

中共拉萨市委农村工作领导小组文件

拉委农〔2019〕4号

关于印发《关于贯彻落实<中共西藏自治区委员会 西藏自治区人民政府关于坚持农业农村优先发展扎实完成全面建成小康社会硬任务的意见>的实施意见》的通知

市委组织部、宣传部、政法委、财经办、农办，市纪委监委、工商联、财政局、农业农村局、司法局、科技局、住建局、城市管理和综合执法局、生态环境局、水利局、自然资源局、卫健委、交通运输局、经信局、教育局、林草局、人社局、民政局、文化局、商务局、民宗局、行政审批和便民服务局、旅发局、体育局、市场监督管理局、医保局、邮政管理局、脱贫攻坚指挥部，各县（区）、各功能园区，农业银行拉萨支行，市净土产业集团公司，国家电网拉萨供电公司，中国电信拉萨分公司：

《关于贯彻落实<中共西藏自治区委员会 西藏自治区

人民政府关于坚持农业农村优先发展扎实完成全面建成小康社会硬任务的意见>的实施意见》经市委农村工作领导小组审核同意，现印发你们，请认真抓好贯彻落实。

中共拉萨市委农村工作领导小组

2019年7月31日

关于贯彻落实《中共西藏自治区委员会 西藏自治区人民政府关于坚持农业农村优先发展扎实完成全面建成小康社会硬任务的意见》的实施意见

为贯彻落实《中共西藏自治区委员会 西藏自治区人民政府关于坚持农业农村优先发展扎实完成全面建成小康社会硬任务的意见》，结合拉萨实际，提出如下实施意见。

总体要求：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大、十九届二中、三中全会和中央经济工作会议、中央第六次西藏工作座谈会以及中央农村工作会议、全国扶贫开发工作会议精神，贯彻落实习近平总书记关于治边稳藏的重要论述和西藏工作的一系列重要指示批示精神，按照自治区党委经济工作会议、农村工作暨脱贫攻坚工作会议部署，全面加强党对“三农”工作的领导，以实施“神圣国土守护者、幸福家园建设者”为主题的乡村振兴战略为总抓手，以正确处理好“十三对关系”为根本方法，以深入实施“六大战略”为基本举措，把巩固脱贫攻坚成效作为首要任务，把增加农牧民收入作为核心目标，确保增速达到13%，到2020年农村居民人均可支配收入高于全国平均水平，为全面建成高质量小康社会打下决定性基础。

一、聚焦目标任务，着力巩固脱贫成果

1.明确目标任务。到2020年，脱贫攻坚巩固取得良好成效，深入研究解决收入水平略高于建档立卡贫困户的群众政策支持等新问题，基本公共服务主要领域指标达到全国平均水平，贫困人口稳定实现“两不愁三保障”。坚持脱贫攻坚与

乡村振兴战略、极高海拔生态搬迁、特色小城镇建设、农牧区人居环境整治等紧密结合起来，在全区率先全面建成高质量小康社会。（市脱贫攻坚指挥部，各县区、各功能园区）

2.巩固脱贫成效。立足特色优势，重点发展壮大净土健康产业。大力培育新型农牧业经营主体，建立健全经营主体与贫困户的利益联结机制，促进贫困户发展。实施培训转移就业行动，大力开展职业技能和创业培训，促进稳定就业脱贫。扎实推进易地扶贫搬迁后续工作。健全完善基层医疗卫生服务体系，推行农牧区基本医疗保障制度，到2020年，农牧区医疗制度年人均经费达到800元，脱贫户家庭医生签约服务率达到100%。加强社会救助政策统筹衔接，探索开展脱贫人口“返贫险”试点工作。持续深化教育扶贫，大力开展脱贫攻坚政策宣讲和“比学赶帮超”活动。持续深化“智志双扶”，增强贫困群众内生动力和自我发展能力。深化对口援藏扶贫，援藏单位承担所援助县（区）30%脱贫群众的巩固任务。优化对口结对帮扶工作，推广城乡结对、乡村结对、村企结对，细化帮扶措施。（市脱贫攻坚指挥部，各县区、各功能园区）

