

## 陕西省发布贯彻落实《打赢脱贫攻坚战决定》实施意见

为认真贯彻落实《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》（中发〔2015〕34号）精神，进一步加大精准扶贫精准脱贫力度，实现我省2020年同步够格全面建成小康社会目标，结合我省实际，现提出如下实施意见。

### 一、坚决打赢脱贫攻坚战

（一）明确目标任务。打赢脱贫攻坚战，要以党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，围绕“四个全面”战略布局，树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，把精准扶贫、精准脱贫作为基本方略，以秦巴山区、六盘山区和白于山区、黄河沿岸土石山区为主战场，以建档立卡贫困村贫困户为对象，按照“六个精准”、“五个一批”的要求，采取超常规举措，拿出过硬办法，举全省之力，坚决打赢脱贫攻坚战。到2020年稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障；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省平均水平；确保现行省级标准下360万贫困人口脱贫，56个国家扶贫开发工作重点县和片区县（以下简称贫困县）全部脱贫摘帽；到2018年，延安率先在革命老区实现整体脱贫。

### 二、扎实抓好精准识别

（二）搞好建档立卡核查。由扶贫、民政、残联等部门联合行动，对建档立卡的贫困户进行一次拉网式全面摸底识别和核查，做到村不漏户、户不漏人，真实准确，数据统一，县、乡（镇）、村三级全部建立明细台账；核查结果由县级党政一把手签字确认后上报，市级和省级逐级抽查，对差错率高的县进行问责；依据国家脱贫退出指导意见，2016年制定出台我省贫困县、贫困村和贫困户脱贫认定标准和退出办法，实行动态管理；加强社会评价监督，开展贫困地区群众扶贫满意度调查，建立第三方评估机制；脱贫摘帽后的贫困县、贫困村和贫困户，在攻坚期内继续享受扶持政策。

### 三、持续实施易地搬迁脱贫

（三）推进移民搬迁。继续按照“搬得出、稳得住、能致富”的要求，坚定不移地加快实施易地扶贫搬迁工程，继续坚持“三靠近（城镇、园区、中心村）”原则，做好移民搬迁补助政策衔接，抓好安置点产业发展和公共设施配套；完善移民搬迁规划，加快建设进度，2019年完成建档立卡移民搬迁户建房任务；建立省级扶贫开发投融资平台，先期承接国家项目资本金，撬动省内政策性金融机构贷款，财政全额贴息（其中中央财政贴息90%，省财政贴息10%），专门用于易地扶贫搬迁及其设施配套，支持搬迁安置点建设特色产业园区，市、县要建立相应的扶贫开发投融资平台；落实好特困户、五保户安置政策，确保“三无户”（无劳动能力、无收入来源、无安全住房）等特困群众优先享受移民搬迁政策；探索利用农民进城落户后自愿有偿退出的农村空置房屋和土地安置易地搬迁农户。

（四）加快农村危房改造和人居环境整治。把农村危房改造与移民搬迁有机结合起来，优先实施建档立卡贫困户危房改造；加大贫困村和移民点生活垃圾处理、污水治理、改厕和村庄绿化美化力度，继续推进贫困地区农村环境连片整治，注重保护传统村落，扎实推进美丽乡村建设。

### 四、大力扶持产业就业脱贫

（五）发展特色产业。制定集中连片特困地区特色产业发展规划，陕南重点发展茶叶、生猪、柑橘、核桃、猕猴桃、魔芋、中药材等，关中重点发展苹果、奶畜及设施蔬菜等，陕北重点发展小杂粮、苹果、红枣、马铃薯、养羊等产业；加强贫困地区农民专业合作社和龙头企业培育，通过吸收贫困户土地经营权入股等方式，强化与贫困户的利益联结机制；支持贫困地区农产品加工、矿产资源开发、生态旅游服务等二、三产业发展。加大对贫困地区农产品品牌推广营销支持力度，积极推进旅游扶贫、光伏扶贫、电商扶贫等项目；加快现代农业园区建设，引导龙头企业向贫困地区发展，为贫困农民提供就近就业平台；大力培训职业经理人，到贫困地区帮助发展产业；科学合理有序开发贫困地区水电、煤炭、油气等资源，赋予土地被占用的村集体股权，让贫困人口分享收益；探索水电利益共享机制，将从发电中提取的资金优先用于水库移民和库区发展；引导国有、民营企业设立贫困地区产业投资基金，2016年出台企业吸纳贫困家庭劳动力就业和到贫困地区投资办厂的鼓励政策。

