

中共湖北省委 湖北省人民政府

关于贯彻实施《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》 的意见

(2016 年 2 月 20 日)

为认真贯彻实施《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》(中发〔2015〕34 号),全面落实《中共湖北省委、湖北省人民政府关于全力推进精准扶贫精准脱贫的决定》(鄂发〔2015〕19 号),坚决打赢脱贫攻坚战,确保到 2019 年全省建档立卡贫困人口脱贫销号、贫困村脱贫出列、贫困县脱贫“摘帽”,区域性整体贫困有效解决,提出如下意见。

一、落实精准扶贫方略,确保精准脱贫到户到人

按照“六个精准”的要求,坚持定向施策、精准滴灌,到 2019 年前确保有劳动能力的贫困人口通过产业扶持、转移就业、易地搬迁、教育支持等措施实现脱贫,其余完全或部分丧失劳动能力的贫困人口实行社保政策兜底脱贫。

(一)认真落实精准脱贫机制。扎实做好建档立卡“回头看”工作,确保精准识别扶贫对象。建立健全覆盖全省、互联互通的扶贫信息系统。完善农村网格化服务管理系统,加强村级信息终端服务平台建设,将扶贫信息系统纳入网格化管理。严格组织脱贫验收,确保脱贫成效精准、真实,坚决防止“数字脱贫”、“被脱贫”等现象。建立贫困户脱贫认定机制和后续扶持机制,对已脱贫的农户,在一定时期内让其继续享受扶贫相关政策,切实做到应扶则扶。

(二)大力发展特色产业。实施贫困村“一村一品”产业推进行动,扶持建设一批贫困人口参与度高的特色农业基地,推进特色产业对有条件的贫困村、贫困户全覆盖。加快贫困地区一二三产业融合发展。加强贫困地区农民合作社和龙头企业培育,力争每个贫困村建立 1 个以上合作组织、每个有劳动能力的贫困户至少加入 1 个合作组织。创新发展扶贫小额信贷,对符合条件的贫困户实现“10 万元以内、三年期限、无担保、免抵押、全贴息”贷款全覆盖。鼓励贫困户以土地使用权、固定资产、资金、技术、劳动力等多种生产要素投资产业发展项目。实施乡村旅游项目开发脱贫计划,加快推进 243 个旅游扶贫重点村建设。科学合理有序开发贫困地区水电、煤炭、油气等资源,调整完善资源开发收益分配政策。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后续发展。引导省属企业、民营企业设立贫困地区产业投资基金,采取市场化运作方式,主要用于吸引企业到贫困地区从事资源开发、产业园区建设、新型城镇化发展等。

(三)大力实施培训转移。加大雨露计划培训力度,对接受高、中等职业教育的贫困家庭学生,给予每生每学年不低于 3000 元的补助,符合条件的同时享受职教资助政策。加大职业技能培训和农业实用技术培训力度,对有需求的贫困人口全覆盖。以就业为导向,统筹资源,加大投入,提高劳务输出培训针对性。建立就业援助机制,为有劳动能力和就业愿望的贫困人口每人每年至少提供一次就业服务。支持贫困地区建设县乡基层劳动就业和社会保障服务平台,引导和支持用人单位在贫困地区建立劳务培训基地,开展订单定向培训。各地对跨省务工的农村贫困人口可提供交通补助。加大对贫困地区农民工返乡创业支持,制定省级返乡创业示范园认定和扶持办法,引导农民工等返乡创业。对在城镇工作生活一年以上的农村贫困人口,输入地政府要承担相

应的帮扶责任，并优先提供基本公共服务，促进有能力在城镇稳定就业和生活的农村贫困人口有序实现市民化。

（四）大力实施易地搬迁。采取多种安置方式，严格建房标准，足额落实补助，有序实施搬迁，到 2019 年完成 30.63 万户、97.79 万贫困人口搬迁任务。完善后续扶持政策，通过发展特色产业、参与合作社经营、务工就业等渠道，提高搬迁户发展能力。积极整合各类支农资金和社会资金，支持安置区配套公共设施和迁出区生态修复。为符合条件的搬迁户提供建房、生产、创业贴息贷款支持。支持搬迁安置点发展物业经济，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。