3.强化脱贫责任。严格落实脱贫攻坚责任制和五级书记抓脱贫攻坚的责任体系，坚持考核监督指导一体化推进。深入推进党建促脱贫攻坚。持续开展扶贫领域作风问题专项治理，以作风攻坚促进脱贫攻坚。组织开展常态化约谈。（市委组织部、市纪委监委、市脱贫攻坚指挥部，各县区、各功能园区）

二、聚焦质量效益提升，增加农畜产品有效供给

4.确保粮食安全。严格落实藏粮于地、藏粮于技战略，

大力实施青稞单产行动计划，到 2020 年，粮食种植面积稳定在 42 万亩以上，青稞种植面积稳定在 32 万亩以上，粮食总产量稳定在 17 万吨以上，青稞总产量达到 12 万吨，农机化综合作业水平达到 82%。持续推进青稞育种，力争 1 个以上品系通过自治区审定。继续执行并完善青稞最低收购价政策，全面落实永久基本农田最严保护制度，切实抓好粮食安全责任制考核。（市农业农村局，各县区、各功能园区）

5.加快高标准农田建设。严格落实《西藏自治区高标准农田建设规划（2016-2020 年）》，以青稞、小麦等粮食生产功能区为重点，优先建设确保青稞安全的高标准农田，到 2020 年，高标准农田达到 30 万亩，粮食生产功能区完成 40 万亩划定任务。（市农业农村局，各县区、各功能园区）

6.优化农牧业结构。加快推进奶牛“万户百场十中心”建设，到 2020 年，奶牛存栏达到 9 万头，奶产量达 13 万吨，形成奶制品系列产品，建成全区首个鲜奶直供城市。发挥经营主体作用，大力实施牦牛规模化、标准化育肥，推进智能牧草工厂建设，到 2020 年，优质人工饲草基地面积达到 10 万亩，牦牛短期育肥累计达到 4.7 万头，扎实推进本地牦牛肉周年供应进程。启动万亩蔬菜基地建设，到 2020 年蔬菜种植面积达到 7.5 万亩，设施蔬菜种植面积达到 2.5 万亩，蔬菜总产量达到 34.3 万吨，设施蔬菜总产量达到 21 万吨。加快特色经济作物种植和特色畜禽养殖，到 2020 年藏药材种植达 1.2 万亩，澎波半细毛羊存栏达到 7 万只，藏鸡年出栏 40 万羽。（市农业农村局，各县区、各功能园区）

7.健全农牧业科技创新体系。加快科技成果转化基地和高原现代农业示范园区建设。加大青稞、牦牛、牧草和特色

畜禽的选育与改良技术攻关。完善科技特派员培养和管理工作机制，加快建立科研绩效考核和科技成果参与分配的激励机制。推行专业技术人员培养农牧区实用人才“321”工程，到2020年全市“土专家”实现行政村全覆盖，农牧业科技贡献率达53.5%。（市农业农村局、市科技局，各县区、各功能园区）

三、聚焦人居环境整治，推进美丽乡村建设

8.加快推进农村人居环境整治。全面开展农牧区生活垃圾治理，推行垃圾分类，到2020年，生活垃圾得到有效收集处理的行政村占比达90%以上。深入推进农牧区厕所革命，争取到2020年国家 and 自治区示范县基础较好、基本具备条件的村庄户用卫生厕所普及率达到80%左右，每个被评为中国传统村落的村庄建设不少于1个公共厕所，建成村级公共卫生厕所200个。推进农牧区畜禽养殖和种植业污染治理和资源化利用，建设土壤环境质量监测网络，完成土壤环境质量监测点位设置。梯次推进农牧区生活污水治理。全面推进村容村貌整治行动，完善公共服务配套功能。到2020年，国家级美丽乡村个数达到6个。统筹整合各类资金，用于农村人居环境整治，鼓励社会力量参与。（市城市管理和综合执法局、住建局、农业农村局、生态环境局、水利局、卫健委、财政局，各县区、各功能园区）

9.着力改善乡村基础设施。实施农牧区安全饮用水巩固提升工程，到2020年，农牧区自来水普及率达到93%。大力推进“四好农村路”和农村客运体系建设行动，加大“路长制”和示范县实施力度，到2020年，所有行政村基本完成道路硬化、油化，自然村100%道路通达，具备通车条件的

