

信阳市打赢脱贫攻坚战行动方案(摘要)



一、目标任务

1. 到2020年,稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿,义务教育、基本医疗和住房安全有保障。在实现全市经济增速高于全省平均水平的时候,农村贫困人口人均可支配收入增幅高于全省平均水平,基本公共服务主要领域指标高于全省平均水平。

2. 到2019年,确保我市现行标准下的农村贫困人口实现脱贫,贫困村全部退出贫困序列,贫困县全部摘帽,实现信阳革命老区振兴发展、解决区域性整体贫困。

3. 贫困县分期实现脱贫,其中新县、光山县、潢川县2017年实现整体脱贫,商城县、罗山县、息县2018年实现整体脱贫,淮滨县、潢河区、平桥区2019年实现整体脱贫。

二、基本原则

4. 坚持发展理念
发展是解决贫困问题的根本途径。树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,坚持扶贫开发与社会经济发展相互促进,坚持精准扶贫与集中连片特殊困难地区开发紧密结合,坚持扶贫开发与生态环境保护并重,增强区域经济带动扶贫开发的能力。

5. 坚持精准扶贫
扶贫重在精准。精准解决好扶谁准、谁来扶、怎么扶的问题,做到扶真贫、真扶贫、真脱贫,切实提高扶贫成果可持续性,让贫困人口有更多的获得感。

6. 坚持改革创新
突出问题导向,利用国家农村改革试验的政策优势,创新扶贫开发路径,由“大水漫灌”向“精准滴灌”转变,由“偏重输血”向注重“造血”转变,让贫困群众享受更多改革红利。

7. 坚持群众主体
充分调动贫困群众创业发展的积极性、主动性,自力更生、艰苦奋斗、勤劳致富,增强贫困人口自我发展能力,激发内生动力。

8. 坚持兜底前移
必须靠政策保障兜底的贫困人口,要及早实现兜底,做到扶贫开发与社会保障有效衔接,实现社会保障政策对贫困人口的早覆盖、全覆盖,实现农村低保线和贫困线两线合一,提高社会保障标准和水平,增强兜底保障实效。

9. 坚持合力攻坚
以扶贫开发统领“三农”工作,构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的大扶贫格局。加强政府主导,拿出过硬办法,采取超常规举措,动员各方面力量,举全市之力,凝聚强大正能量,合力推进脱贫攻坚。

三、行动途径

(一) 加快老区振兴 筑牢扶贫根基

10. 谋划实施一批大别山革命老区振兴发展重大项目
紧紧抓住《大别山革命老区振兴发展规划》和《关于加大脱贫攻坚力度支持革命老区开发建设的指导意见》(中办发〔2015〕64号)的战略机遇,各县(区)和有关单位要认真研究、用足政策、乘势而上,加强与上级相关部门的沟通衔接,谋划一批打基础、管长远的重大项目,争取更多的支持政策和资金、项目在信阳落地。

11. 推进革命老区“四化”同步发展与扶贫开发深度融合
统筹推进工业化与转移就业融合发展,农业现代化与特色产业扶贫融合发展,新型城镇化与搬迁扶贫融合发展,生态经济先行区建设与生态扶贫融合发展,信息化与电商扶贫融合发展,树立生态就是发展的理念,积极融入“一带一路”战略,推动信阳发展,带动扶贫开发。

12. 大力推进打基础管长远的基础设施建设
(1)推进普通干线公路升级改造,加强农村公路安全防护和危桥改造,推进渡改桥等民生工程,在确保贫困村“村村通路”基础上,推动一定人口规模的自然村通公路。(2)加强革命老区重大水利工程、病险水库除险加固、灌区续建配套与节水改造等水利项目建设,实施农村饮水安全巩固提升工程,小型农田水利、“五小水利”工程等项目建设重点向贫困村倾斜。(3)加快完成贫困地区现存贫困户的危房改造,开展贫困户农房抗震改造,配套贫困户农村危房改造补助资金,探索贷款贴息等多种形式,保障贫困户基本住房安全。(4)组织各县(区)编制实施县级特色产业发展的基础设施建设规划,促进产业优化升级。(5)加大旅游扶贫力度,优先发展贫困乡村旅游,建设“大别山”国家登山健身步道。(6)合理布局贫困地区农村中小学,加强薄弱学校改造和寄宿制学校建设,解决好贫困地区学生在校住宿和用餐问题。(7)加强贫困地区基层卫生计生服务体系,整体提高公共卫生、基本医疗和计划生育服务水平。(8)加强公共文化服务体系和数字文化建设,普及贫困村文化设施,实现广播电视户户通。(9)加快实施“宽带中国”战略、“宽带乡村”工程,推进宽带网络覆盖贫困村,加强网络通信基础设施建设。(10)推进革命老区、贫困地区农网改造升级,全面提升农网供电能力、供电质量和服务水平。

