流等快递企业卓尼营业点和货运企业的协调服务工作力度，协调解决快递和货运企业生产经营中出现的困难和问题。鼓励支持和引导县内劳动力到物流企业就业，扩大物流企业规模。鼓

励支持和引导民间资本和企业发展物流产业，大力发展面向省内外的物流运输，扩大县内优势农畜产品输出，畅通物资输转渠道。促进物流业与互联网融合发展。支持发展农资和农村消费品物流配送中心建设。力争到 2020 年，基本建成分工合理的物流节点体系，物流服务能力进一步增强，信息化和智能化技术得到广泛应用，社会化、规模化、标准化水平显著提高。

## 二、加快发展商贸服务业

加强市场流通体系建设，改善流通设施条件，在县城建设大型药材市场、畜产品交易市场和综合农贸市场，发展新型流通，优化市场环境。加强乡镇市场体系建设。一是改造提升或新建一批特色乡镇综合批发市场。依托我县蔬菜、牛羊活畜和中药材等特色农产品优势，各乡镇根据各自优势，建设 1-2 处特色专业市场。二是大力建设农产品恒温保鲜库。重点建设和改造恒温果蔬保鲜库。在条件便利的乡镇至少建 1 处千吨以上的恒温果蔬保鲜库，到 2016 年，全县农产品保鲜库容达到 1.5 万吨，引导大宗特色农产品均衡上市，切实解决农民丰产不增收的问题。三是继续实施县乡农贸市场标准化升级改造。原则上每个乡镇要有 1 处标准化的农贸市场，到 2016 年，使全县标准化农贸市场达到 6 个以上。建设优质青稞、牛羊肉储备库及现代物流配送中心。完善农村集贸

市场基础设施，硬化交易场地，建设交易大棚，改造市场公共卫生设施，提升服务功能。切实解决农牧民交易环境差和以路为市交易问题。加快传统商贸服务业改造升级步伐，支持商贸流通业多业态、多形式发展，进一步完善商业设施管理体制，进一步优化城市商业网点布局，农村商业设施建设取得重大进展，农村商贸流通现代化水平显著提高，初步建立现代化商贸服务体系。

### 三、加快发展电子商务

大力发展战略性新兴产业，积极培育电子商务服务，支持第三方电子商务与交易服务平台建设，推动网络交易与电子认证、在线支付、物流配送、信用评价等环节的集成应用。鼓励支持和引导企业、民间资本和个人在淘宝、天猫、京东等购物网站上开设企业网店，实现产品的网上销售，形成“县有中心、乡镇有站所、村有网点”的三级电商服务网络。把我县具有比较优势的农畜产品、山野珍品、野生食用菌、优良苗木和树种放到网上销售，促进地方产业发展。推进交易保障设施建设，强化对电子商务交易主体、客体及交易行为的在线监测，完善交易保障服务体系。健全电子商务支撑体系建设，引进和培训专业电子商务人才，强化县内电子商务服务中心建设，解决企业和个人网店生产经营中出现的问题，促进企业发展。推动政府采购电子商务平台建设。规范

电子商务发展，保障网络交易安全。“十三五”时期，基本健全电子商务制度体系，初步形成企业供应链网络化协同模式，营造安全可信、规范有序的网络商务环境。

## 四、加快发展家庭服务业

以家庭为服务对象，以社区为重要依托，以家政、养老、社区照料和病患陪护服务等业态为重点，创新家庭服务业发展模式，加快推进家庭服务业公益信息服务平台建设，为城乡居民提供全方位的家庭信息服务。发挥市场机制，加强政府引导，鼓励支持和引导各类市场主体进入家庭服务业。鼓励社会剩余劳动力和各类人员到家庭服务业就业。整合家庭服务资源，实现人力资源、信息资源、公共服务资源的优化配置。“十三五”时期，家庭服务业吸纳就业人数明显增加，形成多层次、多形式共同发展的家庭服务市场和经营机构，初步建立与全县经济发展水平和人民群众生活需求相适应的家庭服务体系。

### 第六节 加强重大基础设施建设，增强支撑发展能力

抢抓国家支持藏区发展机遇，加快交通、能源、水利、管网等基础设施建设，支撑和保障经济社会持续健康发展。

## 一、全力加快交通网络建设

全面推进省州县“6873”、“6955”、“6113”交通突破行动，围绕实现铁路过境、高速通县、乡镇通国道、村村通沥青（水泥）路，全面打通出口公路通道。积极争取通用机场开工建设，建成合作至卓尼高速公路、卓尼至碌曲、卓尼至康乐、江果河至迭部三条二级公路和羊沙至临潭、江车至碌曲双岔两条三级公路，加快建设木耳镇至大峪沟、大峪沟至大峪沟景区两条旅游公路及九甸峡库区航运航道，全面推进旅游路、断头路、联网路及通乡油路建设，实现所有乡镇和行政村通硬化路，重点乡镇和重要景区通二级公路。加大自然村道路、牧道、国有林场牧场道路、寺院道路的提升改造力度。实现对内对外公路畅通、游路环通，形成“连接城乡、覆盖村镇、安全便捷”的运输服务体系。到2020年，100%行政村通油路，90%的自然村有硬化道路，从根本上解决交通发展的瓶颈。改扩建县城汽车站，进一步延伸乡、村公路的通达深度，全面建成公路附属设施及加油站，提高公路技术等级，基本建成布局合理、功能完善的公路运输服务网络，实现“乡有等级站、村有汽车停靠点、村村通客车”的农村客运网络全覆盖，交通状况基本满足小康村的要求。

