

湘政发〔2017〕12号

湖南省人民政府关于印发 《湖南省“十三五”脱贫攻坚规划》的通知

各市州、县市区人民政府，省政府各厅委、各直属机构：

现将《湖南省“十三五”脱贫攻坚规划》印发给你们，请认真贯彻执行。

湖南省人民政府

2017年3月31日

（此件主动公开）

湖南省“十三五”脱贫攻坚规划

为打赢脱贫攻坚战，确保我省在既定时间节点实现全面脱贫的目标，根据《国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》（国发〔2016〕64号）、《中共湖南省委湖南省人民政府关于深入贯彻〈中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定〉的实施意见》（湘发〔2016〕7号）、《湖南省农村扶贫开发条例》和《湖南省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》等文件法规，制定本规划。

规划范围包括全省有脱贫攻坚任务的市州、县市区（管理区），所有建档立卡贫困村、贫困户和贫困人口。

一、总体要求

（一）面临形势。

党的十八大提出了到2020年全面建成小康社会的宏伟目标，党中央、国务院把脱贫攻坚纳入“四个全面”战略布局，作出了全面打赢脱贫攻坚战的决定。省委、省人民政府坚决贯彻中央战略部署，把贫困地区、贫困人口与全省同步建成全面小康社会作为重要政治任务和第一民生工程，明确到2019年51个贫困县全部摘帽；到2020年6924个贫困村全部退出，现行标准下贫困人口全部脱贫，贫困村基础设施、基本公共服务主要领域指标接近

全省平均水平，贫困县农民人均可支配收入突破 10000 元。

当前，我省脱贫攻坚形势依然严峻、任务十分艰巨。到 2015 年底，我省还有 445 万人未脱贫，贫困人口总量居全国第 5 位，贫困发生率高出全国平均水平 2.1 个百分点；贫困人口广泛分布在全省 14 个市州，长株潭地区外的每个市州贫困人口均在 20 万人以上，其中 5 个市州贫困人口在 40 万人以上，51 个贫困县的贫困人口占全省总数的 67.35%；贫困人口致贫因素复杂，精准帮扶和精准脱贫难度很大。全省 6924 个贫困村村内生生活条件尚未明显改善，产业培育难度较大。51 个贫困县县级财力普遍薄弱，基础设施瓶颈制约依然明显，基本公共服务供给能力不足，产业结构比较单一、发展活力不强。全省贫困地区经济总量不大，新型城镇化、农业现代化和信息化发展水平不高，对缩小与全省、全国发展差距带来新挑战。

“十三五”时期，我省脱贫攻坚面临的机遇前所未有。中央把扶贫开发纳入“四个全面”战略全局谋划、作为实现第一个百年奋斗目标的重点工作来部署和推进，为我省脱贫攻坚指明了方向。中央和省委、省人民政府强化财政、金融政策支持，推进涉农资金整合，进一步加大了脱贫攻坚投入。国家“一带一路”发展战略和我省“一核三极四带多点”战略布局，将有力带动贫困地区经济发展，成果更多惠及贫困群众。我省颁布《湖南省农村扶贫开发条例》、制定了“1+10+17”政策体系等系列法规文件，为脱贫攻坚提供了坚强保障。分级负责、部门协作的攻坚责

任体系不断健全，社会扶贫动员参与机制不断完善，干部群众盼脱贫、谋发展的愿望越发迫切，脱贫攻坚的合力全面汇集。

（二）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会以及省第十一次党代会、省委扶贫开发工作会议精神，深入贯彻习近平总书记关于扶贫开发的系列重要讲话精神，紧紧围绕“四个全面”战略布局和脱贫攻坚总体思路，牢固树立创新、协调、开放、绿色、共享发展理念，以集中连片特困地区、革命老区和民族地区为重点，以精准扶贫、精准脱贫为基本方略，坚持精准帮扶与区域整体开发有机结合，按照省委、省人民政府决策部署，不断创新体制机制，充分发挥政府、市场和社会协同作用，大力实施一批脱贫攻坚工程，加快破解贫困地区区域发展瓶颈制约，不断增强贫困地区和贫困人口自我发展能力，确保与全省同步建成全面小康社会。

（三）基本原则。

坚持党委领导、政府主导。充分发挥各级党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，强化政府在脱贫攻坚中的主体责任，统筹各类资源，构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫“三位一体”的大扶贫格局。

坚持精准扶贫、精准脱贫。全面落实“扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准”的要求，解决好扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退的问题，做到真扶贫、扶真贫、真脱贫，让贫困人口有更多的获得

感。

坚持分类指导、绿色发展。根据不同的贫困程度、自然环境、发展条件，瞄准扶贫对象的实际困难，实事求是，分类指导，因地制宜，因人施策。牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念，把生态保护放在优先位置，探索生态脱贫新路子，让贫困人口从生态建设与修复中得到更多实惠。

坚持问题导向、改革创新。深化关键环节的改革，加快扶贫开发创新的制度创新与机制创新，推动扶贫路径由“大水漫灌”向“精准滴灌”转变，资源使用方式由多头分散向统筹集中转变，扶贫模式由偏重“输血”向注重“造血”转变，扶贫考核由侧重地区生产总值向主要考核脱贫成效转变。

坚持自力更生、艰苦奋斗。充分调动贫困地区干部群众积极性和创造性，切实加强贫困地区农村基层党组织建设，使其成为带领群众脱贫致富的坚强战斗堡垒。发挥贫困群众主体作用，发扬自力更生、艰苦奋斗、勤劳致富精神，增强贫困人口自我发展能力。

（四）脱贫目标。

总体目标：力争到 2019 年，确保 2020 年底前，40 个国家扶贫开发工作重点县（片区县）和 11 个省扶贫开发工作重点（比照）县全部摘帽，全省 6924 个贫困村分批全部退出；同期稳定实现贫困人口不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全得到保障（以下称“两不愁、三保障”），全部脱贫。全省贫

困地区农民人均可支配收入增速高于全省平均水平，基础设施和公共服务领域主要指标接近全省平均水平，解决区域性整体贫困。

现行标准下贫困人口全部脱贫。贫困户有稳定收入来源，家庭人均纯收入稳定达到或超过国家扶贫标准，实现“两不愁、三保障”。

贫困村全部退出。贫困村全面完成“12+1”任务，即实现水、电、路、业、房、环境整治等“六到农家”，就学、就医、养老、低保、五保、发展集体经济得到全面落实，基层组织建设得到明显加强。贫困村退出当年，贫困发生率降至2%以下，村集体经济有效发展，基础设施和公共服务基本完善。

贫困县全部摘帽。贫困县农民人均可支配收入增速高于全省平均水平，县域内基础设施明显改善，基本公共服务能力和水平进一步提升，全面解决出行难、上学难、就医难等问题，社会保障实现全覆盖，县域经济发展壮大，生态环境有效改善，可持续发展能力不断增强。贫困县摘帽当年，贫困发生率降至2%以下，农民人均可支配收入2017年达到8000元，2020年达到10000元（其他年份按比例测算），易地扶贫搬迁任务完成率、贫困村退出率达95%以上。

专栏1 “十三五”贫困地区发展主要指标

指 标	2015 年	2020 年	属 性	数据来源
贫困人口（万人）	445	全部脱贫（2018年脱贫75%以上）	约束性	省扶贫办
贫困村（个）	6924	全部退出	约束性	省扶贫办
贫困县（个）	51	全部摘帽	约束性	省扶贫办
易地扶贫搬迁人口数量（万人）	—	80	约束性	省发改委、省扶贫办
贫困地区农民人均可支配收入（元）	—	10000	约束性	国家统计局湖南调查总队
贫困村通硬化路率（%）	—	100	约束性	省交通运输厅
贫困户存量危房改造率（%）	—	100	约束性	省住房城乡建设厅、省扶贫办
贫困村农村电网覆盖率（%）	—	100	预期性	省发改委（省能源局）
贫困村通宽带比例（%）	—	100	预期性	省经信委
贫困县义务教育巩固率（%）	—	≥95	预期性	省教育厅
因病致贫贫困人口	—	基本消除	预期性	省卫生计生委
贫困户中法定人员参加城乡居民基本养老保险比率（%）	—	≥98	预期性	省扶贫办
转移就业贫困人口数量（万人）	—	70	约束性	省人力资源社会保障厅、省扶贫办
贫困村集体经济年收入（万元）	—	≥4	预期性	省扶贫办

专栏2 “十三五”脱贫进程

内 容	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
贫困人口脱贫（万人）	110	150（含社保兜底脱贫对象）	110	75	重点解决返贫人口问题
贫困村退出（个）	1053	2500	3000	371	—
贫困县摘帽（个）	2	12	28	9	—

二、发展产业脱贫

坚持“资金跟着穷人走、穷人跟着能人走、能人跟着产业项目走、产业项目跟着市场走”的“四跟四走”产业精准扶贫思路，健全到户到人的精准扶持机制，科学确定特色产业，发挥规

模经营主体带动作用，完善利益联结机制，落实相关政策措施，培育一批能带动贫困户长期稳定增收的优势特色产业，使有劳动能力的贫困人口通过发展生产和务工实现增收脱贫。

专栏3 产业扶贫专项

按照人均投入帮扶资金1万元（财政专项扶贫资金2000元、扶贫小额信贷资金6000元、财政扶贫贴息资金1000元、社会资金1000元）的标准，因地制宜发展贫困人口参与度高的区域特色产业，支持1万个新型农业经营主体发展产业，每个贫困户至少实施一个增收项目、掌握1—2项实用技术。力争参与产业扶贫的70%以上贫困人口与新型农业经营组织结成产业发展利益共同体，村村有特色产业基地，帮助260万贫困人口实现稳定脱贫。

