

## 省委省政府出台实施意见

# 实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接

**本报讯** 日前,省委、省政府出台《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的实施意见》,全文如下。

为进一步巩固拓展脱贫攻坚成果,接续推动脱贫地区发展和乡村全面振兴,根据党中央、国务院《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》精神,现结合我省实际提出如下实施意见。

### 一、总体要求

(一)指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,认真落实党中央、国务院关于巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的决策部署和省委、省政府工作要求,坚定不移贯彻新发展理念,坚持稳中求进工作总基调,坚持以人民为中心的发展思想,坚持共同富裕方向,将巩固拓展脱贫攻坚成果放在突出位置,建立健全巩固拓展脱贫攻坚成果长效机制,建立农村低收入人口和欠发达地区常态化帮扶机制,健全乡村振兴领导体制和工作体系,加快推进脱贫地区乡村产业、人才、文化、生态、组织等全面发展。

(二)基本思路和目标任务。脱贫攻坚目标任务完成后,设立5年过渡期,过渡期内保持主要帮扶政策总体稳定。脱贫地区要把握形势,理清思路,推动领导体制、工作体系、发展规划、政策举措、机构队伍、考核机制等有效衔接,从解决建档立卡贫困人口“两不愁三保障”为重点转向实现乡村产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕,从集中资源支持脱贫攻坚转向巩固拓展脱贫攻坚成果和全面推进乡村振兴。到2025年,脱贫攻坚成果巩固拓展,乡村振兴全面推进。脱贫地区经济活力和发展后劲明显增强,县域经济实力达到全省平均水平;乡村产业质量效益和竞争力明显提高,基本实现特色产业规模化、品牌化;农村基础设施和基本公共服务水平明显提升,乡村建设行动扎实推进,生态环境持续改善;乡风文明建设取得明显进展,乡村优秀传统文化传承发展,农民精神文化生活需求基本得到满足;农村基层组织建设明显加强,现代乡村治理体系基本健全;农村低收入人口分类帮扶长效机制建设收到明显成效,脱贫地区农民收入增速高于全省农民平均水平。到2035年,全省脱贫地区经济实力显著增强,乡村振兴取得决定性进展,农村低收入人口生活水平显著提升,城乡融合发展体制机制基本完善,城乡差距进一步缩小,在促进全体人民共同富裕上取得更为明显的实质性进展。

#### (三)主要原则

——坚持党的全面领导。坚持中央统筹、省负总责、市县乡抓落实的工作机制,充分发挥各级党委总揽全局、协调各方的领导作用,坚持省市县乡村五级书记一起抓。总结脱贫攻坚经验,发挥脱贫攻坚体制机制作用。

——坚持平稳有序衔接。过渡期内,在巩固拓展脱贫攻坚成果上下更大功夫,给予更多后续帮扶支持。按照有序衔接、平稳过渡的要求,在主要帮扶政策保持总体稳定的基础上,分类优化调整,合理把握调整节奏、力度和时限,增强脱贫稳定性。突出重点、区别情况、分类施策,对脱贫县、脱贫村、脱贫人口继续进行扶持帮助,坚决防止发生规模性返贫现象。

——坚持群众主体作用。对脱贫地区注重提升自我发展能力,激发内生动力,壮大县域经济实力。组织支持脱贫群众自力更生,参与产业发展,提升就业技能。加强教育引导,培树先进典型,激励有劳动能力的低收入人口勤劳致富,防止陷入福利陷阱,政策养懒汉。

——坚持凝聚社会合力。发挥集中力量办大事的优势,注重政府推动引导,社会市场协同发力,广泛动员各方力量参与,切实形成全面推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的强大合力。