## 二、加快水利基础设施建设

加大水利基础设施建设投入力度，全面加强水利基础设施建设和水资源管理，有效缓解工程性和资源性缺水问题，保障生态、生活、生产用水，提高水利服务和支撑经济社会发展的保障能力。实施县城引水工程、城北山防洪工程、城南山防洪工程、中小河流治理、主要河流与小城镇防洪河堤工程和病险水库除险加固工程建设。保障城镇水源安全，防止水土流失，保护人民群众饮水安全。建设洮河沿岸农牧业灌区，建设九甸峡引洮工程上游水源地保护等重点工程，进一步加快洮河及县域其他河流河段防洪、城镇防洪工程、小型农田水利、节水灌溉、水源地保护、应急水源、农村饮水安全提升巩固和提质增效等水资源利用保护项目建设。保护县城沿河所有居民、村庄及群众农田不受洪水侵害。解决农牧村人口饮水安全问题。建立水土流失、地质灾害等生态环境监测预警体系，实施灾害防御工程建设。

## 三、提高能源供应能力

抓住生态文明建设的历史机遇，围绕以生态建设和农牧民增收为目标，坚持“因地制宜、多能互补、综合利用、讲求效益”的农村能源建设方针，以电能和太阳能利用为重点，积极发展农村清洁能源，打造沿洮河清洁能源产业带。加快乡村电网建设，构建“可靠用电、安全用电、方便用电”的

电力网络，实现全县村、户通电目标。加强户用型太阳能光伏电源、10 千伏以下牧村无电地区电力设施建设，解决少数居住分散的农牧户的生产生活用电。推广新型太阳灶、户用太阳能热水器、附加阳光间式太阳房、生物质节能炉。形成多能互补、综合开发利用的农牧村清洁能源利用新格局。积极争取国家“以电代薪”项目，依托生态补偿机制，实现水电开发区、生态保护区群众炊事用能由薪柴向电力转变。

到 2020 年力争太阳灶覆盖率达到 96% 以上，节能炉覆盖率达到 90% 以上，太阳能热水器覆盖率达到 50% 以上，太阳房改建率达到 50% 以上。

#### 四、构建信息网络体系

加强信息基础设施建设，加快宽带网络改造升级。支持县内电信、移动和联通公司积极参加甘南光网城市建设项目和 C 网基站村通项目，形成互联互通、接入方便的多媒体综合业务网络体系，全面建设“互联网+”商贸、文化、旅游、农业、金融等多个发展平台，实现光纤入企业、社区、大楼、学校。升级改造现有电信网、互联网、广播电视网等网络基础设施，推进三网融合，努力实现资源共享，力争有线电视通村通户。实施政务、民生、产业三大领域“智慧工程”，建设“数字卓尼”，重点推进政府信息化、农村信息化、企业信息化、公众信息化等工程。利用互联网的优势，推动物

联网技术应用。加快电子政务工程建设，推动基础信息资源开发利用。建设智慧卓尼，加快农牧区信息服务体系建设，推动信息化和工业化深度融合，大力实施电子商务工程。建立全县农牧业综合信息服务平台，鼓励发展专业信息服务，加快推进涉农信息资源开发利用。完善移动通信网络，实现城区及旅游景点的网络全覆盖。继续推进农村基层信息服务站和信息员队伍建设，形成全县统筹的农村综合信息服务体系。

## 五、完善城市综合服务功能

改造提升城区和重点乡镇基础设施功能，保障城镇水源安全，配套建设排水管网、集中供热、市政道路及给排水、供水改扩建工程。方便群众停车需要，在县城建设几处大型停车场或立体停车场。拓展城镇发展空间，争取建设地下管廊、主题文化广场、文化展示中心、文化健身场所、贡保次那景观桥建设等项目。在县城再建2个幼儿园、两个小学、一个独立的初级中学。把古雅川山打造成县城公园。把禅定寺纳入县城景区建设规划中，配套建设停车场等基础设施。全力实施保障性安居工程和棚户区改造项目，切实改善低收入家庭居住条件。加强消防力量，增加消防车辆。配套完善城镇基础设施，提升公共服务能力，初步形成布局合理、优势互补、持续发展的城镇体系。

## 第七节 推进新型城镇化建设，统筹城乡一体发展

按照“科学规划、因地制宜、突出特色、递次推进”的原则，统筹城乡协调发展，促进城乡一体化发展。确保每年城镇化率增长11.2%以上。

### 一、优化新型城镇化布局

加快县城建设，促进特色产业向县城集聚，提高城镇综合承载能力。实施县城“五化”工程，改善环境卫生，提高管理水平，突出休闲特色，提升县城内涵，塑造良好的县城形象。把卓尼县城建成为民族风情浓郁、基础设施服务功能完善、生态环境优美、有特色、有活力、有魅力的宜居、宜游、宜商之城。坚持点轴推进与群体开发相结合的城镇化发展理念，实现城乡一体化建设，以实现“一体两翼”城镇化协调发展。根据我县与临潭县插花交叉的区域特点，做好抱团发展、借力发展，康多、杓哇、恰盖等乡依托冶力关景区带动，申藏、阿子滩等乡依托临潭县城带动，促进区域协调发展。在县城以外的现有柳林镇基础上，把小城镇建成旅游、商贸、建材、农牧产业的区位节点城镇。形成以县城为中心的城镇网络，打造结构合理、层次有序、辐射力强、功能互补的城镇体系。加强城镇公共交通、城镇供水、地下管网、垃圾处理、防灾应急等市政基础设施和公共服务设施建设。加大旧城区、棚户区改造，加快构建社区便民利民服务网络，