（一）特色产业扶贫。

发展优势特色产业。充分发挥贫困地区生态环境和自然资源优势，培育壮大有机粮油、特色蔬菜、优质水果、品牌茶叶、特色养殖、特色林产品、道地药材、乡村旅游与休闲农业及其他特色产业。健全现代农业产业体系、生产体系、经营体系，推动粮经饲统筹、农林牧渔结合、种养加一体、一二三产业融合发展；加快推进优势特色农产品区域化布局、标准化生产、产业化经营，大力发展无公害、绿色、有机和地理标志农产品。

促进一二三产业融合发展。立足当地资源优势，拓展农业多种功能，完善农业全产业链，让贫困户更多分享农业全产业链和价值链增值收益。支持各类新型经营主体通过发展农产品和林产品储藏保鲜、初级加工，提升加工和副产品综合利用水平。发展适度规模生产基地，实施贫困村“一村一品”、“多村一品”、“大园加小园”产业推进行动，实现特色产业对有条件的贫困村、贫困户全覆盖。依托现有基础，扶持每个贫困县打造1个以上以带

动贫困人口就业为主的特色产业园。加快农产品物流体系和市场体系建设，推进产地专业市场建设，重点支持贫困地区农资和商品配送中心、农畜产品交易市场、农产品冷链物流系统建设。

培育新型经营主体。培育壮大贫困地区种养大户、家庭农场、农民专业合作社、龙头企业等新型经营主体，培育新型职业农民，力争实现贫困村农民专业合作社全覆盖，每个有劳动能力的贫困户自主选择加入1个合作组织。实施贫困村创业致富带头人培训。推进贫困地区农民专业合作社示范社创建。现代青年农场主培养计划、开发农业农村资源支持农民工等人员返乡创业行动计划向贫困地区倾斜。“十三五”期间，全省培育市级及以上农业产业化龙头企业300家、农民专业合作社2000家、家庭农场或专业大户10000家。

打造特色农产品品牌。推进农业扶持政策由注重扶持农产品的规模向注重扶持农产品的区域地理标志品牌转变，扶持发展“一县一品”作为名优特产品主攻方向，打造特色产业品牌。大力发展无公害、绿色、有机和地理标志农产品，建立一批名优农产品生产基地，培育区域公共品牌和驰名商标。

创新有效利益联结机制。按照“四跟四走”的产业扶贫思路，通过政府购买服务，引导和支持新型农业经营组织参与特色产业精准扶贫，通过直接帮扶、委托帮扶、股份合作、资产收益等产业扶贫模式，构建新型农业经营组织与贫困户产业发展共同体，建立紧密的利益联结和分配机制，带动贫困户稳步脱贫。充

分尊重贫困户自主选择权和参与权，维护好贫困户的合法权益。对产业扶贫项目实施跟踪监管和跟踪问效，成立有贫困户代表参与的监事会，落实跟踪审计制度和项目公示公告制度。

专栏 4 特色优势产业扶贫工程

(一) 特色种植业扶贫工程。重点支持贫困地区高效经济农作物规模化生产、品牌化经营，争取年产值达到 150 亿元以上，帮扶 50 万以上贫困人口增收脱贫。

(二) 特色畜禽业扶贫工程。大力支持贫困地区发展地方特色禽畜产业，创新特色畜牧业发展机制，积极推进标准化畜禽规模化养殖。争取年产值达到 150 亿元以上，帮扶 40 万以上贫困人口增收脱贫。

(三) 特色水产品扶贫工程。大力发展名特优水产养殖和积极推广稻田综合种养，探索“稻—鱼”、“稻—虾”共生和“稻鱼轮养轮种”模式，争取年产值达到 100 亿元以上，帮扶 20 万以上贫困人口增收脱贫。

(四) 特色林产业扶贫工程。大力发展贫困地区油茶、特色林产品和林下经济，增加贫困人口收入，争取年产值达到 100 亿元以上。同时加强林业资源保护力度，在具备条件的地方，积极吸纳有劳动能力的贫困人口转为护林员，实现就业增收。帮扶 30 万以上贫困人口脱贫致富。

(五) 特色加工业扶贫工程。支持贫困地区发展农产品加工业，加快特色产品加工业和传统手工业发展，延伸产业链，提升产品价值，逐步形成加工引导生产、加工促进消费、服务促进就业的格局，争取年产值达到 100 亿元以上，帮扶 30 万以上贫困人口增收脱贫。

(六) 农村一二三产业融合发展示范工程。支持新型经营主体发展加工流通和直供直销，支持企业、合作社与贫困户联合建设原料基地、营销平台，支持休闲农业聚集村合作组织、休闲农业企业、电子商务企业与农户联合建设公共服务设施，支持农村产业融合先导区集中建设农产品及加工副产物综合利用公共设施。

(七) 贫困地区新型经营主体培育工程。支持贫困地区创建示范家庭农场、农民合作示范社、农业产业化示范基地，发展壮大龙头企业，开展新型经营主体培育。实施农业产业化扶贫行动，组织引导龙头企业采取直接投资建基地、联合兴办加工、产销对接、技能培训、提供就业岗位等形式，与贫困地区对接。

(八) 贫困村创业致富带头人培训工程。对贫困村有创业意向或已从事创业活动的人员进行创业能力培训，带动贫困户增收脱贫。到 2020 年，为每个贫困村平均培养 3—5 名左右扶贫创业致富带头人，每人平均带动 10 户以上贫困户增收脱贫。

(九) 优质种苗提升工程。加大地方特色品种资源保护性利用与产业化开发力度；面向国内国际两个市场，引进适应我省生态条件的农作物和畜禽、水产优质新品种；高起点规划建设一批特色旱粮、油料、蔬菜、水果、茶叶、中药材、畜禽、水产和林产品区域性良种繁育基地；培育一批现代种业企业。

(二) 乡村旅游扶贫。

立足资源优势发展乡村旅游。大力推进乡村旅游精品线路建设，在我省武陵山、罗霄山、雪峰山区重点支持建设 13 条文化

生态旅游精品线路，力争沿线 531 个旅游扶贫重点村全部脱贫，辐射带动全省 1000 个以上的贫困村，直接和间接帮扶 10 万以上贫困人口脱贫。支持有条件的贫困县创建全域旅游示范县和全省旅游扶贫示范县。建立完善乡村旅游标准体系，组织开展旅游规划扶贫公益行动，支持创建一批特色旅游扶贫示范村和乡村旅游民宿客栈，积极引导旅游资源要素入股分红带动创收扶贫。

大力发展休闲农业和特色文化旅游。依托贫困地区特色农产品、农事景观等资源，积极发展休闲农业、休闲渔业和森林旅游休闲康养。加强贫困地区休闲农业聚集村、休闲农业园等主体设施建设和环境保护，扶持发展休闲农业合作社，促进农业与旅游观光、健康养老等产业深度融合。促进地方特色文化与乡村旅游融合发展，结合特色县域经济工程，在贫困县打造一批具有地方特色的湖湘风情文化旅游小镇和少数民族村寨，新增一批文化旅游特色线路和景区、景点，支持民族传统工艺传承发展和产品的生产销售，带动贫困人口增收。

加快实施乡村旅游项目。支持贫困县开发优质旅游资源，重点支持贫困县乡村旅游扶贫示范项目建设，通过因地制宜规划旅游开发项目，开发具有竞争优势的旅游产品，吸引外来投资，与贫困户建立紧密利益联结机制。加强旅游基础设施及配套服务设施建设，实施休闲农业与旅游基础设施提升工程、乡村旅游精品培育工程、乡村旅游后备箱工程等一批旅游扶贫重点工程。

专栏 5 旅游扶贫工程

(一) 旅游基础设施提升工程。支持贫困地区生态旅游交通基础设施建设，加强安全防护，加快重点村镇旅游集聚区游客服务中心、停车场、厕所、宽带、标志标识系统、安全救援、散客和自驾车服务体系等旅游基础设施和公共服务设施建设。

(二) 乡村旅游精品培育工程。采取以奖代补、先建后补、财政贴息、设立产业投资基金等方式，在贫困乡村重点支持 200 家休闲农业园、休闲旅游合作社，培育 100 家乡村旅游创客基地，建成一批星级旅游区点、A 级旅游景区、乡村特色景观旅游村、度假乡村、精品民宿。鼓励在贫困村开发建设自驾露营、户外运动和养老养生等乡村旅游产品，带动贫困人口就业创业。

(三) 乡村旅游后备箱工程。选择具备条件的贫困村和部分乡村旅游模范村，实施乡村旅游后备箱工程。支持后备箱工程特色农产品基地在临近的景区景点、高速公路服务区设立特色农产品销售店，带动贫困村农副土特产品就地就近销售，增加贫困人口收入。

(四) 乡村旅游扶贫培训种子工程。加强对贫困村、贫困户乡村旅游技能培训，到 2020 年，完成 1500 名贫困地区村官及旅游专干培训任务。

(三) 电商扶贫。

培育农村电商市场主体。将农村电子商务作为精准扶贫的重要载体，积极培育农村电子商务市场主体。建立“农产品加工企业+农民专业合作社+农户+电商企业”的电商扶贫专业团队，为贫困地区应用电子商务提供包括标准认证、品牌包装、电商培训、仓储物流等服务。立足贫困地区实际，扶持一批有发展前景的网销农产品种养大户和农副产品加工企业，打造地域特色品牌。建设当地农产品信息库、产品生产认证和产品溯源体系、特色旅游产品信息库、“产地直供”电商基地等。支持村级电商门店建设，对贫困家庭开设网店给予补助、小额信贷等支持，在贫困地区培育发展一批“淘宝村”、“快递村”。