### 二、建立健全长效机制,采取有力措施坚决守住脱贫攻坚成果

(一)保持主要帮扶政策总体稳定。过渡期内严格落实“四个不摘”要求,摘帽不摘责任,防止松劲懈怠;摘帽不摘政策,防止急刹车;摘帽不摘帮扶,防止一撤了之;摘帽不摘监管,防止贫困反弹。在中央有关新政策出台实施前,现有帮扶政策一律不退、力度不减,工作不留空档,政策不留空白。在确保政策连续性的前提下,分类做好帮扶政策的延续、优化、调整工作,逐步实现由集中资源支持脱贫攻坚向全面推进乡村振兴平稳过渡。兜底救助类政策要继续保持稳定,总的原则是保基本、救急困,确保不发生新的返贫致贫风险。民生保障普惠性政策要根据脱贫人口的实际困难进行适当调整,教育、医疗、住房、饮水等政策要全面覆盖,重点倾斜。产业发展等发展类政策要进行优化、精准实施。金融服务、土地支持、人才智力支持等主要帮扶政策保持总体稳定,确保支持力度与做好衔接要求相匹配。

(二)健全防止返贫动态监测和帮扶机制。合理确定防范监测标准。对脱贫人口实行监测和帮扶全覆盖,将脱贫不稳定户、边缘易致贫户,以及因病、因灾、因疫情、因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难户,作为易返贫致贫人口开展靶向防范监测,定期检查、动态管理。重点关注大病重病患者、重度残疾人、留守儿童和困境儿童、困难老人等特殊群体。重点监测其收入支出状况,“两不愁三保障”及饮水安全状况、产业就业稳定性等基本信息。健全完善防范监测程序。健全防范监测对象快速发现和响应机制,分层分类及时纳入帮扶政策范围。省市县三级充分利用现有数据库系统进一步完善防范大数据监测平台,加强相关部门单位数据共享对接,利用先进技术手段提升监测准确性,以国家脱贫攻坚普查结果为依据,进一步完善基础数据库。畅通农户主动申请、部门信息比对、基层干部定期跟踪回访相结合的发现和核查机制,按照民主评议、公示、乡级审核、县级确定的程序,识别纳入监测范围,明确监测责任人和帮扶人员,实行动态管理。多措并举开展

防贫帮扶。坚持预防性措施和事后帮扶相结合,逐户精准分析返贫致贫风险和劳动能力情况,有针对性地实施帮扶。对有劳动能力的监测对象,优先通过产业就业帮扶和扶志扶智措施提高自我发展能力,落实小额信贷、技能培训 and 公益岗位安置等帮扶政策。对无劳动能力的监测对象,及时通过综合性保障措施化解返贫致贫风险,落实低保、医保、养老保险、特困救助供养、临时救助等帮扶政策。充分用好省市县三级社会救助基金。加大“防贫保”推广力度,撬动更多社会资金参与帮扶和救助。

(三)巩固“两不愁三保障”成果。压紧压实行业主管部门职能责任和市县属地责任。建立健全控辍保学工作机制。落实县级义务教育控辍保学“七长”责任制,健全辍学学生行政督促复学、入学联控联保、控辍保学动态监测等机制,建立健全县、乡、村、校适龄儿童少年台账,确保除身体原因不具备学习条件外脱贫家庭义务教育阶段适龄儿童少年不失学辍学。建立健全防止因病返贫致贫工作机制。全面实施基本医疗保险全民参保计划,强化市县乡党委、政府主体责任和行业主管部门工作责任,加强脱贫人口参保动员工作,落实分类资助参保政策,确保特困人员、低保对象、防范监测对象等农村低收入人口应保尽保。建立健全保障农村住房安全工作机制。定期开展排查摸底,全程动态监测预警,对新增住房安全问题,统筹分类施策,通过危房改造等多种途径解决农村住房安全问题,实现农村低收入人口住房安全保障率100%,所有农户不住危房。建立健全巩固饮水安全工作机制。进一步推进责任落实、运行管护、应急供水体系建设,巩固维护好已建农村供水工程成果,确保农村饮水安全。加快南水北调受水区农村生活水源江水置换,有序加快城乡供水一体化进程,提高农村供水规模化水平。