（六）打造劳务输出和就业平台。加大贫困地区劳务输出培训力度，支持贫困地区建立就业和社保服务平台，引导企业在贫困地区建立劳务培训基地，开展订单定向培训；建立和完善输出地与输入地劳务对接机制；加大对贫困地区农民工返乡创业政策扶持，组织实施农民创业示范工程；对在城镇工作生活一年以上的贫困人口，输入地政府要承担

相应的帮扶责任；在高校和高职开设扶贫特色产业培训班，免费培训未考上大学的贫困家庭学生；对贫困家庭离校未就业的高校毕业生加强就业援助，落实就业见习和公益性岗位托底安置政策；鼓励驻地企业优先招收本地贫困子女就业。

（七）探索资产收益扶贫。抓好现代农业产业精准扶贫试点，总结经验，适时推广；探索将财政资金和其他涉农资金投入设施农业、养殖、光伏、水电、乡村旅游等项目形成的资产折股量化给贫困村和贫困户，尤其是丧失劳动能力的贫困户，资产可由村集体、合作社或其他经营主体统一经营，贫困户享受收益；明确资产运营方对财政扶贫资金的保值增值责任，建立健全收益分配机制，确保资产收益及时回馈持股贫困户；支持农民专业合作社和其他经营主体通过土地托管、牲畜托养和吸收农民土地经营权入股等方式，带动贫困户增收；优先安排贫困地区符合环保安全条件的地质勘查、矿产资源开发项目及探矿采矿权。

## 五、着力加强教育脱贫

## 六、努力创新生态保护脱贫

（九）强化生态保护意识。陕南生态扶贫要与汉丹江水质保护和秦岭、巴山生态环境保护有机结合，关中地区生态扶贫要与渭河水质保护、渭北“旱腰带”沟坡地治理和秦岭北麓生态环境保护有机结合，陕北地区生态扶贫要与黄河干流水质保护和黄土高原、毛乌素沙漠生态环境保护有机结合；加大贫困地区生态保护修复力度，用好生态补偿转移支付资金，并列出一一定比例用于脱贫攻坚；结合建立国家公园体制，创新生态资金使用方式，利用生态补偿和生态保护工程资金使当地有劳动能力的部分贫困人口转为生态保护人员；对贫困县25°以上坡耕地全部纳入退耕还林范围，合理调整贫困县基本农田保有指标；开展贫困地区生态综合补试试点，健全公益林补偿标准动态调整机制，完善草原生态保护补助奖励政策，推动地区间建立横向生态补偿制度；充分利用贫困地区生态资源，大力发展生态旅游；实行生态环境审计。

## 七、全面实行社会保障兜底脱贫

（十）分类落实社会保障政策。加快完善城乡居民基本养老保险制度，适时提高基础养老金标准，引导农村贫困人口积极参保续保；从2016年开始实行农村低保标准与扶贫标准的“两线合一”；实行渐退低保帮扶，对当年超过低保标准但收入尚不稳定的农村家庭，延续12个月低保政策，其中残疾人家庭可再适度延长救助时限；加大临时救助制度在贫困地区落实力度，帮助农村贫困群众应对突发性、紧迫性和临时性基本生活困难；加快敬老院、幸福院、光荣院、康复中心、托养中心等养老设施建设力度，最大限度实现对孤、残等特困人员的集中供养。

（十一）加强医疗保险和医疗救助。对无劳动能力的贫困人口，由政府全额出资参加新型合作医疗，大病保险制度对贫困人口实行倾斜；门诊统筹率先覆盖所有贫困县，建立贫困人口健康卡，对贫困人口大病实行分类救治和先诊疗后付费的结算制度；将贫困人口全部纳入重特大疾病救助范围；对新型农村合作医疗、慢性病门诊救助、大病保险、重特大疾病救助等支付后自付费用仍有困难的贫困户，再进行临时救助和补助；加大农村贫困残疾人康复服务和医疗救助力度，扩大纳入基本医疗保险范围的残疾人医疗康复项目；全面实施贫困地区儿童营养改善、新生儿疾病免费筛查、妇女“两癌”免费筛查、孕前优生健康免费检查等重大公共卫生项目；建立三级医院（含部队医院）与贫困县县级医院稳定持续的“一对一”对口帮扶关系，实行二级以上医疗卫生机构对口支援贫困地区乡镇卫生院全覆盖，实施贫困地区基层卫生计生服务机构标准化建设项目；为贫困地区县乡医疗卫生机构订单定向免费培养医学类本专科生，支持贫困地区实施全科医生特设岗位计划；支持和引导符合条件的贫困地区乡村医生按规定参加城镇职工基本养老保险；加强贫困地区计划生育服务管理工作。