加强与知名电商企业合作。推广“互联网+农特产品”电商模式，建立“线上+线下”多模式电商销售渠道，依托淘宝、京东、苏宁等大平台和省内知名电商平台，开设地方特色馆，通过

电商平台的预售、众筹模式进行“精准扶贫”，线上建设电商精准扶贫专区、农业产业带、电视购物专栏，线下实体店设立电商扶贫 O2O 专区等，拓展农特产品销售渠道，推动贫困地区农特产品外销。通过乡村旅游电商平台引导城市消费者到贫困地区消费。引导电商龙头企业、网络经纪人、能人大户、专业协会与贫困户网店开展“1+1”、“1+N”对接，帮助贫困户提高网店运营效益。

健全农村电商服务体系。建立“县域电商服务中心+村（镇）电商服务站”的电商扶贫体系，完善相关功能及配套设施，实行政府推进、乡村配合、企业落实的工作机制。整合有关政务、农技、电信、邮政、金融等服务，加快农村商贸综合服务体电商模式在贫困县全面落地运营。通过整合订单和优化物流配送等，解决工业品下乡难和产品质量保障问题，活跃贫困地区的农村消费市场。利用村级服务站，进行农产品的收集转售，逐步解决农产品进城的难题。加强交通、物流、供销、邮政及大型电商、快递企业信息网络共享衔接，鼓励多站合一、服务同网。加快推进适应电子商务的农产品质量标准体系建设，加强农产品交易市场、商品配送冷链储运等设施建设，降低物流成本，拓展销售渠道。建立由政府相关部门、社会团体、高等（职业）院校及电商龙头企业为主体的电商扶贫人才培养体系，确保每个贫困村培训 2 名以上的电商应用人才和信息员。

专栏 6 电商扶贫工程

电商扶贫工程覆盖 6924 个贫困村，辐射带动 50 万贫困人口增收。

通过设备和物流补助、宽带网络优惠、冷链建设、培训支持等方式，鼓励有条件的地方和电商企业，对贫困村电商站、设备配置以及代办物流快递服务点等，给予适当补助和小额信贷支持；当地电信运营企业根据用户需求负责宽带入户建设，鼓励电信运营企业对贫困村网络流量资费给予适当优惠；在有条件的贫困村建设一批生鲜冷链物流设施。

（四）资产收益扶贫。积极推进农村集体资产、集体所有土地等资源资产作价入股，形成集体股权并按比例量化到农村集体经济组织；引导贫困户将已确权登记的土地承包经营权入股企业、合作社、家庭农（林）场，通过委托经营、合作经营等方式与新型经营主体形成利益共同体，分享经营收益。财政扶贫资金、相关涉农资金和社会帮扶资金投入设施农业、养殖、光伏、水电、乡村旅游等项目形成的资产，可折股量化给贫困户和农村集体经济组织，优先保障丧失劳动能力的贫困户。创新水电、矿产资源开发占用集体土地的补偿补助方式，选择开展资源开发资产收益扶贫改革试点，以核定的农村集体土地补偿费入股试点项目，形成集体股权，依法保障集体持股者享有优先分配权、优先回购权等权益，并把贫困户作为优先受益对象。强化资产运营和收益分配监管，建立健全收益分配和风险防控机制，确保持股贫困户和农村集体经济组织分享资产收益。

专栏 7 资产收益扶贫工程

（一）光伏扶贫工程。结合易地扶贫搬迁，实施光伏扶贫工程，保障贫困村村集体经济年增收 6 万元，支持 20 万贫困户户均年增收 3000 元以上。

（二）小水电扶贫工程。实施农村小水电扶贫工程，让 1400 个贫困村的 10.7 万户贫困户每年稳定获得小水电开发收益，帮助贫困户脱贫解困。

(三) 水库移民脱贫工程。完善地方水库移民扶持基金分配制度，在避险解困、产业发展、技能培训、教育卫生等方面向贫困水库移民倾斜，探索实施水库移民扶持基金对贫困水库移民发展产业的直接补助、贷款贴息、担保服务、小额贷款保证保险保费补助、资产收益扶贫等扶持政策。

三、转移就业脱贫

围绕“稳定就业、扩大就业、提升就业”这一主线，加大农村贫困人口劳务输出脱贫推进力度，加强转移就业服务，提高稳定就业能力。

(一) 大力开展职业技能培训。

加大劳务输出培训。统筹各类培训资源，将贫困家庭劳动力纳入转移就业培训对象范畴，以就业为导向，在贫困家庭劳动力输出地和输入地及时组织各类培训，到2020年实现农村贫困人口转移就业约70万人。加大对贫困妇女的职业技能培训和就业指导服务，推进巾帼家政服务专项培训工程，提高妇女参与产业发展脱贫致富的能力。

加大贫困家庭子女职业技能培训。统筹“雨露计划”、“同心温暖工程”、“阳光工程”等职业教育培训资源，提高补助标准，落实中等职业教育免学杂费政策，确保建档立卡贫困家庭约20万“两后生”都能接受职业学历教育或职业技能培训。鼓励职业学校和技工学校招收贫困家庭子女，健全中等职业院校对贫困家庭学生的资助政策体系。加大对贫困家庭子女接受职业教育的资助力度，对接受中、高等职业教育的农村建档立卡贫困家庭子女，按每人每学年不低于2000元的标准给予扶贫助学补助。

开展贫困家庭劳动力实用技术培训。加大贫困人口实用技术培训力度，对参加半年以上职业技能培训获得初、中级职业资格证书的每人补助 1500 元，实现有培训需求的贫困人口就业技能培训和农村实用技术培训全覆盖，确保缺技术贫困户劳动力至少掌握一门致富技能。

专栏 8 贫困人口技能培训计划

组织开展贫困人口技能培训，确保 60 万贫困人口接受技能培训。

(一) 重点群体免费职业培训行动。组织开展贫困家庭子女、未升学初高中毕业生、农民工、失业人员和转岗职工、退役军人免费培训行动。到 2020 年，力争使新进入人力资源市场的劳动者都有机会接受一次相应的就业技能培训，使企业技能岗位的劳动者都有机会得到一次岗位技能提升培训或高技能人才培训，使具备一定创业条件或已创业的劳动者都有机会接受一次创业培训。

(二) 农民工职业技能提升计划。到 2020 年，力争使各类农村转移就业劳动者都有机会接受一次相应的职业培训，平均每年培训 20 万人左右，研究制定新生代农民工职业技能提升计划。

(三) 雨露计划。推进“雨露计划”，开展就业技能和实用技术培训，每年帮助 6 万名贫困户家庭新生劳动力接受中、高等职业教育。

(四) “一家一”助学就业·同心温暖工程。实施“一家一”助学就业·同心温暖工程，每年帮扶一批贫困学生完成职业教育、推荐就业。

(五) 残疾人职业技能提升计划。启动实施残疾人职业技能提升计划，确保有就业意愿和培训需求的残疾人都能接受相应的职业培训。到 2020 年，力争使不同类型的残疾劳动者都有机会接受一次相应的职业培训。

(二) 多渠道促进转移就业。

实施转移就业精准帮扶工程。优先安排贫困地区基层就业和社会保障服务平台建设，健全就业服务体系，将有劳动能力和就业愿望的贫困人口纳入就业援助范围，提供每人每年至少一次就业服务，对贫困家庭离校未就业的高校毕业生提供就业扶持。建立定向培训就业机制，依托龙头企业带动就业，积极开展校企合作、订单培训。

实行转移就业激励措施。建立和完善输出地与输入地劳务对

接机制，支持输入地政府吸纳贫困人口转移就业和落户，建立健全转移就业考核机制。建立劳务输出奖励和贫困人口就业交通费补助制度，引导企业向贫困人口提供就业岗位，鼓励农村贫困人口转移就业；财政资金支持的企业或园区，应优先安排贫困人口就业，资金应与安置贫困人口就业任务相挂钩；对被认定为省级示范基地的贫困地区农民工返乡创业园，给予一次性奖励；对自主创业带动就业的贫困人口，优先纳入“双百资助工程”；对有创业愿望的贫困人口，符合条件的给予创业担保贷款扶持。

专栏 9 就业扶贫行动

(一) 劳务协作对接行动。将贫困家庭新增“两后生”和有意愿外出务工的贫困家庭劳动力作为重点对象，通过政策扶持引导，实现 35 万贫困劳动力转移就业。

(二) 返乡农民工创业培训行动。推进农民工、贫困人口等人员返乡创业培训工作。到 2020 年，力争使有创业要求和培训愿望、具备一定创业条件或已创业的农民工等人员都能得到一次创业培训。

四、易地搬迁脱贫

组织实施好易地扶贫搬迁工程，确保搬迁群众住房安全得到有效保障，安全饮水、出行、用电、通讯等生活需要得到基本满足，享有便利可及的教育、医疗等基本公共服务，迁出区生态环境明显改善，安置区特色产业加快发展，收入水平不断提高。到 2020 年，实现约 80 万贫困人口搬得出、稳得住、能脱贫。

(一) 精准识别搬迁贫困对象。

合理确定搬迁范围和对象。以扶贫开发建档立卡信息系统识别认定结果为依据，以生活在自然条件严酷、生存条件恶劣、发展条件严重欠缺等“一方水土养不活一方人”的建档立卡贫困人