13. 完善扶贫开发用地政策
调整完善土地利用总体规划,新增建设用地计划指标优先保障扶贫开发用地需要。支持开展历史遗留工矿废弃地复垦利用、城镇低效用地再开发和低丘缓坡荒滩等未利用地开发利用试点。

(二) 实施精准扶贫 实现精准脱贫

14. 健全精准扶贫工作机制
一是精准识别,利用好贫困人口建档立卡成果,建立精准扶贫台账,对贫困户对象精准管理。二是动态管理,实行有进有出的动态管理。根据“六个精准”的要求,按照致贫原因和脱贫需求,实行分类扶持,通过产业扶持、转移就业、扶贫搬迁、教育支持、生态扶贫、医疗救助等措施实现脱贫,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。三是科学认定。建立贫困户脱贫认定机制,严格按照脱贫标准进行考核。

15. 完善精准扶贫攻坚规划
市、县(区)要按照中央和省要求,制订脱贫攻坚规划。在国民经济和社会发展规划“十三五”规划中把扶贫开发专项规划列为一号专项规划,做好扶贫攻坚规划与区域经济发展规划的衔接,明确脱贫的任务书、时间表、路线图,研究编制贫困人口分类扶持规划和年度实施计划。

16. 促进转移就业脱贫
围绕脱贫攻坚谋划发展,把扶贫开发与推进工业化、新型城镇化结合起来,转移一批贫困劳动力到二三产业就业、到城镇落户,实现稳定脱贫。各县(区)结合现代工业、农业、服务业发展水平,结合产业发展要求,有针对性地加大对贫困人口的技能培训,增强其就业竞争力。把组织贫困人口出国务工、到城镇、产业集聚区、新型农业经营主体中就业作为精准扶贫的重要抓手,促进有能力在城镇稳定就业和生活的农村贫困人口有学实现市民化。积极为贫困户创造就业岗位,根据工作需要开发一批公益性岗位,优先解决贫困户就业。

17. 发展特色优势产业脱贫
探索资产收益扶贫模式,在不改变用途的前提下,相关项目形成的资产,具备条件的可折股量化给贫困户和贫困户,尤其是丧失劳动能力的贫困户或贫困残疾人,资产可由村集体、合作社或其他经营主体统一经营管理,同时强化监督管理,确保资产收益及时回馈持股贫困户。贫困地区水电、矿产等资源开发,赋予土

地使用权占用的村集体股权,让贫困人口分享资源开发收益。创新产业扶贫机制,探索“龙头企业+合作社+贫困户”利益联结机制,通过合作、土地托管、牲畜托养、入股等多种方式,带动贫困户发展种植、养殖、农副产品加工等特色产业。创新产业扶贫方式,将电商扶贫、光伏扶贫、旅游扶贫等新业态引入扶贫开发,带动一批贫困户发展产业或就近转移就业。

18. 实施搬迁安居工程脱贫
对有搬迁意愿的贫困人口,因地制宜选择搬迁安置方式,完善搬迁后续扶持政策,确保搬迁对象有业可就、稳定脱贫。争取中央预算内投资、加大地方各级政府投入力度,创新投融资机制,拓宽资金来源渠道,提高补助标准,为符合条件的搬迁户提供建房、生产、创业贴息贷款支持。利用城乡建设用地增减挂钩政策支持易地扶贫搬迁。支持搬迁安置点发展物业经济,增加搬迁户财产性收入。
有条件的县(区)可探索参照易地扶贫搬迁的优惠政策,制定合理补助标准,实施贫困户的危房改造项目。以整村推进为平台,全面推进贫困村农村环境连片整治,支持有条件的贫困村实施美丽乡村建设和传统村落保护。

19. 结合生态保护脱贫
加大生态保护修复力度,对贫困地区的森林资源培育和保护、林业产业发展等方面加大资金支持力度。重点生态工程、森林资源保护工程向贫困村倾斜。合理调整贫困地区基本农田保有指标,对符合国家退耕还林政策要求的地区,加快推进新一轮退耕还林工作。结合国家公园体制的建立,统筹生态资金使用,将生态补偿和生态保护工程资金重点用于贫困地区有劳动能力的部分人口从事森林管护工作。积极推进生态综合补偿试点,健全公益林生态补偿标准动态调整机制,落实好地区横向生态补偿制度。支持发展特色经济林、林下经济等绿色产业,促进贫困户增收脱贫。