(四)做好易地扶贫搬迁和“空心村”治理后续工作。加大产业就业扶持力度。项目优先申报,资金优先安排,因地制宜发展配套产业,多渠道扩大就业,提升安置区产业园区产业发展水平和就业带动能力,吸引搬迁群众在园区就业。进一步做好3000人以上易地扶贫搬迁和“空心村”治理集中安置区的劳务输出组织和服务工作。提升社区管理服务水平。以万人左右、千人以上安置区和“空心村”治理集中安置区为重点,全面加强综合服务设施建设,做好社区管理工作,依据人口规模,分类设置乡(镇、街道)、村(社区)、居民小组等管理单元,加快推进新型社区建设,完善后续配套设施,建立关爱机制,促进社会融入。完善后续扶持政策体系。依法依规做好易地扶贫搬迁和“空心村”治理安置住房产权登记办理工作,加快推进迁出区复垦复绿,加强土地流转和集体资产管理,保障群众权益,拓宽群众增收渠道,持续巩固易地搬迁脱贫成果,确保搬迁群众稳得住、有就业、逐步能致富。

(五)加强扶贫项目资产管理和监督。健全完善扶贫资金资产管理制度,分类摸清各类扶贫项目形成的资产底数,规范开展确权登记,加强后续管理和监督。经营性资产要明晰产权关系。按照所有权、经营权、收益权“三权分置”原则,明确产权归属,防止资产流失和被侵占,规范收益分配使用,重点用于项目运行管护、巩固拓展脱贫攻坚成果、村级公益事业等。公益性资产要落实管护主体。综合运用自主管理、股份合作、业务托管等方式,明确管护责任,确保项目持续发挥作用。确权到农户或其他经营主体的扶贫资产,依法维护其财产权益,由其自主管理和运营。县乡村成立扶贫资产管理组织,负责加强辖区内扶贫资产的确权登记、运营管护的监督负责。

### 三、聚力重点工作,推进脱贫地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接

(六)支持脱贫地区乡村特色产业发展壮大。培育特色主导产业。以脱贫县为单位,编制乡村特色产业发展规划,每县培育1~2个特色鲜明、优势聚集、产业融合、竞争力强的农业特色主导产业,持续打造“一村一品”、“一县一特”。完善全产业链支持措施,加快脱贫地区农产品和食品仓储保鲜、冷链物流设施建设。支持农产品流通企业、电商、批发市场与区域特色产业精准对接。提升规模化品牌化水平。以产业到乡到村带户为主,培育新型经营主体,完善利益联结机制。加快家庭农场培育,深入开展农民合作社规范提升行动,开展龙头企业监测认定,积极创建农业产业化联合体,抓好优势特色产业集群建设。优先支持脱贫县发展现代农业产业园、科技园、产业融合发展展示园,突出打造农业精品园区。支持脱贫地区培育绿色食品、有机农产品、地理标志农产品,打造区域公用品牌。完善科技服务体系。开展农业创新驿站创建提升行动,深入推行科技特派员制度,将产业发展指导员转为乡村振兴指导员,持续抓好基层农技推广体系建设,加大高素质农民和农村实用人才培养,促进产学研用企深度融合。举办特色农产品产销对接活动,继续大力实施消费帮扶。

(七)促进脱贫人口稳定就业。做好劳务输出组织保障。用好贫困劳动力就业网络服务平台,及时发布就业信息,全面提供配套服务。深化京津冀劳务协作,加大脱贫人口劳务输出力度,做好劳务输出组织和服务,配合京津等地加强对外出脱贫劳动力的政策帮扶,确保稳定就业。促进就近就地就近就业创业。持续加强农村就业联动,对吸纳保障搬迁群众就业的扶贫车间优先给予政策和资金支持。鼓励返乡创业带动就业,扶持脱贫人口在农村传统技艺、乡村旅游、土特产加工等领域创业。统筹用好乡村公益岗位。过渡期内逐步调整优化生态保护林岗政策。乡村公益岗位优先安置脱贫人口,健全按需设岗、以岗聘任、在岗领补、有序退岗的管理机制,规范人员聘用、