口为对象，以省人民政府批准的年度搬迁进度安排为主要参考，确定易地扶贫搬迁人口规模和搬迁任务。

确保建档立卡户应搬尽搬。在充分尊重群众意愿基础上，加强宣传引导和组织动员，加大搬迁资金保障，确保符合条件的搬迁群众应搬尽搬。统筹规划同步搬迁人口，合理确定年度搬迁任务。

（二）积极稳妥实施搬迁安置。

因地制宜选择搬迁安置方式。坚持规划先行，全面准确摸清底数，由贫困地区按整体搬迁的要求制定实施计划与方案，结合水土资源条件、城镇化进程及搬迁对象意愿，采取集中安置与分散安置相结合的方式组织实施。县级政府结合本地实际，到户到人确定安置方式，合理确定不同安置方式的支持政策。地方各级政府要结合本地实际，将安置区后续产业发展和搬迁人口就业等安排情况纳入建设方案，并做好推进落实工作。鼓励具备条件的安置区开展低碳社区建设试点。

合理确定住房建设标准。按照保障基本、安全适用的原则，规划建设建档立卡搬迁户安置住房，严格按照人均不超过25平方米的标准建设住房。所有住房按照住房城乡建设部门制定的易地扶贫搬迁安置工程住宅设计图集施工，规范建筑风格、层数、规模。在稳定脱贫前，建档立卡搬迁户不得自行举债扩大安置住房建设面积。

配套建设基础设施和公共服务设施。按照规模适度、功能合

理、经济安全、宜居宜业的原则，配套建设安置区水、电、路、网，以及污水、垃圾处理等基础设施，完善安置区商业网点、便民超市、集贸市场等生活服务设施。规划建设必要的教育、卫生、文化体育等公共服务设施。

拓展资金筹措渠道。加大中央、省预算内投资支持力度。创新投融资机制，安排专项建设基金和地方政府债作为易地扶贫搬迁的项目资本金；对符合条件的易地扶贫搬迁项目提供长期低息贷款，中央和省财政分别按 90%、10% 比例贴息。组建完善易地扶贫搬迁县级投融资主体，承接用好项目资本金和贴息贷款，建立市县项目实施主体，确保资金封闭运行、上下贯通。用好用活城乡建设用地增减挂钩政策，土地出让形成的纯收益优先用于向投融资主体及项目实施主体购买易地扶贫搬迁服务。易地扶贫搬迁资金如有结余，可用于支持搬迁贫困人口后续产业发展。

专栏 10 易地扶贫搬迁工程

统筹对全省约 100 个县市区的 80 万贫困人口实施易地扶贫搬迁，其中 2016 年搬迁 16 万人、2017 年搬迁 33 万人、2018 年搬迁 20 万人、2019 年搬迁 11 万人。按照人均不超过 25 平方米的标准建设住房，同步开展安置区（点）配套基础设施和基本公共服务设施建设、迁出区宅基地复垦和生态修复等工作。安排中央预算内投资、地方政府债券、专项建设基金、长期贴息贷款和农户自筹等易地扶贫搬迁资金约 480 亿元。允许贫困县将城乡建设用地增减挂钩节余指标在省域范围内流转使用，前期使用贷款进行拆迁安置、基础设施建设和土地复垦。

（三）促进搬迁群众稳定脱贫。

大力发展后扶特色优势产业。完善搬迁后续产业扶持政策，以建档立卡搬迁户为主要扶持对象，科学制定产业发展规划。通过整合使用财政专项扶贫资金和相关涉农资金，创新金融扶贫模

式，支持安置区发展特色种养业、林下经济和设施农业。培育新型农业经营主体，建立完善新型农业经营主体与搬迁户的利益联接机制，确保每个建档立卡搬迁户都有脱贫致富产业或稳定收入来源。

促进建档立卡搬迁户就业增收。加强对搬迁对象的技能培训和劳动力转移培训，指导易地扶贫搬迁群众创业就业，引导搬迁群众从事种养加工、商贸物流、家政服务、物业管理、旅游服务等工作。在集中安置区开发卫生保洁、水暖、电力维修等公益岗位，安排就业困难的贫困人口就业。鼓励工矿企业、农业龙头企业优先聘用建档立卡搬迁人口。支持安置区发展物业经济，将安置点建设的商铺、厂房、停车场等营利性物业产权量化到搬迁户。

五、加强教育脱贫

以提高贫困人口基本文化素质和贫困家庭劳动力技能为抓手，加快实施教育扶贫工程，让约 80 万贫困家庭子女都能接受公平有质量的教育，着力从源头上阻断贫困代际传递。

（一）不断提升基础教育水平。

改善办学条件。实施基础教育巩固提升计划，合理布局贫困地区农村中小学校，全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件，加强农村寄宿制学校建设，办好确需保留的村小学和教学点，建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制。到 2018 年，完成“全面改薄”，2020 年彻底改善 7000 多所非完全

小学和教学点的基本办学条件。切实推进农村公办幼儿园建设，不断扩大学前教育覆盖面。引导和鼓励在人口较为集中的贫困村建设普惠性幼儿园，其他贫困村通过乡镇中心幼儿园办分园、小学附设学前班，建立巡回支教点、社会力量办园等方式发展学前教育，优先保障贫困家庭适龄儿童接受学前教育。

实施乡村教师支持政策。公费定向培养计划、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培养、招聘办法，逐步建立省级统筹乡村教师补充机制；实施贫困地区乡村教师安居工程，继续落实武陵山片区农村教师人才津贴。建立乡村教师荣誉制度，为在贫困地区乡村学校从教20年以上的教师颁发荣誉证书。

实施教育扶贫结对帮扶行动计划。组织全省300所优质学校帮扶带动贫困地区600所薄弱学校（教学点）提高办学水平；每年组织1500名左右骨干教师前往贫困山区定点支教。

专栏 11 教育扶贫工程

（一）全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件。到2019年底，贫困地区所有义务教育学校均达到“20条底线要求”，满足教育教学和生活基本需要。

（二）义务教育学校建设专项。以集中连片特困地区县、国家扶贫开发工作重点县、民族地区县及革命老区贫困县为重点，加快义务教育学校标准化建设，解决或缓解城镇学校“大班额”问题和农村寄宿学校基础薄弱问题，逐步实现未达标城乡义务教育学校的校舍、场所标准化。

（三）高中阶段教育普及攻坚计划。加大对普通高中和中等职业学校新建改扩建的支持力度。在集中连片特困地区县、国家扶贫开发工作重点县、民族地区县新建、改扩建一批办学条件达标的普通高中和中等职业学校，加强教学用房、实验室、图书室（馆）、学生宿舍、食堂、体育场（馆）等建设，配齐教育教学仪器设备和图书，增加高中阶段教育资源，提高普及水平。

（四）乡村教师支持计划。建立省级统筹乡村教师补充机制，推动地方研究制定符合乡村教育实际的招聘办法。到2020年对全体乡村教师、校长进行360学时的培训，努力造就一支素质优良、甘于奉献、扎根乡村的教师队伍。

(五) 农村义务教育学生营养改善计划。稳步推进贫困地区农村义务教育阶段学生营养改善计划，到 2017 年实现所有贫困县全覆盖。

(六) 教育资源云覆盖工程。引导城市优质教育支持贫困地区，通过中小学宽带网校校通、优质资源班班通、网络学习空间人人通等实现资源共享。

(二) 降低贫困家庭就学负担。完善困难学生资助救助政策。完善国家奖助学金、国家助学贷款、新生入学资助、研究生“三助”（助教、助研、助管）岗位津贴、勤工助学、校内奖助学金、困难补助、学费减免等多元化高校学生资助体系，对建档立卡贫困家庭学生优先予以资助，优先推荐勤工助学岗位，做到应助尽助。将建档立卡义务教育家庭经济困难寄宿学生优先纳入寄宿生生活费补助范围，对家庭经济困难幼儿入园给予适当补助。率先对建档立卡贫困家庭学生以及非建档立卡的家庭经济困难残疾学生、农村低保家庭学生、农村特困救助供养学生实施普通高中免除学杂费。积极探索高中教育阶段生源地信用助学贷款模式。

(三) 加快发展职业教育。

加大职业教育支持力度。指导贫困地区、民族地区统筹规划区域职业教育布局结构，加强有专业特色并适应市场需求的职业院校建设，市州人民政府重点办好一所高等职业学院，各县市区人民政府重点办好一所示范性公办中等职业学校。实施职教圆梦行动计划，协调省内国家中等职业教育改革发展示范学校和国家重点中职学校选择就业前景好的专业，针对建档立卡贫困家庭子女单列招生计划。鼓励职业院校面向贫困人口开展多种形式的继

继续教育，让未升入普通高中的初中毕业生都能接受职业教育。保障贫困家庭妇女、残疾人平等享有职业教育资源和机会。

开展职业教育扶贫协作。实施中等职业教育协作计划，支持建档立卡贫困家庭初中毕业生到省外经济较发达地区接受高质量的中职教育。支持东部地区职业院校对口支援我省贫困地区职业院校建设，鼓励各市州职业院校对口支援或指导贫困县职业学校建设。引导企业扶贫与职业教育相结合，鼓励相关行业优质企业到贫困地区举办职业教育，建设实训基地。

（四）落实高等教育招生就业支持政策。建立保障农村和贫困地区学生上重点高校的长效机制，依法依规完善高考招生民族优惠加分政策，完善重点高校招收农村学生制度，让更多的农村和贫困地区学生有机会到重点高校学习。加快推进高等职业院校分类考试招生，同等条件下优先录取建档立卡贫困家庭学生。鼓励贫困家庭高校毕业生积极参与“三支一扶”等基层服务项目计划和到基层就业。对自愿到贫困地区基层单位就业、服务3年以上的高校毕业生，按相关政策给予一定额度的学费补偿。