20. 着力加强教育脱贫
教育经费进一步向贫困地区、基础教育和职业教育倾斜。帮助农村贫困家庭幼儿接受学前教育,实施好贫困地区农村义务教育阶段学生营养改善计划。加快寄宿制学校建设,确保教育资源优化配置到位。加大对乡村教师队伍建设的支持力度,特岗计划、国培计划向贫困村倾斜,全面落实连片特困地区乡村教师生活补助政策。普及高中阶段教育,对建档立卡的家庭经济困难学生实施普通高中免除杂费、中等职业教育免除杂费。完善保障农村和贫困地区学生上重点高校的长效机制,实施教育扶贫结对帮扶行动计划。

21. 开展医疗保险和医疗救助脱贫
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。新型农村合作医疗和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,降低贫困人口大病费用实际支出。各县(区)设立城乡医疗救助基金,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疾病救助范围。加大农村贫困残疾人康复服务和医疗救助力度,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机制,广泛推进残疾预防行动计划。促进贫困地区远程医疗诊治和保健咨询服务,完善贫困地区医学人才培养和引进计划,加强贫困地区传染病、地方病、慢性病等防治工作,实施上级要求的重大公共卫生项目。

22. 实行农村最低生活保障制度兜底脱贫
加大农村低保统筹力度,全市农村低保标准要在两年内逐步达到国家扶贫标准,首批率先对贫困残疾人落实到位。进一步加强农村低保申请家庭经济状况核查工作,将所有符合条件的贫困人口纳入低保范围,做到应保尽保。将靠家庭成员供养、参与社会生活自理困难的重度残疾人,按规定纳入最低生活保障范围,按照农村低保最高补差标准予以救助。提高农村特困人员供养水平,改善供养条件。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,逐步提高保障水平。

23. 搞好临时救助帮扶经济困难脱贫
对突发又病返贫致贫的群众,按程序及时给予临时救济和社会救济。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。加强对未成年人的监护,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。健全发现报告、应急处置、帮扶干预机制,帮助特殊贫困家庭解决实际困难。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。针对残疾人的特殊困难,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,提高救助水平,确保基本生活。

(三) 深化农村改革 助推脱贫攻坚

24. 尽快取得农村改革成果
各县(区)要以精准扶贫综合改革为重点,统筹推进其他改革,努力实现新突破,争取尽快取得在全国全省可复制、可推广的农村改革经验。通过改革,为扶贫攻坚创造更多便利条件,促进全市“三农”工作持续健康发展。

25. 建立金融扶贫改革创新平台
按照省负总责的要求,依托信阳市发展投资有限公司建立市扶贫开发投融资平台,解决搬迁扶贫、基础设施扶贫和产业扶贫资金不足的难题,各县区建立相应的县级扶贫开发投融资平台。相关金融机构要用足用活上级金融扶贫政策,制定金融扶贫方案,创新信贷扶贫产品,实行扶贫贷款优惠利率,确保贫困县信贷总量持续增加。支持县区成立扶贫开发贷款担保机构。

26. 建立扶贫开发智力支撑平台
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,发挥“三市一库”作用,统筹市内外技能培训资源,利用信阳农业大学、信阳职业技术学院、信阳涉外职业技术学院、实训基地等阵地,大力培训新型农民,对接国际、国内劳务市场,更好地促进贫困人口转移就业。加大科技扶贫力度,推行科技特派员制度。

27. 建立涉农建设性资金整合平台
加大涉农建设性资金统筹整合力度,按照权责一致的原则,支持贫困县围绕本地区突出问题,以扶贫规划为统领,以重点扶贫项目为平台,把专项扶贫资金、相关涉农资金和社会帮扶资金集中捆绑用于扶贫开发。

28. 建立农产品销售平台
结合供销合作社改革,支持引导邮政、供销合作等系统以及电商企业,开辟贫困地区特色农产品网上销售平台,加强贫困地区物流配送体系建设,实现农商对接,推动贫困地区特色农副产品、旅游产品销售,促进贫困户增收脱贫。

29. 建立信息共享平台
逐步建立扶贫、民政、人社、卫计、残联、教育等部门信息共享机制,发挥信息共享平台在精准扶贫、精准脱贫中的精确导向作用。制定共享信息的管理办法和程序,确保信息安全。