（十二）建立健全留守儿童、留守妇女、留守老人和残疾人关爱服务体系。2016年上半年对农村“三留守”人员和残疾人进行全面摸底排查，建立详实完备、动态更新的信息管理系统；加强儿童福利院、救助保护机构、特困人员供养机构、残疾人康复托养机构、社区儿童之家等服务设施和队伍建设，不断提高管理服务水平；建立家庭、学校、基层组织、政府和社会力量相衔接的留守儿童关爱服务网络，健全孤儿、事实无人抚养儿童、低收入家庭重病重残等困境儿童的福利保障体系；全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度；对低保家庭中的老年人、未成年人、重度残疾人等重点救助对象，按照低保标准增发补助金；引导和鼓励社会力量参与特殊群体关爱服务工作。

（十三）高度关注城镇扶贫工作。对城镇贫困居民进行识别和建档立卡，实施动态管理。加强城镇扶贫工作的统筹规划，脱贫任务和责任落实到街道和社区。在民生兜底、保障基本生活基础上，实现城镇贫困群众有房住、有工作、有医保救助。健全最低生活保障制度，对符合条件的城镇贫困居民应保尽保；把城镇贫困户纳入保障房建设计划，加快棚户区改造力度，确保每个城镇贫困家庭都有一套房；强化就业培训，创造就业创业条件，增设公益性岗位，使每个城镇家庭至少有一人就业；完善社会保障体系，将每个城镇贫困居民都纳入医疗保险和医疗救助体系。

## 八、继续加大贫困地区公共服务设施建设

(十四) 加快基础设施建设。加大交通建设力度, 实现“市市通快速铁路、县县通高速公路”; 积极承接车购税对农村公路建设的专项转移政策, 提高贫困地区农村公路建设补助标准; 在贫困地区优先安排产业路、园区路、旅游路等, 打造一批“农村经济干线”, 尽快实现具备条件的乡镇、建制村、集中安置社区通硬化路, 加快人口比较集中的自然村道路建设, 加强农村公路安全防护、危桥改造等完善提高工程建设, 加强县乡村道路养护。在贫困地区优先安排重大水利工程、病险水库水闸除险加固、灌区续建配套与节水改造等项目建设; 实施农村饮水安全巩固提升工程, 到2020年自来水普及率超过90%, 供水保证率超过95%; 小型农田水利、“五小水利”、抗旱水源建设、中小河流治理、水土流失综合治理等工程建设向贫困村倾斜, 加强农村气象和山洪、地质灾害防治体系建设。加大贫困地区农村电网改造升级力度, 全面提升农网供电能力、供电可靠性和供电质量; 增加贫困地区年度发电指标, 提高水电工程留存电量比例; 支持贫困地区发展水电和利用太阳能、风能、地热、生物质能发电。推动文化投入向贫困地区倾斜, 县级公共文化体育设施达到国家标准, 普遍建立村级文化中心, 对贫困户有线电视进行财政补贴; 支持贫困地区挖掘保护和开发利用红色、民族、民间文化资源, 发展文化产业。加大“互联网”扶贫力度, 实现贫困村宽带网络全覆盖; 支持电商企业拓展农村业务, 对贫困家庭开设网店给予资费补助、小额信贷支持; 开展互联网为农便民服务, 提升贫困地区农村互联网金融服务水平, 扩大信息进村入户覆盖面; 支持邮政、供销等系统在贫困乡村建立服务网点, 实现建制镇超市全覆盖; 到2017年, 建设5000个电商乡村服务点, 基本完善农村电子商务配送及综合服务网络。加大革命老区开发建设力度, 加快实施《陕甘宁革命老区振兴规划》和《川陕革命老区振兴发展规划》, 2016年上半年出台革命老区开发建设指导意见。

## 九、不断完善政策保障体系

(十五) 加大财政扶贫投入力度。省级财政专项扶贫资金预算每年不低于中央财政扶贫资金的30%, 并确保每年增长不低于20%; 从省属国有企业资本收益中划出一定比例设立贫困地区产业发展基金; 各市及有扶贫任务的县(市、区)每年按照不低于地方一般预算收入2%的比例安排专项扶贫资金, 并确保每年增长不低于20%; 从2016年起通过扩大各级地方支出规模, 增加对贫困地区水电路气网等基础设施建设和提高基本公共服务水平的投入; 省级彩票公益金安排向贫困县倾斜, 明确投入比例; 中省在贫困县安排的公益性建设项目取消县级配套, 并加大省级财政投资补助比重; 贫困县对中省下达的各项专款, 可以整合用于脱贫攻坚项目; 财政支持的微小型建设项目, 涉及贫困村的, 允许按“一事一议”方式直接委托村级组织自建自管。