六、推进健康扶贫

实施健康扶贫工程，对贫困人口给予基本医疗保障、大病保险、医疗救助、临时救助等倾斜支持，保障贫困人口享有基本医疗卫生服务，有效遏制因病致贫、因病返贫。

（一）提升医疗卫生服务能力。

完善医疗卫生服务体系。推进贫困地区县级医院、乡镇卫生

院、村卫生室等基层医疗卫生机构以及疾病预防控制、职业病防治、妇幼保健等专业公共卫生机构能力建设，确保到 2020 年，每个贫困县至少有 1 所达到二级标准的医院，每个 30 万人以上的贫困县至少有 1 所达到二级甲等水平的医院；每个乡镇有 1 所标准化卫生院、每个贫困村有 1 所标准化卫生室、每个贫困人口拥有 1 张功能完备的电子健康卡，力争每千人口配备 1 名乡村医生。进一步加大投入，改善医疗设施条件，加强住院医师、全科医生、助理全科医生等培训基地建设，实现“常见病不出乡、小病不出村”。加强远程医疗能力建设，在贫困地区每个乡镇建成 1 家标准化远程诊疗室，实现城市诊疗资源和咨询服务向贫困地区延伸，县级医院与县域内各级各类医疗卫生服务机构互联互通。

深化医药卫生体制改革。深化公立医院综合改革。在符合医疗行业特点的薪酬改革方案出台前，贫困县可先行探索制定公立医院绩效工资总量核定办法。制定符合基层实际的人才招聘引进办法，赋予贫困地区医疗卫生机构一定自主招聘权。加快健全药品供应保障机制，统筹做好县级医院与基层医疗卫生机构的药品供应配送管理工作。进一步提高乡村医生的养老待遇。推进建立分级诊疗制度，到 2020 年，县域内就诊率提高到 90%左右。

强化人才培养培训。支持大专院校为贫困地区医疗卫生机构定向培养人才，做好住院医师、全科医生和助理全科医生规范化培训，推进农村订单定向免费医学生培养、全科医生和专科医生

特设岗位计划，实行本土化免费培养乡村医生，实施全科医生转岗培训。制定符合基层实际的人才招聘引进办法。

支持贫困地区发展民族医药事业。加强民族医院能力建设，支持民族医院特色专科、民族医药药材和制剂标准的数字化、标准化建设。加强民族医药基础理论和临床应用研究。加强民族医院全科医师、专科医师和城乡基层民族医药专业技术人员的培养和培训，培养一批民族医药学科带头人。加强民族医药资源保护利用。

（二）提高医疗保障水平。

加大医疗保险与救助保障力度。对贫困人口参加城乡居民基本医疗保险个人缴费部分由财政通过城乡医疗救助给予补贴。城乡居民基本医疗保险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，提高政策范围内住院费用报销比例。城乡居民基本医疗保险新增筹资主要用于提高城乡居民基本医疗保险水平，逐步降低贫困人口大病保险起付线。将符合条件的贫困人口全部纳入重特大疾病救助范围。对通过城乡居民基本医疗保险、大病保险支付和医疗救助后自负费用仍有困难的，加大临时救助力度。支持引导社会慈善力量参与医疗救助。加大农村贫困残疾人医疗救助力度。在贫困地区先行推进以按病种付费为主的医保支付方式改革，逐步扩大病种范围。

实行贫困人口分类救治。优先为建档立卡贫困人口建立健康档案，推动基层医疗卫生机构提供基本医疗、公共卫生和健康管

理等签约服务。以县为单位，进一步核实因病致贫返贫家庭及患病人员情况，对患重大疾病、慢性病患者实行分类救治，为有需要的贫困残疾人提供基本康复服务。贫困患者在县域内定点医疗机构住院的，实行先诊疗后付费的结算机制，探索市域和省域内贫困人口先诊疗后付费的结算机制。

（三）加强疾病预防控制和公共卫生服务。

加大传染病、地方病、慢性病防控力度。全面完成已查明氟、砷超标地区改水工程建设。对建档立卡贫困人口食用合格碘盐给予政府补贴。完成贫困地区艾滋病、结核病、地方病等重大疾病防治达标工作。加强贫困地区流行性疾病、慢性病的监测与防控工作。扩大癌症筛查和早诊早治覆盖面，加强严重精神障碍患者筛查登记、救治救助和服务管理。治贫治毒相结合，从源头上治理禁毒重点整治地区贫困县的毒品问题。

提升妇幼健康服务水平。在贫困地区全面实施农村妇女“两癌”（乳腺癌和宫颈癌）免费筛查项目，加大对贫困患者的救助力度。全面实施免费孕前优生健康检查、农村妇女增补叶酸预防神经管缺陷、新生儿疾病筛查等项目。提升孕产妇和新生儿危急重症救治能力。全面实施贫困地区儿童营养改善项目。实施0—6岁贫困残疾儿童康复救助项目，提供基本辅助器具。

(一) 城乡居民基本医疗保险和大病保险优惠政策。对贫困人口参加城乡居民基本医疗保险个人缴费部分由财政给予补贴。城乡居民基本医疗保险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，将参加城乡居民基本医疗的贫困人口就医费用报销比例提高10%，将低保困难群众大病保险补偿起付线降低50%，对特殊困难人口适当提高其大病保险报销比例。降低病残儿童、重度残疾人等特殊困难人群的大病保险报销起付线，降低农村贫困人口大病费用个人实际支出，选择部分大病实行单病种付费，医疗费用主要由基本医疗保险、大病保险、医疗救助按规定比例报销。将符合条件的残疾人医疗康复项目按规定纳入基本医疗保险支付范围。

(二) 农村贫困人口大病救治政策。能一次性治愈的，组织专家集中力量实施治疗；需要住院维持治疗的，由就近具备能力的医疗机构实施治疗；需要长期康复治疗的，由基层医疗卫生机构在上级医疗机构指导下实施定期治疗和康复管理。继续实施光明工程，为农村贫困白内障患者提供免费救治。组织开展农村贫困家庭大病专项救助，对农村贫困家庭中患有儿童急性淋巴细胞白血病、儿童急性早幼粒细胞白血病、儿童先天性心脏房间隔缺损、儿童先天性心脏室间隔缺损、食管癌、胃癌、结肠癌、直肠癌、终末期肾病患者进行集中救治。

(三) 三级医院与贫困县县级医院帮扶行动。围绕需求精准、目标精准、考核精准，组织三级医院（含军队和武警部队医院）对口帮扶贫困县县级医院。采用“组团式”帮扶方式，向被帮扶医院派驻1名院长或副院长及至少5名医务人员进行蹲点帮扶，重点加强近三年县外转出率前5—10个病种的相关临床和辅助科室建设，推广适宜县级医院开展的医疗技术。定期派出医疗队，为农村贫困人口提供集中诊疗服务。建立帮扶双方远程医疗平台，开展远程诊疗服务。

(四) 贫困地区县乡村三级医疗卫生服务网络标准化建设工程。到2020年，每个县至少有1所县级公立医院，每个乡镇有1所政府举办的乡镇卫生院，每个行政村有1个卫生室。在乡镇卫生院和社区卫生服务中心建立中医馆、国医堂等中医综合服务区。

(五) 重特大疾病医疗救助行动。将重特大疾病医疗救助对象范围从农村低保对象、特困人员拓展到低收入家庭的老年人、未成年人、重度残疾人和重病患者，积极探索对因病致贫因病返贫家庭重病患者实施救助，重点加大对符合条件的重病、重残儿童的救助力度。综合考虑患病家庭负担能力、个人自费用、当地筹资情况等因素，分类分段设置救助比例和最高救助限额。

(六) 医疗救助与基本医疗保险、大病保险等“一站式”结算平台建设。到2020年，95%以上的贫困地区实现医疗救助与基本医疗保险、大病保险、疾病应急救助、商业保险等信息管理平台互联互通，做到“一站式”即时结算，方便贫困人口看病就医。

(七) 慈善力量助医行动。建设医疗救助对象信息需求和慈善资源对接的信息平台，及时将经基本医疗保险、大病保险、医疗救助报销后个人自费用仍然较高且生活陷入困境的大病患者求助信息转介给慈善组织。落实国家有关财税优惠、费用减免等政策规定，支持鼓励慈善组织开展慈善医疗救助活动。

七、生态保护脱贫

逐步扩大对贫困地区和贫困人口生态补偿范围，加大生态补偿力度，创新生态补偿方式，增加生态公益岗位，使贫困群众通

过参与生态保护实现脱贫。

（一）加大贫困地区生态保护修复力度。

引导生态保护资金和项目向贫困地区倾斜。加大贫困地区生态修复力度，增加重点生态功能区转移支付。重大生态保护工程在项目和资金安排上进一步向贫困地区倾斜，提高贫困人口参与度和受益水平。加大贫困地区新一轮退耕还林力度，探索运用轮作、休耕、替代种植、退耕还林等综合措施解决土壤环境突出问题。对在贫困地区实施的各类项目，要严格把关，不能以牺牲生态环境为代价。

创新贫困地区生态治理。加大贫困地区山、水、林、田、湖生态保护力度，改善贫困地区水土流失状况，强化生态屏障区天然林保护及防护林建设，扩大天然林保护政策覆盖范围，逐步提高补助标准，加大对贫困地区的支持。引导贫困群众参与国家退耕还林还草、退牧还草、石漠化治理、天然林保护、防护林建设等重大生态治理工程，提高贫困人口受益水平，降低因灾致贫返贫发生率。结合国家重大生态工程建设，引导贫困群众调整产业结构，因地制宜发展舍饲圈养和设施农业，大力发展具有经济效益的生态林业产业。