乡（镇）客车通达率达到 100%、行政村客运车辆通达率达到 90%，并同步推进村村道路、村组道路硬化、油化全覆盖。突出抓好农网改造升级，不断提升农牧区电网供电能力和供电质量。改造升级邮政投送网点，提升乡（镇）网点服务能力。加强农村通信基础设施建设，实现 4G 网络全覆盖。加强农村防灾减灾体系建设。（市水利局、交通运输局、经信局、邮政管理局，各县区、各功能园区，国家电网拉萨供电公司、中国电信拉萨分公司）

10.提升乡村公共服务水平。全面落实“三免一补”政策，开展师资队伍建设“百千万行动计划”，逐步提高乡村教师待遇。落实好乡（镇）医疗卫生人员生活补助、高海拔乡（镇）卫生院特殊岗位奖励补助政策。建立健全统一的城乡居民基本医疗保险制度，完善覆盖城乡居民的基本养老、基本医疗、失业、工伤和生育等保险制度和城乡居民大病保险制度。完善农村低保、特困人员救助供养、临时救助和抚恤优待等社会救助和农村最低生活保障制度。加快推进农村基层综合性文化服务中心建设。完善城乡居民基本养老保险待遇和基础养老金正常调整机制。推广农机加油卡试点工作经验，建立完善农机用油保障长效机制。（市教育局、卫健委、医保局、人社局、民政局、农业农村局、文化局，各县区、各功能园区）

11.加强农村污染治理和生态环境保护。统筹推进山水林田湖草系统治理，加大农业面源污染治理力度，开展节肥节药行动，探索减量增效试点。发展生态循环农业，推进废弃物资源化利用。推动农业农村绿色发展，健全完善生态补偿机制。全面推行河（湖）长制，实施草原生态保护补助奖励

政策。加强资源开发与生态环境监管，加强草原鼠虫害和毒害草防治。开展国土绿化行动，完善天然林保护体系，积极开展“四旁”绿化。（市农业农村局、生态环境局、自然资源局、林业和草原局、水利局，各县区、各功能园区）

12.推进乡村规划编制修编。优化村庄建设布局，合理确定永久保留村。发挥好对口援藏省市专业队伍的作用，积极开展县域乡村建设规划编制或修编。通盘考虑村庄布局、产业发展、基础设施、公共服务和生态保护等，加强乡村建设规划许可管理，优先对38个乡村振兴示范村（居）进行规划建设。2019年各县（区）完成县域乡村建设规划编制或修编，到2020年全市各行政村完成村庄规划编制。加强农村建房许可管理。（市自然资源局、住建局，各县区、各功能园区）

四、聚焦提质增效，壮大乡村产业促增收

13.加快发展净土健康产业。以青稞、牦牛、奶业、藏鸡、藏系绵羊、天然饮用水、食用菌、藏中药材、经济林木及花卉、高原特色设施园艺等净土健康产业为重点，构建“分工合作、互利共赢、营销畅通、品牌响亮”的净土产业发展体系。加快重点产业标准制（修）订，加快认证一批无公害绿色有机农畜产品基地、地理标识农畜产品，到2020年“三品一标”产品认证达到112个。实施农畜产品质量安全保障工程，健全监管、监测、追溯体系，鼓励新型经营主体开展标准化生产。实施食品安全战略，让全市人民吃得放心、称心。加快推进市级、自治区级和国家级现代农业产业园区创建工作。加大农畜产品产销对接扶持力度，深入推进农超对接、农批对接、农社对接。大力挖掘农村能工巧匠，巩固唐卡、藏香、

藏毯和金属制品加工等传统优势产业，培育一批家庭工场、手工作坊、乡村车间。（市农业农村局、经信局、市场监督管理局、商务局，市净土产业集团公司，各县区、各功能园区）

14.提升农畜产品加工水平。积极培育农牧业龙头企业、集体经济、专业合作社或家庭农（牧）场等新型农牧业经营主体以及专精特新小微企业，支持发展适合家庭农（牧）场和合作社经营的农产品初级加工。设立涉农企业扶持资金，推进农畜产品精深加工基地建设。实施农畜产品加工提升行动，配套建设加工、包装、仓储等设施设备。（市农业农村局、财政局，各县区、各功能园区）