(十六) 加大金融扶贫力度。建立省级贫困地区发展基金和省级农产品信用担保公司, 搭建融资平台; 对有条件的贫困户, 由各级扶贫部门和帮扶干部协调金融机构按照基准利率, 提供5万元以下、3年以内免担保和免抵押小额贷款, 扶贫资金全额贴息; 用足扶贫再贷款规模和利率优惠政策, 重点支持贫困地区发展; 支持国开行陕西省分行、农发行陕西省分行设立“扶贫金融事业部”, 依法享受税收优惠; 支持涉农金融机构向贫困地区延伸服务网络, 到2020年实现贫困地区金融机构乡镇全覆盖和金融业务行政村全覆盖; 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, 优先在贫困地区设立村镇银行、小额贷款公司等机构; 对带动贫困户增收效果明显的龙头企业、合作社、家庭农场和能人大户加大金融支持力度; 支持贫困地区培育发展互助资金组织, 开展农民合作社信用合作试点, 增加金融产品和服务; 支持贫困地区设立扶贫贷款风险补偿基金和融资性担保机构, 调动各金融机构积极性, 分散和化解金融风险; 积极发展扶贫小额贷款保证保险, 增加特色农产品保险险种和价格保险, 将其纳入保费补贴; 规范开展农村土地承包经营权、林权抵押贷款业务, 探索开展农产品存货质押、农民住房财产权抵押试点, 推广以设施大棚所有权、大中型农机具、农产品订单以及农业知识产权等为标的新型抵押担保方式; 贫困地区银行业金融机构存款主要用于当地信贷投放, 确保每年各项贷款增速高于全省平均水平。

(十七) 完善脱贫开发用地政策。实施“双退”方案, 根据第二次全国土地调查及最新年度变更调查成果, 调整完善贫困地区土地利用和林业规划; 将宜林地中的宜耕地从林业规划中退出; 新增建设用地计划指标优先保障贫困县, 并专项安排年度新增建设用地计划指标; 在安排土地整治工程和项目、分配下达高标准基本农田建设计划和补助资金时, 向贫困地区倾斜; 对贫困县实行节约用地指标省域范围内挂钩流转, 增加挂钩收益用于易地移民搬迁; 优先建立贫困地区产权流转交易市场。

(十八) 提供科技和人才支持。加大技术创新引导专项(基金)对科技扶贫的支持, 加快先进适用技术成果在贫困地区的转化应用, 建设一批示范基地和农业科技园区; 深入推行科技特派员制度, 支持科技特派员开展创业式扶贫服务, 依托大学、院所、企业建设青年农民创新创业的“星创天地”; 强化贫困地区基层农技推广体系建设, 加强新型职业农民培训; 鼓励各类人才扎根贫困地区建功立业, 在职称评聘等方面给予倾斜; 各级党校和行政学院要开设脱贫攻坚班; 大力实施贫困地区和革命老区人才支持计划和本土人才定向培养计划; 加大对村干部、大学生村官、合作组织经营管理人员等致富带头人的培训力度。

## 十、切实加强组织领导

(十九) 强化脱贫攻坚领导责任制。省市县各级扶贫开发领导小组统一改为脱贫攻坚领导小组, 党委书记担任第一组长, 政府主要负责人为组长, 省、市、县每年至少召开两次领导小组会; 市级党委、政府要做好上下衔接、域内协调、监督检查, 把精力集中在贫困人口脱贫和贫困县摘帽上; 县级党委、政府承担主体责任, 书记和县长是第一责任人, 做好精准识别、进度安排、项目落地、资金使用、人力调配、推进实施等工作; 非贫困县主要依靠自身力量完成贫困村、贫困户的脱贫任务; 选好配强贫困县党政主要领导, 把脱贫攻坚实绩作为选拔使用干部的重要依据; 脱贫攻坚期内贫困县县级领导班子要保持稳定, 对表现优秀、符合条件的优先就地提级; 加大选派优秀年轻干部特别是后备干部到贫困地区工作的力度, 有计划地选派厅局级后备干部到贫困地区挂职任职; 对在一线定点扶贫干出成绩、群众欢迎的驻村干部, 要重点培养使用; 继续坚持省级领导包村、市级领导联县包村包户、县级领导联乡镇包村包户制度; 层层落实脱贫责任制, 立下军令状; 市县党委、政府每年召开一次脱贫攻坚工作会议, 表彰奖励工作突出的先进集体和个人; 加强脱贫攻坚机构队伍建设, 完善各级扶贫机构设置和职能, 扶贫任务重的县机构单设, 充实配强领导班子和工作人员, 乡镇要有专人。