提升城市公共服务和管理能力。支持城市商业网点向农牧村延伸，完善城镇社区便民服务设施和农牧区流通体系。稳步推进牧区人口向定居点集中、农区人口向交通沿线集中、山上人口向山下集中、农牧村人口向建制镇和县城集中。

## 二、推进农村人口向城镇有序转移

推进户籍制度改革，全面实施居住证制度。按照城乡统筹的要求，逐步实现城乡一体化、均衡发展，依法加快户籍管理制度改革，推进城乡户口一元化管理制度，逐步取消附加在户口上的社会管理职能，促进城乡人口自由流动。加快建立农民工养老、工伤、医疗、失业、生育等保险制度，推进城市教育、住房、医疗等资源向农民工开放，建立公平的就业政策，加强农牧村劳动力转移技能培训，进城务工农牧民的就业指导与权益维护，多渠道改善进城务工农牧民的居住条件，降低农牧民进城的成本，促进人口向城镇集中。

## 三、推进城乡一体化发展

促进城乡公共资源均衡配置，健全农牧村基础设施投入长效机制。统筹城镇化和农牧业现代化，把社会事业发展重点放在农牧村和接纳农牧业转移人口较多的乡镇，推进城镇资源向农牧村延伸，建立城乡基础设施和公共服务设施互联互通、共建共享机制，实现信息、文化、资源共享。协调推

进城乡社会保障制度、公共服务等领域改革，扩大社会保障覆盖面，建立统一的城乡居民基本养老保险制度，努力实现城乡基本公共服务均等化。加快推进城乡一体化进程，加强中心村的基础设施建设，大力推进社会主义新农村建设。缩小城乡和地区差距，实现城乡共同繁荣、区域共同发展。

#### 四、建设美丽乡村

全面提升社会主义新农村建设水平，加快改善农村人居环境。积极实施供排水管网、农牧区供电、通信、乡村道路硬化、太阳能公共照明等民生工程。完善电力、通信、邮政等行业的普遍服务机制。继续推进农牧区危房改造及建筑节能改造，重点开展农牧区生活污水、生活垃圾、畜禽养殖污染等治理。推动公共设施和公共服务向农牧区延伸。加大传统村落民居、历史文化名镇名村和人口较少民族聚居村落保护力度，继承和弘扬优秀传统文化。

#### 第八节 保障改善民生，实现社会共享发展

坚持把改善民生、凝聚人心作为经济社会发展的出发点和落脚点，坚持就业第一、教育优先的原则，坚持发展建立在生态安全基础上，以基础设施、特色优势产业、生态保护与建设为重点，以提高经济发展质量和效益为中心，以加快改革开放、促进市场要素流动为途径，推进经济社会协调发展。

展、走向全面小康，保障改善民生，提高公共服务共建能力和共享水平。

## 一、发展劳动密集性产业，扩大社会就业

“十三五”期间，把促进就业列为我们县经济社会发展优先目标，多措并举，千方百计扩大就业，确保就业局势总体稳定。实施积极的就业政策，把劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业紧密结合起来，大力发展战略性新兴产业、就业容量大的服务业和不同所有制的中小企业，加大公益性岗位开发，扶持发展带动就业强的产业，增加社会就业面。

实施全民创业行动，以创业、创新带动就业。坚持以市场为导向，逐步提高大中专学生就业竞争力，引导转变观念，鼓励到企业、基层就业和自主创业。落实高校毕业生就业促进计划和大学生创业引领计划。鼓励和支持农牧民到内地经商创业。重点解决困难群体就业，推进残疾人就业，动态消除零就业家庭。搞好城镇转业退伍军人安置工作，加强高校毕业生就业指导，提高就业率。

## 二、加强技能培训，发展劳务经济

坚持培训与职业教育相结合，依托县农牧民培训机构、村级“六位一体”活动室等方面的教育资源，建立农牧民培训基地，以“阳光工程”、“雨露计划”和“两后生技能培

训”等为重点，分类分层次开展技术培训。将城乡新成长劳动力纳入劳动预备制培训，逐步实现有条件的家庭至少一人掌握一门实用技术。坚持培训与转产转岗相结合，围绕建筑施工、机械维修、宾馆餐饮服务、家政服务、家电维修等开展职业技能培训，增强农牧民转产转岗创收能力。坚持培训同双联行动相结合，充分利用联村单位的技术优势，开展有针对性的实用技术培训。坚持培训同劳务输转相结合，鼓励各乡镇在县外建立劳务基地，加强农民工就业指导服务，促进劳务输转由体力型向技能型、由自发性向组织性、由短期性向长期性转变。

### 三、合理布局教育资源，实现教育均等化

加强推进学前教育、义务教育、双语教育、高中教育，大力发展职业教育和继续教育。加快推进义务教育学校标准化建设，加快中小学教师周转房建设，进一步调整完善城乡中小学及幼儿园布局，整合乡村教育资源，对部分小学与幼儿园进行合并，方便孩子上学，减轻群众负担。完善基层教育条件，逐步增设幼儿教师事业编制，招聘幼教老师，加强幼师力量配备。加强偏远乡镇小学师资力量，提高教师待遇，保证当地学生能就地上学。选择适宜地点，对存在安全隐患的纳浪中心学区进行搬迁。到 2020 年完成中小学校的标准化建设，实现县域内义务教育均衡发展目标。实施教育质量