（二）建立健全生态补偿机制。

加大贫困地区生态投入力度。在生存条件差、生态系统重要、需要保护修复的贫困地区，结合生态环境保护和治理，探索生态脱贫新路子。进一步优化支出结构，引导生态保护补偿资金

按照精准扶贫、精准脱贫的要求向贫困地区倾斜，向贫困人口倾斜，适当提高补偿标准。

探索多元化生态补偿方式。开展贫困地区生态综合补偿试点，创新资金使用方式，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。健全各级财政森林生态效益补偿标准动态调整机制。引导和鼓励开发地区、受益地区与生态保护地区开展横向生态补偿试点，运用碳汇交易、生态产品服务标志等补偿方式，探索市场化补偿模式，引导各类受益主体履行生态补偿责任。支持湘江、珠江、赣江三江源头等具备重要饮用水功能及生态服务价值的区域，开展跨区域生态补偿机制试点，并逐步向湖泊、湿地、林地、草地等领域扩展。支持武陵山、罗霄山片区森林生态资源丰富的贫困地区，开展生态资源置换安置资源的生态移民搬迁试点。

（三）创新生态建设和生态资金使用方式。

支持在贫困县以政府购买服务或设立生态公益岗位的方式，以森林、草原管护为重点，让贫困户中有劳动能力的人员参加生态管护工作，充实完善国家公园的管护岗位，增加省级以上自然保护区、国家公园周边贫困人口参与巡护和公益服务的就业机会。

专栏 13 生态公益岗位脱贫行动

（一）护林员岗位。在 40 个国家扶贫开发工作重点县和片区县选择身体健康、遵纪守法、责任心强、家庭人口 3 人（含）以上能胜任野外寻访工作的贫困人口转化为护林员，争取带动 20 万人脱贫。

(二) 护渔员岗位。在全省贫困县中选择遵纪守法、品行端正、身体健康、熟悉水性、热心公益、责任心强的贫困渔民，经培训实习转化为护渔员，协助渔政部门对渔业水域开展常态化巡逻，每人每年给予一定专项补助。

(三) 生态保护区公益岗位。在 40 个国家扶贫开发工作重点县和片区县的国家森林公园、国家湿地公园和省级以上自然保护区，安排贫困人口从事森林管护、防火和接待服务，增加劳务收入。

八、社会保障脱贫

统筹社会救助体系建设，促进扶贫开发与社会保障有效衔接，健全农村“三留守”和残疾人关爱服务体系，充分发挥农村低保等社会救助制度在稳定脱贫中的保障作用，实现社会保障兜底脱贫。

(一) 提高社会救助水平。

完善农村最低生活保障制度。推进最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接，对无法通过产业扶持和就业实现脱贫的家庭实行政策性兜底保障。建立低保标准与物价上涨挂钩的联动机制，逐步提高补助标准，推进农村低保标准与扶贫标准“两线融合”。建立农村低保与扶贫开发的信息共享平台，实现动态监测管理、工作机制有效衔接。

精准认定和帮扶低保对象。健全低保对象认定办法，完善社会救助家庭经济状况核对机制，规范农村低保审核审批程序，精准认定低保对象。加强农村低保与脱贫攻坚相关政策的有效衔接，采取就业成本扣减等措施，引导有劳动能力的低保对象依靠自身努力脱贫致富。

健全特困人员救助供养制度。精准认定特困人员，科学测算

基本生活标准和照料护理标准。提高特困人员供养服务水平，优先保障完全或部分丧失生活自理能力的特困人员。加大对农村孤儿和事实无人抚养儿童的保障力度，统筹做好特困人员救助供养制度与其他社会保障制度的有效衔接。

全面高效实施临时救助工作。加大贫困地区临时救助工作力度，切实做好遭遇突发性、紧迫性、临时性基本生活困难的农村贫困家庭的过渡性保障。完善贫困群众受灾、遭遇突发事件的生活救助机制。积极探索开展“救急难”工作，适时扩大“救急难”综合试点范围。搭建政府部门救助资源、社会组织救助项目与贫困户救助需求相对接的信息平台，鼓励引导社会组织、企事业单位和爱心人士开展慈善救助。

（二）逐步提高贫困人口养老保障水平。

引导农村贫困人口参加城乡居民养老保险，充分考虑贫困人口的实际缴费能力，对贫困人口保留现行100元的最低缴费档次；对完全丧失劳动能力、没有收入来源的贫困群体，由当地政府全部代缴最低标准的养老保险费，其他困难群体的缴费由当地政府给予部分补助，基本实现所有贫困人口享有养老保险。支持和鼓励有条件的贫困地区提高当地基础养老金标准。加快农村养老机构和服务设施建设，支持贫困地区建立健全养老服务体系，支持贫困村建立村民自治型养老机构。

（三）健全“三留守”人员和残疾人关爱服务体系。

加强对留守儿童的关爱服务。对农村留守儿童进行全面摸底

排查，建立信息管理系统和大数据共享平台，分类施策进行保障。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，深入推进“春蕾计划”、“恒爱行动”等关爱行动，加大对农村留守儿童的心理健康关爱力度，探索建立农村留守儿童的有偿代管机制。

提升留守老人关爱服务能力。研究制定留守老年人关爱服务体系相关政策，推进农村社区日间照料中心建设，提升乡镇敬老院服务保障能力和服务水平，支持地方农村幸福院等社区养老服务设施建设和运营，开展留守老人关爱行动。

开展留守妇女关爱行动。充分发挥妇联和社会组织的作用，积极开展关爱服务活动，加强对贫困地区留守妇女技能培训和居家灵活就业创业的扶持，切实维护留守妇女权益。

完善贫困残疾人关爱服务体系。将残疾人普遍纳入社会保障体系，并予以重点保障和特殊扶持。逐步完善残疾人康复救助制度，落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。加大贫困残疾人特殊教育、技能培训、托养服务实施力度，优先扶持贫困残疾人家庭发展生产，支持引导残疾人就业创业。

专栏 14 兜底保障脱贫

(一) 农村低保标准量化调整。全省统筹制定农村低保标准量化调整方案，确保 2017 年前所有地区农村低保标准都能达到或高于国家扶贫标准。农村低保标准低于国家扶贫标准的地区，按照国家扶贫标准综合确定本地区农村低保的最低指导标准。农村低保标准已达到国家扶贫标准的地区，参照上年度当地农村居民人均消费支出等因素量化调整，确保农村低保实际水平不降低。

(二) 农村低保与扶贫开发衔接。将符合农村低保条件的建档立卡贫困家庭纳入低保范围，将符合扶贫条件的农村低保家庭纳入建档立卡帮扶政策范围，发挥惠民政策合力。对于返贫家庭，分别纳入临时救助、医疗救助、农村低保等社会救助制度和建档立卡帮扶政策覆盖范围。

九、积极开展社会帮扶

发挥对口帮扶、扶贫协作和机关事业单位驻村帮扶的引领示范作用，凝聚社会各方面力量，进一步提高贫困人口帮扶精准度和帮扶效果，形成脱贫攻坚强大合力。

(一) 开展对口帮扶与扶贫协作。

完善对口帮扶机制。健全长沙市、湘潭市、岳阳市、衡阳市、株洲市、常德市、郴州市等7市对口帮扶湘西自治州7县的精准对接机制。帮扶市逐步增加对口帮扶财政投入，围绕被帮扶县脱贫攻坚、经济协作、园区共建、人才交流等重点领域，加强与对口帮扶市的交流合作；对口帮扶双方要建立联席会议工作机制，共同制定对口帮扶规划，每年确定1—2个帮扶工作重点。组织长沙县、浏阳市、宁乡县、醴陵市4个全国经济百强县分别与沅陵县、邵阳县、新化县、炎陵县等4个贫困县开展“携手奔小康”行动。探索在乡镇之间、行政村之间的结对帮扶。支持省内发达地区与贫困地区学校、医院建立对口帮扶关系，推进专业技术人员双向交流。以脱贫成效为导向，建立对口帮扶考核评价机制。推进统一战线凝心聚力“十三五”行动，整合统一战线资源参与精准扶贫。

拓展扶贫协作有效途径。深入贯彻《中共中央办公厅国务院

办公厅印发《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》的通知》（中办发〔2016〕69号）和国务院东西部联手扶贫协作会议精神，充分把握和利用山东省济南市帮扶我省湘西自治州、粤湘劳务协作脱贫试点等重大政策机遇，进一步拓展扶贫协作有效途径。坚持以扶贫规划为引领，整合扶贫协作和对口帮扶资金，聚焦脱贫攻坚，形成脱贫合力。按照精准扶贫、精准脱贫要求，把被帮扶地区贫困人口稳定脱贫作为工作重点，帮扶资金和项目瞄准贫困村、贫困户。结合供给侧结构性改革和贫困地区特色优势资源，支持省内外企业到贫困地区投资创业，建设一批贫困人口参与度高的特色产业基地，培育一批带动贫困户发展产业的合作组织和龙头企业，引进一批能够提供更多就业岗位的劳动密集型、文化旅游等企业，促进产业发展带动脱贫。建立帮扶双方劳务输出精准对接机制，提高劳务输出脱贫的组织化程度，因人因需提供就业服务。鼓励扶贫协作双方通过共建职业培训基地、开展合作办学等形式，对贫困地区有转移就业意愿的贫困家庭劳动力进行职业技能培训，组织引导贫困家庭子女到发达地区的职业院校、技工学校接受职业教育和职业培训。加强协作双方党政干部挂职交流，广泛开展人才交流。鼓励支持民营企业、社会组织、公民个人积极参与扶贫协作，开展捐资助学、慈善公益、医疗救助、支医支教、社会工作和志愿服务等扶贫活动。