15.发展乡村新产业新业态。大力实施农村综合信息服务工程，搭建“互联网+现代农牧业”服务平台，抓好生态牧场、设施园艺、数字农业试点，推进智慧农牧业建设。有序推进特色小镇、最美休闲乡村、乡村综合体的建设和推介，深入推进农牧业与旅游、教育、文化、体育和健康养生等产业深度融合，加快建设一批设施完备、功能多样的休闲观光农业、设施农业、乡村民宿，促进一二三产业融合发展，积极打造以“文化+旅游”“资源+旅游”为发展方式的高原特色田园综合体。实施文化旅游融合发展三年行动计划，重点发展特色村落、观光农牧业和休闲林卡三大类乡村旅游形态。（市农业农村局、旅发局、文化局、卫健委、体育局、林业和草原局，各县区、各功能园区）

16.促进农村劳动力转移就业。坚持产学研融、校企对接，有针对性整合投入资金，加强劳动力培训。市县乡镇成立

至少 2 个劳务派遣组织，紧抓项目建设、餐饮服务等二、三产业重点领域，强化培训与劳务组织，实现富余劳动力有序转移。以“订单式”“定向式”办学模式，分层次、分批次开展职业技能培训，到 2020 年转移就业人数达到 20.7 万人。

（市人社局、农业农村局、教育局，各县区、各功能园区）

17.支持乡村创新创业。深入推进农业农村领域“放管服”改革。实施高校毕业生基层成长计划，鼓励大学毕业生、务工返乡人员、退伍军人等各路人才到村居工作。鼓励龙头企业结合乡村特点建立电子商务交易平台、商品集散平台和物流中心，带动农村依托网络平台开展创业。加强创新创业孵化平台建设，全面落实创新创业扶持政策，强化农牧区系统化创业服务，支持创建一批返乡创业园，支持发展中小微企业。鼓励农村劳动力就地就近就业。**（市行政审批和便民服务中心、人社局、农业农村局、商务局，各县区、各功能园区）**

五、聚焦深化改革，激活农牧区发展新活力

18.巩固和完善农牧区基本经营制度。落实农牧区土地草场承包关系稳定并长久不变，完善扶持发展政策。大力培育农牧业龙头企业、家庭农（牧）场、农牧民专业合作社等新型经营主体。探索联户放牧、代耕代牧、集体种养、出租入股等方式，大力发展订单式农牧业。规范发展农牧民专业合作社，扎实开展“空壳社”和“挂牌社”清理行动，深入推进示范合作社建设。到 2020 年，市级以上产业化龙头企业达到 58 家，市级家庭农（牧）场达到 80 家，市级农牧民专业示范合作社达到 100 家以上。加快推进农业水价综合改革，完善水价形成机制、建立精准补贴和节水奖励机制。完善“农户+合作社”“农户+公司”“农户+合作社+企业”利益联结机

制。引导龙头企业与合作社、农户建立股权式契约式利益分享机制。继续深化供销合作社综合改革。（市农业农村局、水利局、商务局，各县区，各功能园区）

19.深化农牧区土地制度改革。巩固提升承包地确权成果质量。加快推进草原承包经营权确权登记颁证工作，到2020年草原承包经营权确权登记颁证率达95%。加快承包地确权信息平台建设。加快推进房地一体宅基地使用权确权登记颁证后续工作，力争2020年在全区率先高质量完成。继续推进曲水县农村土地三项制度改革试点。重点清查在各类农牧业园区内占用耕地或违法违规搞非农业建设的问题，坚决遏制农地非农化乱象。依法合理调整优化村庄用地布局，有效利用农牧区存量建设用地，完善农牧区集体用地政策，调整完善土地出让收入使用范围，重点用于农村人居环境整治、村庄基础设施建设和高标准农田建设。（市农业农村局、林业和草原局、自然资源局、住建局、生态环境局，各县区、各功能园区）

20.加快推进农牧区集体产权制度改革。严格落实《拉萨市全面推进农村集体资产清产核资工作方案》，2019年完成农村清产核资工作。盘活农村集体经营性建设用地，稳步推进以经营性资产为主的股份合作制改革，做好农村集体经济组织成员身份确认，到2020年，农村集体产权制度改革村级覆盖率达到60%。建成农村产权交易平台，加强土地经营权流转和规模经营的管理服务，逐步推进农牧区“三变”，建立符合市场经济要求的农村集体经济运行新机制，形成有效维护农村集体经济组织成员权利的治理体系。（市农业农村局，各县区、各功能园区）