（五）大力实施生态脱贫。天然林保护、防护林建设、退耕还林等重大生态工程进一步向贫困地区倾斜。加大贫困地区生态保护修复力度，增加重点生态功能区转移支付。开展贫困地区生态综合补奖试点，健全公益林补偿标准动态调整机制，逐步提高补偿标准，加强资金管理，确保足额兑现到人。创新生态资金使用方式，利用森林生态效益补偿和天然林保护资金使有劳动能力的部分贫困人口转为护林员等生态保护人员。合理调整贫困地区基本农田保有指标，加大贫困地区新一轮退耕还林还草力度。大力发展森林和湿地旅游，让贫困人口合理分享资源开发效益。

（六）大力实施教育脱贫。落实家庭经济困难学生资助政策，并建立资助标准调整机制。落实贫困学子免费高中教育政策。建立保障贫困地区学生上重点高校的长效机制，对贫困家庭离校未就业的高校毕业生提供就业支持。合理布局贫困地区农村中小学校，加强寄宿制学校建设，提高义务教育巩固率。将贫困县所有学校全部纳入“全面改薄”中央和省级资金支持范围，优先安排项目。努力办好贫困地区特殊教育和远程教育。实施贫困地区乡村教师安居工程，加大对乡村教师队伍建设的支持力度，特岗计划、国培计划向贫困地区基层倾斜，制定符合基层实际的教师招聘引进办法，建立省级统筹乡村教师补充机制，推动城乡教师合理流动和对口支援。全面落实片区乡村教师生活补助政策，建立完善乡村教师荣誉制度。

（七）大力实施医疗脱贫。对贫困人口参加新型农村合作医疗个人缴费部分由财政给予补贴，到 2019 年参合医疗保障扶贫对象新农合住院合规费用平均报销比例较 2015 年提高 20%。新型农村合作医疗及其大病保险制度对贫困人口实行政策倾斜，门诊统筹率先覆盖所有贫困地区，降低贫困人口大病保险报销起付线，提高大病保险报销比例。对新型农村合作医疗和大病保险支付后自负费用仍有困难的，加大医疗救助、临时救助、慈善救助等帮扶力度，将贫困人口全部纳入重大特大疾病救助范围。对贫困人口大病实行分类救治和先诊疗后付费的结算机制。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。建立贫困人口健康卡。完成贫困地区县乡村三级医疗卫生服务网络标准化建设。为贫困地区订单定向免费培养医学类本专科学子，支持贫困地区实施全科医生和专科医生特设岗位计划。支持和引导贫困地区乡村医生按规定参加城镇职工基本养老保险。

（八）大力实施低保兜底。建立农村低保标准、五保标准自然调整机制，及时将符合低保和五保供养条件的农村贫困人口全面纳入低保救助和五保保障范围，应保尽保。制定低保线与扶贫线“两线合一”保障办法，确保贫困人口中的低保、五保对象全部脱贫。建立低保、五保信息与扶贫信息共享平台。完善临时救助制度，将遭遇突发性、紧迫性、临时性基本生活困难的单位和个人全部纳入临时救助范围。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。到 2019 年，对参加城乡居民养老保险的缴费贫困人员，由县级财政为其代缴全部最低标准的养老保险费。有条件、有需求地区实施“以粮济贫”。

（九）大力实施资产收益脱贫。在不改变用途的情况下，财政专项扶贫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，具备条件的可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。强化监督管理，明确资产运营方对财政资金形成资产的保值增值责任，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。贫困地区水电、矿产等资源开发，赋予土地被占用的村集体股权，让贫困人口分享资源开发收益。

(十) 大力实施关爱脱贫。建立详实完备、动态更新的“三留守”人员和残疾人信息管理系统，健全关爱服务体系。开展“巾帼脱贫”行动，“十三五”资助 1 万名贫困女大学生，培训输出 50 万贫困妇女。支持贫困地区建设儿童福利机构。为残疾儿童、残疾青少年提供学前和义务教育及高中阶段免费教育。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。实施农村福利院升级改造工程。扶持残疾人就业创业，到 2020 年扶持 100 个残疾人就业创业扶贫品牌基地，新增 50000 名残疾人就业。提高残疾人社会救助水平，完善残疾人基本福利补贴制度。加大贫困残疾人康复工程、特殊教育、技能培训、托养服务实施力度。提高低保家庭中的老年人、未成年人、重度残疾人等重点对象救助水平。引导和鼓励社会力量参与特殊群体关爱服务工作。

二、加快贫困地区基础设施建设，夯实精准扶贫底盘

(一) 加快交通建设。加快推进片区铁路、高速公路、航运等重大项目建设，提高国道省道技术标准，构建贫困地区外通内联的交通运输通道，到 2019 年贫困县全部通高速公路。提高贫困地区农村公路建设补助标准，加快实施撤并村通畅工程，到 2020 年实现全省撤并村通沥青（水泥）路，并将“三路”建设纳入通村公路并给予补助。加大危桥改造、安保工程实施力度，到 2020 年基本完成乡道及以上等级公路安全隐患治理。