公开公示、协议书签订、报酬确定、工资发放、管理制度及考勤考核等工作,防止泛福利化,过渡期内逐步调整优化公益岗位政策。

(八)持续改善脱贫地区基础设施条件。加强重大基础设施建设。以脱贫地区为重点,支持欠发达地区优先布局交通、水利、能源、通信等重大基础设施建设项目,同等条件下优先布局高铁项目站点。按照国家的统一规划,积极争取和谋划建设一批区域性和跨区域重大基础设施建设工程。推进县城乡村基础设施规划建设。结合“空心村”治理,统筹县城城镇和村庄规划建设,促进县城内整体提升和均衡发展。推进脱贫县“四好农村路”高质量发展,建设广泛覆盖的农村路网。实施乡镇通三级公路建设,因地制宜推进20户以上自然村通硬化路,推动农村公路更多向进村入户倾斜。完善农村公路安全生命防护工程,系统提升农村交通安全水平。实施小型病险水库除险加固,提升防洪保安能力。推进中型灌区续建配套节水改造建设,改善灌溉用水条件。统筹推进脱贫地区县乡村三级物流体系建设,实施“快递进村”工程。持续巩固脱贫地区行政村光纤宽带通达、4G信号覆盖成效,推进5G网络向县(市、区)延伸。深入推进乡村电化提升工程,助力打造惠及农民电气化示范项目。扎实开展乡村建设行动。完善水、电、路、气、通信、广播电视、物流等基础设施,健全运营管护长效机制。接续推进农村人居环境整治,支持脱贫地区因地制宜推进农村厕所革命、生活垃圾和污水处理、村容村貌提升,深入推进村庄清洁。

(九)进一步提升脱贫地区公共服务水平。持续推进县乡村公共服务一体化。加快推动形成县域统筹规划布局、县乡村功能衔接互补的公共服务体系,提升城乡公共服务均等化水平。强化县城综合服务能力,加强乡镇公共服务功能,加强村级综合服务设施建设,推动教育、医疗卫生等公共服务资源在县域内实现优化配置,提升为民服务能力和水平。持续提升教育服务水平。继续改善义务教育学校办学条件,加强乡村寄宿制学校和乡村小规模学校建设,有序增加城镇学位供给,补齐基本办学条件短板,深入推进县域内城乡义务教育一体化发展。加强新时代乡村教师队伍建设,实施好国家“特岗计划”,增加公费师范生培养供给。组织开展“三区”支教、银龄讲学计划,逐步实现义务教育教师校长交流制度化常态化。加强职业院校基础能力建设,支持各地建好办好中等职业学校。继续实施家庭经济困难学生资助政策和农村义务教育学生营养改善计划。持续提升医疗、住房、交通服务保障水平。过渡期内,保持现有健康帮扶政策基本稳定,完善大病专项救治政策,持续开展30种大病集中救治工作,做到“应治尽治”。抓好高血压、糖尿病、肺结核、严重精神障碍等4种常见慢性病规范管理,推动家庭医生签约履约工作向重质量、重质量、重服务感受度转变。继续落实农村贫困住院患者县域内“先诊疗后付费”政策和“一站式”结算等便民举措,逐步探索扩大覆盖面。继续推进三级医院对口帮扶和“春雨工程”实施,推动优质医疗资源下沉,提升县级医院诊疗能力,让广大群众就近享有公平可及的医疗卫生健康服务。持续加强县域医联体建设,有序推进乡村医疗卫生机构标准化建设。持续加大对脱贫地区医疗卫生机构基础设施建设和设备配备支持力度,继续改善疾病预防控制机构条件。继续实施农村危房改造和地震高烈度设防地区农房抗震改造,逐步实现农村低收入人口住房安全保障长效机制。推进城乡公交一体化发展,县城20公里范围内农村客运班线公交化运营率达到90%以上。

### 四、完善社会保障体系,健全农村低收入人口常态化帮扶机制

(十)加强农村低收入人口监测。以现有社会保障体系为基础,对农村低保对象、农村特困人员、农村易返贫致贫人口,以及因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难等农村低收入人口开展动态监测。充分利用省民政厅、省扶贫办、省教育厅、省人力资源社会保障厅、省住房城乡建设厅、省农业农村厅、省医疗保障局、省卫生健康委等部门现有数据平台,加强数据比对和信息共享,完善县级相关行业部门主动发现机制。实行农村低收入人口定期核查和动态调整,健全多部门联动的风险预警、研判和处置机制,实现对农村低收入人口风险点的早发现 and 早帮扶。