30. 创新合作扶贫机制
发挥新型经营主体的带动作用,重点解决好贫困农民与龙头企业和农民专业合作社等产业主体的合作,把贫困农民纳入生产组织体系之中。鼓励社会资本和生产要素到贫困村新建合作项目,吸纳贫困户参与,带动贫困群众致富。要解决好贫困农民和合作组织的利益关系,切实维护贫困户的利益,防止“两张皮”和“倒输血”。

四、组织保障

31. 强化脱贫攻坚领导
市委、市政府对全市脱贫攻坚负总责。成立市脱贫攻坚指挥部,市委书记任政委,市长任指挥长。各县(区)都要成立相应的脱贫攻坚领导机构。实行市领导机关干部包保贫困村脱贫攻坚制度。县级党委和政府承担主体责任,书记和县长是第一责任人。乡镇承担加快发展、贫困村达标、贫困户脱贫的具体责任。

32. 明确脱贫攻坚责任
层层签订脱贫攻坚责任书,各县(区)党政主要领导要向市委、市政府签署脱贫攻坚责任书,每年要向市委、市政府作扶贫脱贫进展情况的报告。所有承担扶贫工作任务的市直有关部门和单位(包括市管企业、市属高校、科研院所),要于每年6月底和12月底前向市脱贫攻坚指挥部报告工作进展情况。

33. 加强扶贫宣传和乡风文明建设
要培育和践行社会主义核心价值观,大力弘扬自强不息、扶贫济困、扶残助残的传统美德,振奋贫困地区广大干部群众精神,坚定改变贫困落后面貌的信心和决心。各级宣传部门和主流媒体,要传递正能量,宣传我市扶贫攻坚的重大成就、成功经验、典型案例,营造良好氛围。

34. 加大财政扶贫投入力度
市财政专项扶贫资金规模实现较大幅度增长,2016年安排6000万元,并建立年度稳定增长机制。各县(区)要根据本地脱贫攻坚需要,积极调整本级财政支出结构,切实加大扶贫资金投入。

35. 改进贫困地区干部选拔使用机制
统筹全市优秀干部,选好配强扶贫开发任务重的县(区)党政主要领导,把扶贫开发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、乡领导班子要保持稳定,对表现优秀、符合条件的可以就地提拔。加大选派优秀年轻干部特别是后备干部到贫困县、贫困村乡镇挂职任职力度,重点是要选派优秀县处级后备干部到贫困老区乡镇担任党政主要领导,对表现优秀的优先提拔重用。

36. 严格脱贫考核督查问责
认真贯彻落实《河南省贫困县经济社会发展目标暨扶贫开发考核评价办法》,严格考核,奖罚逗硬。建立脱贫攻坚工作督导制度,市、县组成二级督导组,严格督查市委、市政府关于脱贫攻坚决策部署的落实情况,重点督查脱贫目标任务落实及完成情况,一季度一督查,半年一通报,年终进行总评,对落实不力的部门和地区,提出严肃批评,直至追责。建立重大涉贫事件的处置、反馈机制,加快扶贫项目建设和资金拨付进度,各级财政安排的预拨专项扶贫资金年度支出进度要达到90%以上。凡因资金管理部门资金拨付不及时、不到位造成财政扶贫资金滞留压延的,要追究资金管理部门的责任。

37. 发挥基层党组织战斗堡垒作用
树立“党建+扶贫开发”理念,加强贫困村乡村领导班子建设,充分发挥党组织、党员在扶贫开发中的带头模范作用。精准选配第一书记,强化脱贫攻坚的组织保障。完善村级组织运转经费保障机制,推进贫困村村务监督委员会建设,健全党组织领导的村民自治机制。

38. 完善定点扶贫机制
各级党政机关、企事业单位、高等院校,要结合第一书记选派工作,向建档立卡贫困村派驻工作队,落实“干部当代表,单位做后盾,领导负总责”工作机制。市委组织部负责建立考核评价机制,将第一书记和驻村工作队队的考核结果与派出单位目标考核及派出单位主要负责人的年度考核挂钩,确保各单位落实扶贫责任。对在基层一线干出成绩、群众欢迎的第一书记和驻村干部,要重点培养使用。

39. 完善社会力量参与机制
各县(区)要创造条件建立募集社会资金平台,鼓励支持民营企业、社会组织、个人参与扶贫开发,实现社会帮扶资源和精准扶贫有效对接。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。构建社会扶贫信息服务网络,探索发展公益众筹扶贫。

40. 加强扶贫开发队伍建设
加强扶贫开发队伍和机构建设,完善各级扶贫开发机构的设置和职能,重点充实配强县、乡扶贫开发工作力量,建立与扶贫开发任务相适应的干部队伍。