(二) 加快水利电力建设。加强贫困地区主要支流治理、中小河流治理、抗旱水源建设、山洪灾害防治，优先实施中小型水源工程建设。优先将贫困村符合条件的重点小型水利设施纳入建设范围。实行差别式政策，支持贫困村饮水巩固提升，确保 2019 年底前全面稳定解决贫困地区饮水困难和饮水不安全问题。加大贫困村电网建设投入，确保 2017 年底全部解决贫困县、贫困村和贫困户生产生活用电问题，消除存量配电网“卡口”和“低电压”现象。增加贫困地区年度发电指标，提高贫困地区水电工程留存电量比例。加快推进光伏扶贫工程，支持光伏发电设施接入电网运行，发展光伏农业。支持贫困地区天然气基础设施建设，实现贫困县及重点乡镇通天然气。

(三) 加大“互联网+”扶贫力度。完善电信普遍服务补偿机制，加快推进宽带网络覆盖贫困村。大力推进电商扶贫进农村示范工作，力争 3 年内对贫困县全覆盖。实施物流标准化进农村试点，推进邮政、供销合作等系统在贫困乡村建立服务网点。支持企业在贫困地区开展电商扶贫试点。加强贫困地区农村电商人才培养。对贫困家庭开设网店给予网络资费补助、小额信贷等支持。开展互联网为农便民服务，提升贫困村互联网金融服务水平，扩大信息进村入户覆盖面。

(四) 加快危房改造和环境整治。加快推进贫困地区农村危房改造，加大省级投入，探索采用贷款贴息、建设集体公租房等方式，到 2019 年完成 32 万户农村危房户改造任务。以农村环境综合整治为抓手，着力解决污水、垃圾、面源污染问题；积极争取中央农村环境综合整治资金，加大地方资金投入力度，以整村推进为平台，加快改善贫困村生产生活条件。加大贫困地区传统村落保护力度。加大贫困地区以工代赈投入力度，支持农村山水田林路建设和小流域综合治理。财政支持的贫困村微小型建设项目，允许按照一事一议方式直接委托村级组织自建自管。

(五) 加大国土扶贫力度。新增建设用地计划指标优先保障扶贫开发用地需要，专项安排贫困县年度新增建设用地计划指标。省级土地整治项目、高标准基本农田建设计划向贫困地区倾斜。竞争性分配土地整理项目，重点向基础设施相对薄弱的贫困地区和易地扶贫搬迁安置点倾斜，实现贫困村土地整治项目全覆盖。使用新增建设用地土地有偿使用费的整治项目，可将不超过 20% 的项目资金用于项目区内村庄整治和农村新社区基础设施建设，与精准扶贫同步规划、同步建设。将易地扶贫搬迁用地全部纳入土地利用年度计划，实行搬迁用地应保尽保，并向搬迁任务重的市州倾斜下达城乡建设用地增减挂钩指标。

三、加强精准扶贫组织领导，健全脱贫攻坚保障体系

（一）落实脱贫攻坚责任制。严格实行党政一把手负总责的扶贫责任制，认真落实“省负总责、市州主导、县抓落实”的管理体制。省委、省政府对全省扶贫开发工作负总责。市州党委和政府要做好上下衔接、域内协调、督促检查工作。县级党委和政府承担主体责任，书记和县长是第一责任人。实行精准扶贫挂图作战，层层绘制精准扶贫路线图，明确精准脱贫时间表，确保如期完成攻坚任务。省直单位要将精准扶贫作为“十三五”行业规划的重点，认真谋划、大力推进。改进县级干部选拔任用机制，选好配强县级党政主要领导，把扶贫工作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、符合条件的可以就地提级。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，有计划地选派厅级后备干部到贫困县挂职任职。

（二）发挥基层党组织战斗堡垒作用。加强贫困乡镇领导班子建设，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。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。选优配强村级领导班子特别是村党组织书记，选聘高校毕业生到贫困村工作。精准选配第一书记，精准选派驻村工作队，提高县以上机关派出干部比例。工作队要科学制定脱贫规划，确定脱贫项目清单，认真落实帮扶项目。建立激励机制，不脱贫不撤队伍。对在基层一线工作成绩突出、群众欢迎的驻村干部，重点培养使用。