提升计划，深化教育教学改革，高中教育迈进州级示范行列，职业教育面向全县农牧民开展专业技术培训和特色经营管理培训。不断促进教育公平。实施乡村教师支持计划，加大双语教师、“双师型”教师和紧缺学科教师培养培训和引进力度。定向培养双语教师，继续引进英体美紧缺学科教师。推进城乡校长、城乡教师轮岗交流，加大农牧村学校教师培训力度，建设一支高素质教师队伍。

#### 四、提高医疗水平，提升医疗服务能力

加快推进健康促进模式，加强公共卫生服务，完善基层医疗卫生服务机构基础设施和设备配备，实现县级医院、乡镇卫生院和村卫生室全部达到标准化要求。完成县级公立医院改革，县级综合医院完成2-3个专科专病建设，积极推进分级诊疗制度。完善地方病、高原病综合防治和大病保险、特重大疾病、慢性病医疗救助机制，进一步提高疾病预防和应急保障能力。鼓励社会办医，逐步形成多元化办医格局。大力扶持中藏医药发展，发挥中藏医药的特殊作用。加强卫生人才队伍建设。加大订单式定向培养医疗人才力度，加大对全科医师、住院医师和基层藏医药技术人员培训力度。鼓励引导医务人员到基层服务，提高基层一线医疗水平，引进培养高层次医疗卫生人才，解决农村医疗队伍待遇保障问题。紧抓省中医院“组团式”援助县医院的有利时机，发挥

“传、帮、带”作用，扩大对外交流，提升县医院医疗服务能力和水平。发展远程医疗。加强医疗环境整治，坚决打击医闹等违法行为，营造良好医疗环境。改善到2020年基本实现“大病不出县、小病不出乡”的目标，县内就诊率达到90%以上，城乡居民人人享有基本公共卫生和基本医疗服务。

## 五、完善保障体系，提高社会保障能力

健全城乡均等的公共就业创业服务体系，完善宽松便捷高效的市场准入体系。实施大中专毕业生就业促进计划，引导转变就业观念。建设大中专毕业生创业孵化园及农牧民技能培训基地，开展就业指导和就业帮扶，保障零就业家庭和就业困难人员就业。促进创业带动就业，对符合条件的城镇失业人员、高校毕业生和小微企业提供创业担保贷款。健全覆盖城乡居民的社会保险体系，实现基本养老保险、基本医疗保险全覆盖。提高城乡低保、特困人员供养标准和社会救助水平，建立残疾人特别扶助和优先保障制度，进一步落实老年人优待政策。建设老年综合服务中心、乡镇中心敬老院等社会公共服务项目，开展留守儿童及单亲贫困母亲“双千关爱工程”和失独家庭关爱工程。实施有线电视“村村通”工程，实现有线电视到村到户。

完善农牧区医疗制度，逐步提高政府补助标准。全面实施城乡居民大病保险制度，建立完善城乡居民大病、慢性病大额医疗救助和应急医疗救助制度。鼓励城乡居民参加商业

医疗保险。完善城乡最低生活保障制度，逐步提高城乡低保、特困人员供养标准。加强残疾人综合服务体系项目建设。加强社会养老、社区服务体系和儿童服务设施建设。加强公共租赁住房、干部职工周转房等住房保障。推进人口事业发展。实施人口发展战略，继续实施和完善优生优育政策，全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策。改善出生人口素质，提高人均期望寿命。积极发展妇女儿童事业。切实保障残疾人权益。

## 六、强化基层政权，提高社会管理能力

继续实施基层事业单位职工周转房和自然村综合服务中心建设项目，有效改善基层干部职工生活、工作环境。突出政法系统基础设施建设、装备建设、信息化建设和队伍建设，构建点线面结合的社会治安防控体系，提高预防和处置突发事件的能力。全面推行基层网格化管理，创新基层社会治理方式。构建宗教场所社会化管理新格局，提升寺庙公共服务水平，加强寺庙文物保护，力争在“十三五”期间建成一个藏胞接待站，完成16座藏传佛教寺院“四位一体”（即办公场所、警务室、法制宣传办公室、文化书屋）活动室建设，着力改善僧侣生活条件。

## 七、健全防灾减灾体系，实现安全生产

加强防灾减灾、灾害应急、灾民生活救助和灾后恢复重建等能力建设，完善灾害监测、预警、防御、评估和应急救

援体系，健全防灾减灾救灾体制，加大科技创新力度，提高综合防灾减灾能力。加强防洪、抗震、消防等设施建设，做好水土流失综合治理和滑坡、山洪、泥石流等地质灾害防治。提升农牧业防灾减灾能力，支持防汛抗旱、病虫害及动物疫情防控、草原监测预警及森林、民宅防火等体系建设，发展农牧业保险，提升保障水平。强化消防安全责任意识，建立健全消防工作协调机制。实施食品安全战略，构建严密高效、社会共治的食品安全治理体系。

## 第九节 深化体制机制改革，增强社会发展活力

适应经济发展新常态，将改革创新贯穿于发展的各个领域和环节，以改革破除体制机制障碍，以创新挖掘发展潜力，在改革创新中寻求解决问题的新思路和新途径，增强经济社会发展活力。坚持政府作用和市场作用相结合，加快转变政府职能，形成有利于持续健康发展的制度体系，营造有利于市场机制发挥决定性作用、促进要素流动的良好环境条件。