（二）驻村帮扶。

推进驻村帮扶全覆盖。按照“联县带乡驻村”的原则，强化

党员领导干部联系基层制度，省、市、县三级党委和政府组织开展定点帮扶工作，提高机关干部派出比例，确保驻村帮扶工作队对所有贫困村、帮扶责任人对所有贫困户“两个全覆盖”。帮扶单位要从资金、项目、技术、市场、培训等方面，为驻村干部、“第一书记”开展帮扶工作提供力所能及的条件和保障，动员各级机关干部职工全面开展结对帮扶。帮扶单位要严格按照“12+1”的工作任务和“两不愁、三保障”的要求，着力帮扶所驻贫困村及其贫困人口。帮扶规划编制、产业连片开发、水利交通建设等要充分考虑与邻近贫困村的联动发展，引导带动驻点村所在乡镇的整体发展。

加强驻村帮扶管理。强化驻村扶贫工作队和驻村干部的跟踪管理，建立驻村工作队督查、考核、激励、问责机制，对帮扶成绩突出的优秀驻村干部优先提拔使用；对工作不力、帮扶成效差的单位和驻村干部进行通报批评、约谈问责。建立健全驻村工作队和干部职工精准扶贫到户到人责任制，切实做到不脱贫不脱钩。

（三）企业帮扶。

推进企业精准扶贫行动。动员国有和民营企业到贫困地区投资兴业。大力开展“万企联村”、村企共建、“万企帮万村”等企业精准扶贫行动，深入推进企业定点帮扶贫困革命老区县、贫困少数民族县，帮助加快实施一批村内道路、小型农田水利等设施建设。动员国有企业积极承担包村帮扶等扶贫开发任务。充分发

挥工商联的桥梁纽带作用，引导民营企业参与扶贫开发。

拓展企业帮扶渠道。在贫困地区设立产业投资基金，采取市场化运作方式，吸引企业到贫困地区参与资源开发、产业园区建设、新型城镇化发展；鼓励有条件的企业设立扶贫公益基金、开展扶贫慈善信托。落实相关税收优惠。完善对龙头企业参与扶贫开发的支持政策，对吸纳农村贫困人口就业的企业，按规定享受职业培训补贴等就业支持政策，调动企业带动贫困户就业增收的积极性。

专栏 15 企业扶贫重点工程

(一) 同舟工程。国有企业结合定点扶贫工作，对因遭遇突发紧急事件或意外事故，致使基本生活陷入困境乃至面临生存危机的群众，特别是对医疗负担沉重的困难家庭、因病致贫家庭，开展“救急难”行动，实施精准帮扶。

(二) “千企帮千村”精准扶贫行动。以民营企业为帮扶方，以建档立卡的贫困村为帮扶对象，以签约结对、村企共建为主要形式，力争用 3—5 年时间，动员全省 1000 家以上民营企业，采取产业扶贫、就业扶贫、公益扶贫等方式，帮助 1000 个以上贫困村脱贫。

(四) 军队帮扶。

构建军队帮扶体系。把地方所需、群众所盼与部队所能结合起来，优先扶持家境困难的军烈属、退役军人等群体。省军区系统和武警总队帮扶本辖区范围内一定数量贫困村脱贫。驻贫困地区作战部队实施一批具体扶贫项目，帮助发展特色产业，部队生活物资采购向贫困地区倾斜，促进改善贫困地区群众生产生活条件。

发挥军队帮扶优势。发挥思想政治工作优势，深入贫困地区开展脱贫攻坚宣传教育，组织军民共建活动，传播文明新风，丰

富贫困群众精神文化生活。发挥战斗突击力优势，深入贫困地区支持和参与农业农村基础设施建设、生态环境治理、易地扶贫搬迁等工作。采取军地联训、代培代训等方式，帮助贫困地区培养实用人才，培育一批退役军人和民兵预备役人员创业致富带头人。发挥军队科技、医疗等方面资源优势，配合实施科技扶贫、健康扶贫行动，促进军民两用科技成果转化运用。帮助革命老区加强红色资源开发，培育壮大红色旅游产业。

（五）社会力量帮扶。

推进专业社会工作扶贫。实施社会工作专业人才服务贫困地区行动计划。采取政府购买服务方式，组织民办社会工作服务机构，以农村留守人员、城市流动人口为重点，开展专业社会服务。鼓励发达地区社会工作专业人才到边远贫困地区、革命老区、民族地区为贫困人口提供社会工作服务，为当地培育社会工作服务机构，培养社会工作专业人才。推动社会工作专业人才参与扶贫工作，加强对社会扶贫工作人员和扶贫志愿者的社会工作知识培训，提高扶贫服务质量。

加大科技扶贫力度。加大选派科技特派员、科技副县市区长、科技副乡镇长到贫困地区工作力度，将武陵山片区农村基层教育卫生人才政策覆盖到所有贫困县。完善企业科技特派专家和“三区”科技人才选派机制，鼓励科技人员到贫困地区创办、领办、协办企业，广泛开展科技人员一对一到户帮扶指导。充分发挥高等学校在人才、科技、智力、信息、产业等方面的优势，每

年单列 30 项扶贫攻坚专项课题，支持高等学校围绕贫困地区产业发展、脱贫致富等重大课题开展科学研究。支持高等学校与贫困地区骨干企业深化合作，建设一批服务贫困地区优势特色产业发展的省级高校协同创新中心。依托省农科院、湖南农业大学、中南林业科技大学等农业科研院所、大专院校抓好种养大户、家庭农场主、农业合作社骨干的培训，指导贫困地区建设一批“星创天地”，引进和孵化一批科技型企业，建设一批紧密对接贫困地区优势特色产业的创新平台。

大力支持志愿者扶贫。实施脱贫攻坚志愿者服务行动计划。构建扶贫志愿者服务网络，充分发挥各类志愿服务组织的职能作用，针对贫困村、贫困户和困难群体的不同情况和需求，开展教育、医疗、文化、科技等志愿服务专项行动。鼓励支持专业技术人员、退休人员和社会各界人士参与扶贫志愿者行动，不断壮大志愿者队伍，提升志愿服务水平。

落实社会扶贫优惠政策。探索发展公益众筹扶贫，鼓励支持有条件的社会组织设立扶贫公益基金，投资贫困地区民生工程。鼓励社团组织吸引农村贫困人口就业，对有贡献的社团组织，通过政府购买服务进行补偿，保障社团组织按规定享受税收优惠、职业培训补贴等就业支持政策。

办好扶贫宣传活动。在每年的 10 月 17 日全国扶贫日期间举办专题活动，动员更多的社会力量加入到扶贫工作中来。通过电视、广播、报刊、互联网等媒体，以“扶贫宣传月”“扶贫主题

日”等形式，弘扬中华民族扶贫济困传统美德，以扶贫表彰、评选宣传等形式，宣传推广扶贫先进典型和成功经验，引导和鼓励社会各界关注、参与和支持扶贫事业，营造良好的舆论氛围。

专栏 16 社会工作专业人才和志愿者帮扶

(一) 社会工作专业人才服务贫困地区行动计划。社会工作专业人才服务“三区”行动计划。采取政府购买服务方式，向边远贫困地区和革命老区、民族地区选派社会工作专业人才，为贫困人口、老年人、儿童、青少年、残疾人等特殊群体提供社会工作服务，为“三区”培养本土社会工作专业人才。农村留守人员社会关爱行动。采取政府购买服务方式，支持民办社会工作服务机构和社会工作专业人才在贫困村建立社会工作站，为农村“三留守”人员和特困群体提供生活扶助、精神慰藉、关系调适、能力提升、社会融入等服务，帮助建立完善的社会支持保护体系，提升自我发展能力。城市流动人口社会融入行动。采取政府购买服务方式，组织民办社会工作服务机构以社区为依托，面对城市流动人口特别是贫困家庭农民工群体提供生活扶助、就业援助、生计发展、权益维护、城市适应、资源链接、能力提升等方面专业社会工作服务，促进城市居民认同、接纳农民工群体，推动农民工与城市户籍居民的良性互动。

(二) 脱贫攻坚志愿者服务行动计划。支持“扶贫攻坚”志愿者行动。支持有关志愿者服务组织选择贫困县，针对贫困村、贫困户和特殊困难群体，在教育、医疗、文化、科技领域开展志愿服务行动。“邻里守望”志愿服务行动。支持志愿者服务组织开展“邻里守望”志愿服务试点，以空巢老人、残障人士、农民工及困难职工、留守儿童等群体为重点，广泛动员社会力量，开展生活照料、困难帮扶、文体娱乐、技能培训等方面的志愿帮扶活动。

(三) 10·17 扶贫日系列活动。积极组织参加“10·17”国家扶贫日表彰活动。继续开展“脱贫攻坚示范村”、“最美扶贫人物等”评选活动，授予获奖对象荣誉奖牌。举行扶贫募捐活动，开展捐资助学、慈善医疗救助、“我想有个家”等社会扶贫工程。

(四) “三社”力量精准帮扶行动。积极引导省内 10000 余家社会组织、2600 余家城市社区、150 余家慈善组织、100 余家老区促进会、100 余家社会工作机构“三社力量”精准帮扶 16000 余户贫困户（其中社会组织帮扶 10000 户，社区组织帮扶 5000 户，慈善组织帮扶 1000 户，老区促进会、社会工作机构各帮扶 100 户）。