(十一)分层分类实施社会救助。完善最低生活保障制度。科学认定农村低保对象,提高政策精准性。继续落实“低保渐退期”政策。调整优化针对原建档立卡贫困人口的低保“单人保”政策,对不符合低保条件的城乡低收入家庭中的重度残疾人、重病患者等完全丧失劳动能力和部分丧失劳动能力且无法依靠产业就业帮扶脱贫的人员,采取“单人保”、“刚性支出扣除”等措施保障其基本生活。完善低保家庭收入财产认定方法。健全低保标准制定和动态调整机制。加大低保标准制定省级统筹力度。继续落实就业成本扣除政策,鼓励有劳动能力的农村低保对象参与就业。完善农村特困人员救助供养制度。推进县级供养服务设施建设,扩大专业照护和护理型床位,确保有集中供养意愿的特困人员全部实现集中供养。规范分散供养特困人员委托照料服务,强化监管措施。完善残疾人康复救助制度,提高救助服务质量。加强社会救助资源统筹。根据困难群众对象类型、困难程度等,及时有针对性地给予相应的医疗、教育、住房、就业等专项救助,做到精准识别、应救尽救。对基本生活陷入暂时困难的群众加强临时救助,逐步取消户籍地、居住地申请限制,做到凡困必帮、有难必救。创新社会救助方式,加大政府购买社会救助服务力度,通过政府购买服务对社会救助家庭中生活不能自理的老年人、未成年人、残疾人等提供必要的访视、照料服务。持续发挥全省社会救助基金作用,使用社会救助基金开展救助。

(十二)合理确定农村医疗保障待遇水平。坚持基本

保障制度综合梯次减负功能,明确功能定位,分阶段、分对象、分类别调整脱贫攻坚期超常规保障措施,实现农村医疗保障待遇政策从脱贫攻坚到乡村振兴的稳步过渡。完善资助政策。过渡期内,继续全额资助农村特困人员,定额资助低保对象,逐步调整脱贫人口资助政策,定额资助标准按照国家规定执行。在逐步提高大病保障水平基础上,进一步完善大病保险对低保对象、特困人员和防范监测对象的倾斜政策。进一步夯实医疗救助托底保障,逐步统一住院和门诊救助政策,统一救助比例,合理设定年度救助限额,将救助对象政策范围内自付比例控制在合理范围内。逐步调整过渡。过渡期内,脱贫人口中的低保对象、特困人员和防范监测对象继续享受现有医疗保障措施。重点加大医疗救助资金投入,倾斜支持乡村振兴重点帮扶县。

(十三)完善养老保障和儿童关爱服务。完善城乡居民基本养老保险费代缴政策。按照最低缴费档次为参加城乡居民基本养老保险的低保对象、特困人员、防范监测对象、重度残疾人等缴费困难群体代缴部分或全部保费。在提高城乡居民基本养老保险缴费档次时,对上述困难群体和其他已脱贫人口保留现行最低缴费档次。完善养老保障措施。强化县乡两级养老机构对失能、部分失能特困老年人的兜底保障,每县(市、区)至少建有1所以失能、部分失能特困人员专业照护为主的供养服务设施。完善儿童、残疾人关爱照护服务。加大对孤儿、事实无人抚养儿童等保障力度,加强动态管理,强化监护指导。加强残疾人的托养照护、康复服务,提升基层组织服务能力,健全帮扶残疾人社会福利制度。

(十四)织密兜牢丧失劳动能力人口基本生活保障底线。对脱贫人口中完全丧失劳动能力或部分丧失劳动能力且无法通过产业就业获得稳定收入的人口,要按规定纳入农村低保或特困人员救助供养范围,并按困难类型及时给予专项救助、临时救助等,做到应保尽保、应兜尽兜。