21.强化农村金融服务。鼓励、支持、引导民营企业、小微企业投入乡村振兴。深入推进“三农”金融服务点工作，深入推进村镇银行建设，建立“敢贷、愿贷、能贷”长效机制。探索完善应对各类新型农牧业经营主体风险的管理模式，增强金融资源承载力，加快农业保险高质量发展。建立健全产业项目经营管理体制，提升管理水平，适度实施产业项目经营管理权利下放工作。推广“政府+企业+农户+保险”“产业+保险”模式，根据不同区域、不同产业提供针对性强、可操作性强的保险服务，有效规避产业项目建设和经营管理中的风险。（市委财经办，市农业农村局、农业银行拉萨支行，各县区、各功能园区）

六、聚焦治理有效，构建乡村治理新体系

22.增强乡村治理能力。建立健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的领导体制和工作机制。加强自治组织规范化制度化建设，健全完善村级议事协商制度。指导制定或修订村规民约。健全乡村公共法律服务体系，深入开展“一村（居）一法律顾问”工作，扎实开展“七五普法”和“法律进乡村”活动，到2020年，实现乡村“法治书屋”“法律文化墙”全覆盖。（市委农办、组织部，市民政局、司法局，各县区、各功能园区）

23.推进乡风文明建设。深化“四讲四爱”、中国特色社会主义、中国梦和习近平新时代中国特色社会主义思想宣传教育，引导群众增强“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”，到2020年，开展理论宣讲2万（场）次，覆盖群众300万人次。旗帜鲜明地消除十四世达赖集团利用宗教所产生的负面影响，教育引导群众理性对待宗教，淡化

宗教消极影响，把主要精力用到发展生产、改善生活上来，过好今生幸福生活。深入推进“五有五好”文明村镇创建活动。探索制定乡风文明建设评价体系，把移风易俗成效作为硬性指标，纳入基层党组织考核、先进双联户等各类评选考核。推动乡村文化设施功能融合规划建设，补齐公共文化服务短板，支持建设文化礼堂、广场、村史馆等设施，培育特色文化村镇，提升乡村文化设施利用率。（市委宣传部，市民宗局、文化局，各县区、各功能园区）

24.推进平安乡村建设。深入推进“三个专项斗争”，严厉打击农牧区黑恶势力，杜绝“村霸”等黑恶势力对基层政权的侵蚀。依法加强乡村宗教事务管理，严密防范打击各种分裂渗透破坏活动。压紧压实寺庙僧尼和宗教代表人士的维稳责任。加快乡（镇）、村（居）综治中心与便民服务中心、网络指挥中心一体化、规范化建设，到2019年全市县乡村三级政务服务平台全部建成，到2020年实现三级中心融合贯通。开展“雪亮乡村”工程建设，到2020年，完成“雪亮乡村”工程市县两级平台建设。健全落实社会综合治理领导责任制，全面深化干部驻村驻寺、“双联户”“网格化”社会治理模式，完善“双联户”工作考核机制。坚持发展新时代“枫桥经验”，健全完善农牧区矛盾纠纷多元调处化解机制。到2020年，“平安乡村”建设各项机制进一步健全完善。（市委政法委，市民政局、司法局，各县区、各功能园区）