### 一、创新投融资模式

充分发挥政府资金引导作用，同时注重通过市场机制激发更多民间资本参与投资的积极性。推广政府和社会资本合作，放宽市场准入，实行特许经营，建立有利于社会力量参与的融资方式、建管模式。推行政府购买公共服务，推动有收益的公益性项目市场化运作。

## 二、加大财税体制改革

明确政府间支出责任，建立事权和支出责任相适应的制度。建立全面规范、公开透明预算制度，加强财政支出绩效管理。优化财政支出结构，完善转移支付制度。鼓励政府采购优先使用创新绿色产品和服务。加快完善地方税制体系建设，积极落实财税优惠政策。

## 三、鼓励金融领域创新

支持金融和服务模式创新，支持发展互联网金融，丰富金融产品，以金融业引领高端服务业发展。支持金融机构和符合条件的企业在我县设立金融分支机构或发起组建银行、证券、保险、基金、融资担保等各类金融中介。提高直接融资比重，支持有条件的企业通过资本市场直接融资。加快巨灾保险和农业再保险体系建设。推进金融机构网点和服务延伸，鼓励设立村镇银行，加强对中小微企业、“三农”和贫困地区金融服务。

## 四、发展非公有制经济

支持、引导非公有制经济发展，激发非公有制经济活力和创造力，提升非公有制经济的发展能力和水平，实现非公有制经济的持续健康发展。确立公开透明统一的市场准入标准，实行负面清单制度，优化非公有制企业发展环境。实施

中小企业素质提升工程。鼓励有条件的非公有制企业建立现代产权制度。

## 五、实施农牧区改革

稳定和完善农村土地、草场承包经营关系并保持长期不变，坚持集体所有权，稳定农户承包权，放活土地（草场）经营权。健全农牧区集体“三资”管理监督和收益分配制度。稳妥推进耕地承包经营权确权登记颁证和草原确权承包登记，建立健全承包经营权流转市场。开展宅基地制度改革试点，推进农牧民宅基地用益物权抵押、担保、转让，建立农牧民信用担保体系。建立农业农村投入稳定增长机制。

## 第十节 加强创新驱动基础能力建设

着力提升人力资源素质，实施创新驱动战略，推动新技术、新产业、新业态的全面发展，形成新的发展动力。

### 一、建设创新型人才队伍

深入开展大众创业、万众创新，建立管理规范、开放包容、运行高效的人才发展体系和机制。深入实施人才工程，发挥天津市科技、人才帮扶我县的优势和人才引进政策，大力引进与培育科技、教育、卫生、体育、藏医药、水电、文化创意、农畜产品加工、旅游等领域创新人才和创新团队。做好中青年人才队伍培养计划，建设人才队伍。鼓励发现、

培养、集聚急需紧缺专业技术人才、现代企业经营管理人才、高技能人才和农牧区实用人才。完善人才评价激励机制和服务保障体系，促进人才在城乡、区域、行业间优化配置。

## 二、提高科技创新能力

扶持科技发展，深入实施创新驱动发展战略。加强我县科技创新平台建设，建设县科技创业孵化园，支持青稞种质改良和牦牛繁育、挖掘洮砚制作工艺。加强跨领域跨行业技术合作，共建创业创新平台。加强高原特色生物种质资源保护和利用。实施科技创新，加强特色农畜产品研发、藏药研制和藏药材培育、新能源开发利用、天然饮用水开发、地方病防治、高原健康保健、高寒建筑节能等领域的原始创新、集成创新和协同创新，增强科技创新支撑我县特色产业发展的能力，提高科技进步对经济发展的贡献率。加快推进行业标准化工作，加强我县洮砚工艺品标准化生产制定和实施。支持我县企业与高等院校、科研院所建立产业技术创新联盟和研发、孵化基地，推动企业创新实验平台共享，促进科技成果资本化、产业化。鼓励发展创客空间，推动大众创业、万众创新。加强科技成果转化和科学知识普及。

## 第十一节 重视尼江发展，实现尼江长治久安

继续把“尼江”工作作为首要的政治任务和政治责任，坚持团结稳定大方向、坚持群众路线大法宝、坚持依法治理

大道理、坚持基层建设大堡垒，聚焦尼江两村“团结稳定村、文明富裕村、坚强堡垒村、先进模范村”目标，全力推进车巴片区项目建设，实现群众转产转业和脱贫增收。

## 一、全力深化群众工作

做深做细“尼江”群众工作，进一步巩固扩大群众路线教育实践活动成果，凝心聚力巩固提升混牧成果，切实增强“五个认同”（各族群众对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同），全面拓展“三建双提升”群众工作成果，着力破解两村发展稳定难题，架起干群联系的“连心桥”，打通服务群众的“直通车”，进一步密切党群干群关系。

## 二、全力推进项目建设

按照三年任务两年完成的建设目标，加快推进《甘南中部（车巴河流域）特困片区扶贫发展规划》所列 7 大类 73 个项目建设，整合工作力量，健全工作机制，强化工作责任，加强衔接争取，及时解决项目建设中存在的困难和问题，确保项目建设顺利实施，为“尼江”地区跨越发展提供强有力的支撑。