### 五、实施重点帮扶,着力提升脱贫地区整体发展水平

(十五)在脱贫县中集中支持一批乡村振兴重点帮扶县。根据脱贫村、脱贫人口和农村低收入人口、防范监测人口规模等因素,在脱贫县中确定一批省内乡村振兴重点帮扶县和重点帮扶村,从财政、金融、土地、人才、基础设施建设、公共服务等方面给予集中支持,增强其区域发展能力。支持革命老区、民族地区巩固脱贫攻坚成果和乡村振兴。建立跟踪监测机制,对乡村振兴重点帮扶县进行定期监测评估。

(十六)落实对口支援、社会力量参与帮扶机制。接续推进北京、天津市援建项目,明晰帮扶项目产权,确保项目持续发挥作用,对已落地项目做好跟踪服务,确保达产见效。引导和支持京津企业在受援地区发展产业园区、扶贫车间等帮扶项目,会同京津有关单位共同做好脱贫劳动力稳岗就业工作。深化消费协作,加强农特优产品生产管理,推动专柜、专馆、专区设立工作,丰富销售体系,搭建服务平台,激发京津市场消费潜力。积极对接定点帮扶,优化服务,进一步巩固和扩大帮扶成果。健全和完善社会帮扶机制,构建社会帮扶新格局。强化“万企帮万村”精准扶贫行动,引导民营企业继续帮助现有结对帮扶村发展,帮助群众改善生产生活条件,引导更多的民营企业参与农旅综合开发。继续实施军队定点帮扶和省内外对口帮扶,将脱贫县作为帮扶重点。

### 六、注重平稳过渡,加强脱贫攻坚与乡村振兴政策有效衔接

(十七)做好财政投入政策衔接。过渡期内在保持财政支持政策总体稳定的前提下,结合省级财力状况,优先保障巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的需要,合理安排省级财政投入规模,确保达到国家投入政策要求。调整优化原省级财政专项扶贫资金,赋予脱贫地区更大自主权,聚焦支持巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴,优化支出结构,调整支持重点,适当向省定乡村振兴重点帮扶县倾斜,并逐步提高用于产业发展的比例。各地要用好城乡建设用地增减挂钩政策,通过省内指标调剂或跨省调出,增加调剂收益,统筹地方可支配财力,支持“十三五”易地扶贫搬迁融资资金偿还。对农村低收入人口的常态化帮扶,通过相关专项资金予以支持。过渡期前3年脱贫县继续实行涉农资金统筹整合试点政策,此后与其他地区一同探索建立涉农资金整合长效机制。加强以工代赈中央预算内投资管理,确保资金落实到项目,督导项目实施单位及时足额发放劳务报酬。现有财政相关转移支付继续倾斜支持脱贫地区。对支持脱贫地区产业发展效果明显的贷款贴息、政府采购等政策,在调整优化基础上继续实施。过渡期内贯彻落实好延续脱贫攻坚相关税收优惠政策。

(十八)做好金融服务政策衔接。继续加大再贷款支持力度,现有再贷款帮扶政策在展期期间保持不变。进一步完善针对脱贫人口的小额信贷政策,在风险可控前提下,支持金融机构扩大政策支持范围,适度提高贷款额度。对信用良好、有较大贷款资金需求、有就业创业潜质和一定还款能力的贷款对象,鼓励其申请创业担保贷款政策支持。创新机制模式,引导金融机构继续加大对脱贫地区优势特色产业信贷和保险支持力度。鼓励保险机构因地制宜创新开发优势特色农产品保险,持续推广发展农产品价格指数保险、产值保险等险种。继续支持脱贫地区企业用好资本市场扶持政策。支持脱贫地区企业在石家庄股权交易所挂牌。推动农产品期货期权与农业保险联动,提高新型农业经营主体化解市场风险的能力。

(十九)做好土地支持政策衔接。坚持最严格耕地保护制度,强化耕地保护主体责任,严格控制非农建设占用耕地,坚决守住耕地保护红线。以国土空间规划为依据,按照应保尽保原则,新增建设用地计划指标优先保障巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴用地需要,(下转第四版)