(二十) 严格考核督查问责。建立年度脱贫攻坚逐级督查制度, 对落实不力的部门和地区, 脱贫攻坚领导小组办公室要向同级党委、政府报告并提出责任追究建议, 对未完成年度脱贫任务的要对党政主要领导进行约谈; 实行脱贫攻坚“一票否决制”; 2016年出台对贫困县扶贫绩效考核办法, 提高脱贫指标权重; 对限制开发区域和生态脆弱的贫困县取消地区生产总值考核, 落实贫困县约束机制; 加强财政监督检查和审计、稽查等工作, 建立扶贫资金违规使用责任追究制度。

(二十一) 加强基层组织建设。有针对性地选配政治素质高、工作能力强、熟悉“三农”工作的干部担任贫困乡镇党政主要领导; 选好配强贫困村领导班子, 突出抓好村党组织带头人队伍建设, 加大从优秀外出务工经商人员、乡土能人、复退军人 and 大学生村官中选拔村党组织书记的力度, 全面落实村干部补贴待遇和村级组织办公经费政策; 注重选派思想好、作风正、能力强的优秀年轻干部到贫困地区驻村, 选聘高校毕业生到贫困村工作; 加快推进贫困村村务监督委员会建设, 继续落实好“四议两公开”、村务联席会等制度, 健全党组织领导的村民自治机制。

(二十二) 激发贫困群众内生动力。倡导自力更生、艰苦奋斗精神, 坚持扶贫先扶志, 发挥贫困群众主体作用, 引导其转变观念, 不等不靠; 大力宣传脱贫攻坚的先进事迹, 营造勤劳致富、脱贫光荣的良好氛围, 激励更多的贫困群众依靠自身力量脱贫致富; 根据贫困群众需求制定扶贫措施, 认真落实一事一议、村民自建、以工代赈、以奖代补等政策, 充分调动群众的积极性和主动性, 不断增强贫困群众内生动力和自我发展能力; 加强贫困地区乡风文明建设, 培育和践行社会主义核心价值观, 抓好“美丽乡村、文明家园”建设, 打造“厚德陕西”道德建设品牌, 发挥乡规民约在扶贫济困中的积极作用; 强化群众监督和群众评价, 确保扶贫项目资金发挥更大效益。

(二十三) 搞好定点扶贫和驻村帮扶。积极配合中央单位开展赴陕定点扶贫工作, 做好协调服务; 继续坚持省级机关、事业单位、驻军和武警部队、省属国有企业定点扶贫工作, 建立健全考核评价机制, 确保各单位落实扶贫责任; 完善单位包村、工作队驻村、干部联户的机制, 2016年上半年实现贫困村驻村工作队、“第一书记”全覆盖; 适当调整干部帮扶贫困户办法, 实行省级机关处以上、市级机关科以上、县级机关股以上对口到户帮扶制度, 特别是帮助贫困家庭大中专在校学生完成学业并指导就业; 强化驻村联户扶贫跟踪管理, 落实保障措施, 建立考核、激励、问责机制, 做到不稳定脱贫不撤队伍; 各级党政机关、事业单位在预算内结余的工作经费可以用于脱贫攻坚; 倡导党政机关、国有企事业单位干部职工联系家乡义务帮扶贫困户; 省属国有企业要选拔优秀年轻管理人员到贫困地区企业任职。

(二十四) 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, 搭建扶贫爱心平台, 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; 充分发挥各民主党派、无党派人士的优势和作用, 组织民营企业开展精准扶贫行动; 发挥好“10·17”扶贫日社会动员作用, 实施扶贫志愿者行动, 组织社会捐赠活动, 构建社会扶贫信息服务网络, 探索发展公益众筹扶贫; 强化苏陕对口协作, 以企业作为载体, 按照我省贫困地区主体功能定位共建产业园区, 推动人才、资金、技术流入; 积极倡导省域内经济强县与贫困县结对帮扶活动; 加强扶贫领域对外合作交流, 积极争取和实施好世界银行贫困农村社区发展项目等外资扶贫项目; 落实企业和个人公益扶贫捐赠所得税税前扣除政策; 大力宣传脱贫攻坚的成功经验、巨大成就和先进事迹; 认真施行《陕西省农村扶贫开发条例》。

原文地址: <http://www.china-nengyuan.com/news/95072.html>