## 三、全力促进转产转业

按照州委“跳出尼江看尼江，跳出草山谋发展”的理念，

积极组织尼江两村群众外出考察和培训教育，引导群众转变思想观念，全面落实《卓尼县尼巴、江车两村减畜工作方案（试行）》，利用3年时间完成减畜任务，确保到2018年实现草畜平衡，同步跟进后续扶持措施，为“尼江”两村最终实现转产转业奠定坚实基础。

## 四、全力维护尼江稳定

依法加大“尼江”地区维稳专项整治力度，严厉打击各类违法犯罪，持之以恒开展法制宣传教育，充实和加强“尼江”地区维稳工作力量，建立维稳工作长效机制，实现维稳工作常态化，确保“尼江”大局和谐稳定。

### 第十二节 加强党的建设，推进社会治理现代化

充分发挥党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，坚持发展第一要务，不断深化对发展规律的认识和把握，切实提高领导发展的能力和水平，更好推动经济社会发展。

#### 一、强化党的领导核心作用

着力提升各级党委（党组）统筹谋划能力，完善党委研究经济社会发展战略，定期分析经济形势、研究重大方针政策的工作机制，提高决策科学化水平，深化干部人事制度改革，优化领导班子知识结构和专业结构，注重选拔培养政治强、懂专业、善治理、敢担当、作风正的领导干部。完善政

绩考核评价体系和奖惩机制，推动领导干部能上能下，形成正确用人导向，加强党的各级组织建设，深化民心党建工程和先锋引领行动，在全县深入推广“三建双提升”群众工作法，着力提升乡村干部服务群众和引领发展的能力，切实增强基层组织整体功能，不断夯实执政根基。

## 二、加强党风廉政建设

坚持把纪律和规矩挺在前面，认真学习贯彻新修订的《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》，始终保持惩治腐败的高压态势。持续推进中央八项规定精神贯彻落实，深入开展“治庸问责”专项行动，建立健全改进作风长效机制。巩固完善权力运行制约监督机制，着力强化对权力运行的制约监督。持续加大对“四风”问题的监督整治力度，不断深化反腐败斗争成果，努力构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制，实现干部清正、政府清廉、政治清明。

## 三、加强人才队伍建设

坚持党管人才原则，加强对人才开发、培养的有效管理，完善选人用人机制，实行更加开放、灵活、适用的人才政策，形成统分结合、上下联动、协调一致的工作格局。着力抓好党政人才、创新型科技人才、专业技术人才、企业经营管理人才和技能人才的培养力度。围绕产业发展引进急需人才，

鼓励引导全日制本科师范生、临床医学毕业生回卓尼就业。深化人事制度改革，优化人力资源配置，不断完善用人导向。健全人才评价激励机制和服务保障机制，营造有利于人才育得好、引得进、用得上、留得住的社会环境，努力形成人才辈出、人尽其才、才尽其用的局面，为全县经济社会快速发展提供人才保障和智力支撑。

#### 四、调动一切积极力量

坚持人民主体地位，激发全县各族群众、各界人士建设卓尼的主人翁意识。加强思想政治工作，提高宣传和组织群众的能力，有效发挥工青妇等群众团体的桥梁纽带作用，最大限度凝聚全社会推进改革发展、维护社会和谐稳定的共识和力量。高度重视做好意识形态领域工作，切实维护意识形态安全。巩固和发展最广泛的爱国统一战线，以“两个共同”为载体，深化民族团结进步先进区创建活动。突出寺庙管理这个重点，充分发挥寺管会和寺庙工作办公室作用，巩固和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系。

#### 五、加强民主法治建设

坚持依法执政，推进法制卓尼建设，提高各级党组织依据宪法法律、依据党内法规开展工作的水平，增强各级领导干部运用法制思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。加强法治政府建设，依法设定权力、

行使权力、制约权力、监督权力，实现政府活动全部纳入法治轨道。弘扬社会主义法治精神，增强全社会特别是公职人员自觉尊法学法守法用法观念，在全社会形成良好法治氛围和法治习惯。

## 六、推进社会治理现代化

坚决维护宪法和法律权威，完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，构建全民共享的社会治理格局。推进平安卓尼建设，创新信访工作机制，加强治安防控体系建设，推行城乡社区社会治理网格化管理，落实重大决策社会稳定风险评估制度，加强流动人口服务管理，提高安全生产保障水平。坚决开展反分裂斗争，依法严密防范和严厉打击敌对势力的渗透颠覆破坏活动，全力维护国家统一、民族团结和社会稳定。

### 第十三节 加强民族宗教统战工作

牢牢把握各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展主题，促进各民族交往交流交融，促进宗教和睦、佛事和顺、寺庙和谐，营造和谐发展的良好环境。

#### 一、全面贯彻党的民族政策

牢牢把握各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的主题，全面贯彻落实党的民族政策。开展多层次的民族团结进步创

建活动，密切各族群众之间的联系，促进经济文化交流合作，推动各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展。及时处理影响民族团结的问题。充分保障人民民主权利，维护民族权益，加强民族干部人才队伍建设，进一步巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系。

## 二、巩固发展民族团结

广泛开展民族团结宣传教育，深入开展民族团结进步创建活动，推进民族团结教育进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进寺庙。坚持不懈开展民族团结进步创建工作，切实加强民族团结进步创建工作示范单位建设。引导各族群众不断增进对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同，推动各族群众共建共享美好家园。