七、聚焦组织力提升，夯实农牧区基层基础

25.加强农牧区基层党组织建设。夯实农牧区基层党组织的核心领导地位，把农牧区基层党组织建成为听党话、跟党走，善团结、会发展，能致富、保稳定，遇事不糊涂、关键

时刻起作用的坚强战斗堡垒。落实村（居）“两委”5年任期规定，推动村（居）“两委”换届与县乡换届同步进行。全面推行村（居）党组织书记通过选举担任村（居）委会主任，提高“一肩挑”比例。逐个整顿软弱涣散村（居）党组织，每年按照不低于10%的比例实行末位倒排、精准提升。建立健全绩效考核评价机制，全面落实村干部业绩考核奖励办法。深入开展“做合格党员、当先锋模范”教育活动，加强农牧区党员干部队伍建设。加大从高校毕业生、农牧民工、退伍军人、机关事业单位优秀党员中培养选拔村（居）“两委”力度。坚持村“两委”班子成员100%是党员的要求，优化农牧区基层党组织党员队伍结构。健全县级党委抓乡促村责任制，县乡党委要定期排查并及时解决基层组织建设突出问题。强化乡（镇）管理服务能力，持续推进把乡（镇）建成乡村治理中心、农村服务中心和乡村经济中心，使乡（镇）成为带动乡村的龙头。建立健全村级小微权力清单制度，严肃查处侵犯农牧民利益的“微腐败”问题。大力实施“万名村（居）干部文化素质提升工程”和国家通用语言教育工程，每年将村干部轮训一遍。（市委组织部，市纪委监委，各县区、各功能园区）

26.提升村级组织服务群众能力。规范建立“一站式”便民服务大厅，及时为群众办理低保救助、惠农补贴、合作医疗等事宜。严格基层党组织“三会一课”制度。落实村级重大事项“四议两公开”“一事一议”决策程序。建立健全村务监督委员会。推行基层党组织班子成员和党员领导干部定期走访群众制度，倾听群众意见，解决实际困难。建立村情发展数据库和台账。（市委组织部，市民政局，各县区、各

功能园区)

27.健全以财政投入为主的村组织经费保障制度。全面落实村干部报酬待遇和村级组织办公经费，建立正常增长机制，保障村级公共服务运行维护等其他必要支出。加大政策扶持和统筹推进力度，因地制宜发展壮大村级集体经济，不断增强村级组织自我保障和服务农牧民能力。(市委组织部，市财政局、农业农村局，各县区、各功能园区)

八、聚焦党的领导，推动农业农村优先发展

28.健全党的领导体制。加快建立实施乡村振兴战略领导责任制，严格落实“五级书记”抓乡村振兴的要求，实行市负总责、县(区)和乡(镇)抓落实的工作机制。建立完善县(区)党政领导班子和领导干部推进乡村振兴战略的实绩考核细则，扎实推进各项任务落地落实。各县(区)和各部门要抓紧梳理全面建成小康社会必须完成的硬任务，强化工作举措，确保2020年圆满完成各项任务。(市委农办，各县区、各功能园区)

29.落实“四个优先”。各级党委和政府必须把优先考虑“三农”干部配备，优先满足“三农”发展要素配置，优先保障“三农”资金投入，优先安排农村公共事务的落实作为“三农”工作头等大事，同政绩考核联系在一起，层层落实责任。健全完善落实农业农村优先发展的顶层设计，结合中央、自治区出台的指导意见，抓紧研究制定我市具体实施办法。(市委农办，各县区、各功能园区)

30.加强“三农”队伍建设。实施“三农”干部能力提升工程，制定出台培养懂农牧业、爱农牧区、爱农牧民“三农”工作队伍的实施意见。坚决纠正脱贫攻坚和乡村振兴工作中

的形式主义、官僚主义，清理规范各类检查评比、考核督导事项，切实为基层减负。健全乡村人才培养机制，把农村致富能手、复转军人、专业合作组织负责人和优秀大学生村官等选进村（居）“两委”班子。探索村（居）干部不合格退出机制，切实解决好村（居）干部“能进难出”的问题。（市委农办、组织部，市农业农村局，各县区、各功能园区）

31.发挥好农牧民主体作用。加强制度建设、政策激励、教育引导，充分尊重农牧民意愿，弘扬自力更生、艰苦奋斗精神，激发和调动农牧民群众的积极性和主动性。引导和支持村集体和农牧民自主组织实施和参与村庄基础设施建设和人居环境整治。发挥好第一书记、下沉干部和驻村工作队的管理作用，帮助农牧民了解、熟悉、参与村级事务决策、协商和监督，提升农牧民群众作为乡村基层社会治理主体的能力。打好“乡情牌”，吸引老干部、企业家、返乡农牧民工等各方人士支持乡村建设。出台村庄建设项目简易审批办法。（市委农办、组织部，市农业农村局、工商联，各县区、各功能园区）

抄送：市委办公室，市政府办公室

中共拉萨市委农村工作领导小组 2019年7月31日印发