（三）加大财政扶贫投入。落实“省、市州、插花地区县（市）分别按当年地方财政收入增量的15%增列专项扶贫预算；各级财政当年清理回收可统筹使用的存量资金中50%以上用于精准扶贫”的规定。落实资源整合机制，夯实扶贫投入县级整合平台。落实贫困村产业发展基金、贫困户发展乡村旅游基金、贫困地区“双创”基金、社会救助扶贫基金。中央和省一般转移性支付资金、各类涉及民生的转型转移支付资金和预算内投资重点向贫困地区和贫困人口倾斜。农业综合开发、农村综合改革转移支付等涉农资金要明确一定比例用于贫困村。省直部门的项目资金最大限度地向贫困村和贫困人口倾斜。从2016年起，通过扩大财政支出规模，增加对贫困地区基础设施、基本公共服务投入。严格落实国家在贫困地区安排的公益性建设项目取消县级和西部连片特困地区市州级配套资金的政策，并加大省级财政投资补助比重。加大投入，认真实施片区扶贫攻坚规划与大别山老区振兴发展规划。继续争取中央彩票公益金专项支持老区建设，加大对重点老区乡镇扶持力度。增加投入，实施少数民族特困地区和特困群体综合扶贫工程。

（四）加大金融扶贫力度。鼓励和引导各类金融机构提供“助农贷”“助保贷”等信贷新产品，以及“担保基金+扶贫互助社+银行”“产业扶贫担保贷款”等融资方式，加大对扶贫开发的支持。设立扶贫再贷款，执行比支农再贷款更优惠的利率，重点支持贫困地区发展特色产业和贫困人口就业创业。发挥省级扶贫投融资平台作用。开展农民合作社信用合作试点。支持贫困地区设立扶贫贷款风险补偿基金。支持贫困地区设立政府出资的融资担保机构，重点开展扶贫担保业务。积极发展扶贫小额贷款保证保险，对贫困户保证保险保费予以补助。支持贫困地区开展特色农产品价格保险，有条件的地方给予一定保费补贴。有效拓展贫困地区抵押物担保范围。

（五）发挥科技、人才支撑作用。加大科技扶贫力度，解决贫困地区特色产业发展和生态建设中的关键技术问题。强化贫困地区基层农技推广体系建设，做好科技特派员、“三区”人才选派、管理工作，支持开展创业式扶贫服务。大力实施贫困地区、民族地区、老区人才支持计划和贫困地区本土人才培养计划。在贫困、边远地区实施湖北省专业技术人才奉献岗位计划，给予政策激励，鼓励各类人才扎根贫困地区，对表现优秀的在职称评聘等方面给予倾斜。积极推进贫困村创业致富带头人培训工程。

（六）加强行业与社会扶贫。继续组织大中城市对口帮扶贫困县，经济强县、强乡开展区域对口帮扶。组织开展行业对口支援，引导甲级医院、省市名校与贫困地区医院、薄弱学校建立长期协作关系。进一步提高驻鄂部队和武警部队帮扶的精准度。充分发挥各民主党派、无党派人士在人才和智力扶贫上的优势和作用。通过政府购买服务等方式，鼓励各类社会组织开展到村到户精准扶贫。开展村企共建活动，动员国有和民营企业到贫困地区投资兴业。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。鼓励有条件的企业设立扶贫公益基金和开展扶贫公益信托。落实企业和个人公益扶贫捐赠所得税税前扣除政策。探索发展公益众筹扶贫。

（七）严格考核督查问责。建立扶贫工作责任清单。认真组织开展市州扶贫工作责任制考核、贫困县精准扶贫实绩考核、行业部门扶贫责任制考核、驻村工作队考核和对口帮扶考核，促进各地各单位主要负责人聚焦精准扶贫。强化考核结果运用，对提前脱贫的，全省通报表扬，并作为其党政主要负责人提拔、重用的重要依据；未能完成年度减贫任务的，对党政主要负责人进行约谈；对于未能如期脱贫的，全省通报批评，并追究党政主要负责人责任。落实贫困县约束机制，加强监督检查，坚决刹住穷县“富衙”“戴帽”炫富之风。建立扶贫开发工作督查制度，对落实不力的部门和地区，实行严肃问责。建立重大涉贫事件的处置、反馈机制。加强审计监督，健全群众监督、社会监督等机制，建立扶贫资金违规使用责任追究制度。建立第三方评估机制，定期对扶贫政策落实情况和扶贫成效进行评估。