## 三、落实宗教信仰自由政策

全面贯彻党的宗教工作基本方针和国家管理宗教事务的法律法规，充分尊重和保障各族群众宗教信仰自由，依法保护正常宗教活动，维护宗教团体、宗教活动场所以及宗教界人士和信教群众的合法权益。

## 四、完善寺庙管理服务机制

坚持依法管理、民主管理、社会管理相结合，把寺庙作

为基本的社会组织，把寺庙僧尼作为公民、朋友和亲人，把宗教工作、寺庙工作、僧尼工作作为重要的群众工作来做。完善寺庙公共服务，实现所有寺庙通路、通电、通水、通讯、通广播电视、有文化书屋，把寺庙僧舍修缮纳入保障房建设规划，把寺庙文物保护纳入文物保护规划。落实利寺惠僧政策，把僧尼纳入社会保障体系，实现所有在编僧尼医疗保险、养老保险、低保、人身意外伤害保险全覆盖、并免费进行健康体检。深化僧尼教育服务，深入开展和谐模范寺庙暨爱国守法先进僧尼创建评选，开展以弘扬历代高僧大德“爱国爱教、遵规守法、弃恶扬善、崇尚和谐、祈求和平”为主题的法制宣传教育，充分发挥宗教界爱国人士作用，促进藏传佛教与经济社会协调发展。

## 五、发展壮大爱国统一战线

着力凝聚人心、汇聚力量，最大限度团结一切可以团结的力量。对宗教界人士要在政治上关心、生活上关心，条件上帮助，感情上交朋友。加大党外代表人士培养选拔使用力度，培养造就一支自觉接受中国共产党领导、坚定不移走中国特色社会主义道路、具有较强代表性和参政议政能力的党外代表人士队伍。积极做好境外藏胞工作。

## 第四章 保障措施

规划纲要是指导全县经济社会全面发展的纲领性文件，经人代会审议通过，由县人民政府组织实施。要切实加强组织领导，强化制度、规划和政策的综合协调，促进规划联动，统筹推进实施。

### 第一节 组织保障

规划纲要审定后，要及时成立规划实施领导机构，对整个规划实施进行统一部署、科学决策，负责协调解决规划实施过程中存在的困难和问题。各部门、各乡镇要严格按照职责、职能成立相应组织机构，明确任务目标，安排专人负责，确保各专项规划、产业规划、部门规划顺利实施，确保各项目标任务、工作重点顺利推进。

### 第二节 政策保障

规划的顺利实施，离不开政策的支持。要结合县情实际，紧紧围绕规划实施的重大项目、重大产业等方面制定相应的配套政策。一是土地政策。实施土地利用计划差别化管理，分类安排土地利用计划，优先保障鼓励扶持类建设项目用地。探索推行土地“整体开发”模式，突出打造特色鲜明的主体功能区，根据功能需要进行“整体开发”，提高土地利用效率。加大土地收储力度，最大限度地整合和盘活存量土

地，鼓励现有占地企业项目增资，加快条件成熟精品招商项目的整体开发，集约利用土地资源。同时，争取增量土地，解决项目开发与土地承载力之间的矛盾。二是税收优惠政策。对来阜尼投资办厂、自主创新发展产业的企业或个人制定相应的优惠政策，吸引更多的外商来阜尼投资发展。三是金融优惠政策。鼓励金融部门对重大项目建设、重点产业制定相应的扶持政策。

### 第三节 资金保障

加快投融资体制改革，拓宽投融资渠道，有效解决资金“瓶颈”。一是争取上级补助。深入研究国家产业政策、投资导向，加强汇报衔接，努力争取国家、省补助资金。二是加大招商引资力度。不断改善投资环境，出台优惠政策，积极扶持各种引资项目，营造“亲商、富商、安商”的政策环境，扩大对外招商和吸纳民间资本，鼓励投资主体多元化。三是积极构建银、政、企合作平台。围绕全县经济发展，不断创新银行担保抵押体制，鼓励银行贷款向重点产业和重大项目倾斜。

### 第四节 项目保障

牢固树立抓项目就是抓投资、抓投资就是抓发展的理念，成立重大项目开发建设领导小组，千方百计推进重大项目的开发和建设，通过增加投资总量、优化投资结构，实现经济

社会全面发展。对纳入规划的一大批关系全局和长远发展的重大项目，严格执行县处级领导挂钩责任制，落实重大项目考核、目标倒逼等制度，对重点项目建设要实行一套班子、一套方案、一抓到底的工作原则，按照规划目标、规划时限抓好落实。同时，要坚持不懈地加大项目前期工作力度，做深做实项目前期工作，不断充实和完善重大项目储备库，形成“开工一批、建成一批、投产一批、储备一批”的良好格局。

## 第五节 人才保障

按照“服务发展、人才优先，高端引领、整体开发，使用为本、创新机制”的指导方针，以经济社会发展急需紧缺高层次人才为重点，健全完善体制机制，不断加强企业管理人才、专业技术人才特别是高层次创新创业人才队伍建设。

一是紧紧围绕全县经济社会发展的需要，加快培养一批数量充足、结构合理、素质优良的人才队伍，逐步缓解我县人才短缺状况，为经济结构调整和产业升级转型提供人才保障。

二是坚持“按需引进、突出重点、讲求实效”的原则，充分开发和利用区域外人才资源，努力使引进人才在数量上有所增长，层次上有较大提高，结构上更趋合理，积极为我县经济社会发展提供智力支持。三是立足当前我县经济和社会发展的紧迫需求，以重大工程建设、重点基础性研究为载

体，加大引进高层次科技人才和紧缺管理人才力度，更好地发挥人才在产业结构升级转型、服务重大项目建设和重大科技项目等方面的作用。

## 第六节 规划管理

着力发挥规划引领作用，加强对规划管理，确保规划稳步推进。一是健全完善规划体系。围绕本规划，组织各部门、各乡镇实施重点产业规划、专项规划、乡镇规划，加快形成层次分明、功能清晰、统一完整的规划体系。二是健全规划评估机制和协调机制。定期组织对规划实施情况进行总结评估，重点开展中期评估工作。对部分指标因客观因素需要调整的，要经人大常委会审议予以修正。建立协调机制，有效管理和衔接各部门编制的各时期规划，确保在本规划的指导下，实现规划统筹安排，提高规划效率。三是建立规划实施机制。科学分解落实五年规划目标任务，认真做好年度计划工作。各部门要按照本规划精神，结合部门职能，逐步分解落实各项工作目标任务，将目标具体化、措施化和可操作化。综合运用经济、税收、价格等手段，推进规划顺利实施。四是健全规划监督机制。坚持人大、政协的监督与指导，做好规划各项评议工作。加强对规划的宣传力度，提高规划透明度，民主参与度，积极营造关心规划、支持规划、监督规划的良好氛围。

注 释：

**“1233” 总体布局：**指“一河、两路、三景区、三片区”。一河即洮河沿岸，两路即卓碌路和岷合路，三景区即大峪沟、车巴沟和九甸峡景区，三片区即沿河片区、车巴片区和洮藏片区。

**“168” 现代农牧业发展计划：**指“一个中心、六大特色优势产业、八大重点项目”。一个中心：紧紧围绕全力打造国家级草原生态畜牧业可持续发展示范区这个中心；六大特色优势产业：犏牛繁育、藏羊繁育、奶牛（犏雌牛）养殖、牦牛藏羊育肥、牦牛繁育、高原特色种养业六大特色产业；八大重点项目：加快实施草业饲料基地建设、农牧物资装备建设、动物疫病防控体系建设、良种繁育体系建设、农牧业合作组织建设、农牧民职业技能培训、产业龙头企业建设、农牧市场体系建设八大重点项目。

**“1236” 扶贫攻坚行动：**指“一个核心，两个不愁，三个保障，六大突破”。一个核心：持续增加贫困群众收入，确保贫困地区农民人均收入增幅高于全省平均水平以上。两个不愁：就是稳定实现扶贫对象不愁吃，不愁穿。三个保障：即保障扶贫对象义务教育、基本医疗和住房。六大突破：就是基础设施建设、富民产业培育、异地扶贫搬迁、金融资金支撑、公共服务保障、能力素质提升突破。

**“333” 扶贫攻坚计划：**指“三年、三片、三步”。三年：2014、2015、2016年；三片：东部、中部、南部三个片区；三步：2014年东部片区、2015年中部片区、2016年南部片区三步。

**全省“13685”丝绸之路甘肃黄金段建设大思路：**指“一大构想、三大平台、六大窗口、八大节点城市、五大重点工程”。  
一大构想：围绕“打造丝绸之路经济带甘肃黄金段”构想；三大平台：着力推进以兰州新区为重点的向西开放经济平台；以丝绸之路(敦煌)国际文化博览会和华夏文明传承创新区为重点的文化交流合作平台；以中国兰州投资贸易洽谈会为重点的经济贸易合作平台三大战略平台建设；六大窗口：依托我国在沿线国家建立的产业园区和境外经贸合作区，积极建设面向六大国际经济走廊多国为重点的经贸合作与人文交流的对外窗口；八大节点城市：进一步提升兰(州)白(银)、平(凉)庆(阳)、天水、定西、金(昌)武(威)、张掖、酒(泉)嘉(峪关)、敦煌等重要节点城市的支撑能力；五大重点工程：确定了基础设施互联互通、经贸产业合作、人文交流、生态建设、金融创新支持等五个方面的重大工程建设任务。

**“3341”工程。**指“三大战略平台、三大基础建设、四大产业、一个目标”。三大战略平台：生态建设平台、产业转型战略平台、扶贫攻坚战略平台；三大基础建设：加快综合交通运输体系建设、加快信息工程建设、加快推进城镇化建设；四大产业方向：发展高原特色生态畜牧业、发展特色畜产品加工龙头企业、发展旅游文化产业、大力发展多元富民产业；一个目标：确保到2016年全州固定资产投资规模达到500亿元。

**“五大战略”：**生态立州、旅游兴州、文化撑州、产业富州、稳定安州。

**“五大甘南”：**生态甘南、旅游甘南、文化甘南、多元甘南、幸福甘南。

**全省“6873”交通突破行动：**从2015年起集中6年时间，完成交通投资8千亿元以上，建成公路、铁路7万公里，到2020年实现全省对内对外公路畅通、铁路连通、航路广通3大突破目标。

**全州“6955”交通突破行动：**从2015年起，利用6年时间，总投资规模达到941亿元，建设公路、铁路、水运航道5709公里，到2020年实现全州对内对外公路畅通、铁路连通、航路广通、水路开通、游路环通5大突破。

**全县“6113”交通突破行动：**从2015年起，利用6年时间，完成投资147.84亿元（公路建设146.8亿元、水路建设1.04亿元），建成公路1195公里、水运航道54公里，实现全县对内对外公路畅通、水路开通、游路环通3大突破。