(六) 国际交流合作。

坚持“引进来”与“走出去”相结合，积极引进国际资金、信息、技术、智力、理念、经验，做好外国政府和国际组织在我省实施的扶贫项目，支持我省脱贫攻坚事业。积极总结和分享我省扶贫开发的经验和成果，加强对外交流，增强国际社会对湖南精准扶贫、精准脱贫工作的认同，树立形象，提升影响力。

十、着力提升贫困地区区域发展能力

以集中连片特困地区、革命老区、民族地区为重点，着力解决贫困村通路、通水、通电、通网络等问题，加强重大基础设施建设，改善贫困地区发展环境，提升“造血”能力，为解决区域性整体贫困问题提供有力支撑。

（一）继续实施武陵山、罗霄山片区规划。

统筹推进两大片区规划实施。组织实施湖南省武陵山、罗霄山片区区域发展与脱贫攻坚“十三五”实施规划，片区重大基础设施和重点民生工程要优先纳入“十三五”相关专项规划和年度计划，集中建设一批区域性重大基础设施和重大民生工程，明显改善片区区域发展环境、提升自我发展能力。

完善片区联系协调机制。进一步完善我省片区联系工作机制，充分发挥省直部门联系会议制度功能，切实做好片区区域发展重大事项的沟通、协调、指导工作。强化片区所在市州、县市区人民政府主体责任，组织开展片区内跨行政区域沟通协调，及时解决片区规划实施中存在的问题和困难，推进片区规划各项政策和项目尽快落地。

（二）改善贫困地区基础设施。

构建外通内联的交通运输通道。加强集中连片特困地区、革命老区、民族地区对外运输通道建设，推动怀邵衡、黔张常、张吉怀、渝怀复线、兴永郴赣等国家铁路项目以及高速公路网连接贫困地区的重大交通项目建设，推进支线机场、通勤机场在我省贫困地区布局，加快湘西、武冈机场建设；加快省级高速公路、

等级公路向贫困地区延伸，提高干线公路技术标准，加强贫困地区市际、县际运输通道建设；在具备水资源开发条件的贫困地区，统筹内河航电枢纽建设和航运发展，提高通航能力；完善贫困地区县级客运站场建设，确保每个贫困县建有一个二级以上客运站，加快贫困地区货运枢纽（物流园区）建设，初步形成我省贫困地区“外联内通、干支结合、乡村通畅、班车通村”的综合交通运输网络。到2019年，实现贫困地区所有县城30分钟内上高速，实现二级以上公路直达所有贫困县城并覆盖重点乡镇等主要交通节点。

着力提升贫困地区水利设施保障能力。加快涪天河水库、莽山水库等贫困地区重大水利工程、大中型灌区续建配套与节水改造等水利项目建设，确保农田灌溉保障率和有效灌溉面积占耕地面积比例大幅提高。按照“确有需要、生态安全、可以持续”的原则，再筹划新上一批水利扶贫项目，提高水资源开发利用水平。加强对贫困地区中小河流治理、抗旱水源建设、病险水库（闸）除险加固、山洪灾害防治等防洪薄弱环节建设的支持力度，提高贫困地区防洪抗旱减灾能力，将贫困地区水利服务水平提高到全省平均水平。

综合实施贫困地区能源工程建设。科学规划贫困地区重大煤电、水电项目，积极推动贫困地区火电、风电等能源开发，加快推动贫困地区实施“气化湖南”工程，支持建设中石化新疆煤制气外输管道湖南段、重庆酉阳—湖南龙山、湖北石首—湖南华容

等国家干线和省际气源管道，加快推进省内天然气干支线建设，到2020年所有贫困县县城通过管道天然气、CNG、LNG等方式实现“气化”。重大能源开发和输送项目，同等条件下优先在贫困地区布局，优先实施贫困地区农村电网升级改造，积极开发贫困地区清洁能源，有序推进湘西自治州、张家界市、常德市页岩气勘探开发及利用。支持贫困地区小水电扶贫开发，稳步推进光伏扶贫，积极探索风电扶贫开发。

加强贫困地区互联网和物流基础设施建设。实施贫困地区中小城市基础设施网络完善工程，推进贫困县骨干网、城域网扩容提速以及光网化改造，优化宽带网络结构和性能，提升信息化扶贫能力。建设精准扶贫大数据平台，实施“互联网+精准扶贫”工程。支持在武陵山、罗霄山等贫困地区省际边界城镇建设一批商贸物流中心，形成辐射面宽、带动力强的区域物流节点。支持贫困地区建设一批区域性仓储配送基地。扶持农产品冷链物流基础设施建设，完善产业预冷、销地冷藏和保鲜运输、保鲜加工等设施，努力实现农产品冷链物流全覆盖。支持贫困地区物流通道、园区、口岸、配送中心等基础设施建设，增强区域物流节点综合服务功能。

（三）改善贫困村、贫困户生产生活条件。

全面推进村组道路建设。加大对贫困地区农村公路建设投入，实施贫困地区“窄路加宽”和通村组路（连通25户以上的自然村）建设工程，优先安排建档立卡贫困村实施，提高通村

路、旅游路、产业路通达标准。全面实施“平安放心”工程，加大安保工程建设力度，全面完成危桥改造。建立村组道路维护机制，安排资金支持贫困地区农村公益性基础设施管理养护。全面实施“村村通班车”工程，确保到2020年有条件的建制村客运班线通达率达到100%。

全面解决贫困村安全饮水问题。实施农村饮水安全巩固提升工程，与贫困村、贫困户精准对接，加快建设一批集中供水工程。采取差别式扶持政策，对水源保障率不达标工程以及分散性供水和水质不达标工程实行提质增效改造。开展净水设施改造和消毒设备配套工程、水源保护和信息化建设，提升贫困村自来水普及率、供水保证率、水质达标率，到2020年全面解决贫困人口存在的饮水安全问题，贫困地区农村集中供水率达到85%，自来水普及率达到80%。

着力提升贫困村能源保障。优先实施贫困村电网升级改造，提升电网供电能力和供电质量，2018年前彻底解决“低电压”、“卡脖子”现象，保障所有贫困村用上安全优质的电能。支持贫困村开发清洁能源，因地制宜发展沼气工程。采取大电网延伸以及风电光电互补、小水电、生物质能源等可再生能源分散供能。有序推进光伏扶贫，鼓励利用废弃土地、荒山荒坡、建筑屋顶、农业大棚等建设分布式光伏电站，开辟绿色通道，优先安排接入上网，提供小额信贷支持，促进贫困村、贫困户长久受益。

加快贫困村信息网络设施建设。加快贫困乡村宽带网络建

设，实施贫困地区入村互联网宽带建设工程，建立省内电信普遍服务补偿机制，力争5年内实现所有贫困村光纤网络和4G网络有效覆盖，农村家庭宽带接入能力达到50Mbps以上。拓展宽带应用领域，推广贫困村医疗、教育、生产、流通等信息化服务。

积极推进贫困村物流设施建设。加强贫困村邮政基础设施建设，全面实现“乡乡设所、村村通邮”，有效解决农村邮政服务“最后一公里”问题。充分发挥各级供销合作社网络优势，积极推进“工业品下乡”和“农产品进城”工程。加快推进“快递下乡”工程，完善贫困村快递揽收配送网点建设，利用村委会、供销超市等公共服务平台开展农村快递服务，实现“村村通快递”。

加快推进贫困户危房改造。优先实施贫困户危房改造，完善现有政策，提高补贴标准，整合扶贫、移民、国土资源等各类建房资金，借助金融支持政策，以空间换时间，力争到2019年全面解决全省约80万贫困人口的安居问题。坚持先规划后建设，将农村危房改造与整村推进、新农村建设、传统村落保护发展、美丽乡村建设结合起来，优先帮扶自然条件恶劣的深度贫困村和基本无投劳能力、无自筹资金能力的贫困户，引导贫困户科学选址、理性建房，鼓励有条件的村集中建房。

加强贫困村人居环境整治。在贫困村开展饮用水源保护、生活污水和垃圾处理、畜禽养殖污染治理、农村面源污染治理、乱埋乱葬等人居环境整治工作，保障处理设施运行经费，稳步提升贫困村人居环境水平。到2020年所有贫困村及相关集镇的农村

生活垃圾治理达到“五有标准”，普遍建立村庄保洁制度，设立保洁员岗位并优先聘用贫困人口。开展村庄卫生厕所改造，逐步解决贫困村人畜混居问题。建设村内道路照明等必要的配套公共设施。

不断提升贫困农村社区服务能力和水平。整合利用现有设施和场地，优先在贫困村开展农村综合服务平台建设，发挥好农村社区综合服务功能。结合易地扶贫搬迁工程，在安置区配套建设集医疗、文化、体育等功能为一体的综合性服务设施，努力提高社区管理信息化服务水平，方便贫困户办事创业。逐步构建线上线下相结合的贫困村农村社区服务新模式，积极推进一站式服务信息平台和社区服务中心建设，深化贫困村农村社区建设试点。加强贫困村乡风文明和村规民约建设。

加强公共文化服务体系建设。实施文化部等七部委《“十三五”时期贫困地区公共文化服务体系建设规划纲要》（文公共发〔2015〕24号），促进基本公共文化服务标准化、均等化。按照公共文化建设标准，对贫困县不达标公共文化设施提档升级、填平补齐。启动实施流动文化车工程。为贫困村文化活动室配备必要的文化器材。采取政府购买服务等方式，加大公共文化产品和服务供给。推进重大文化惠民工程融合发展，提高公共数字文化供给和服务能力。推动广播电视村村响户户通升级，到2020年基本实现数字广播电视户户通。

着力改善贫困村生产条件。加快推进贫困村农田水利、土地

整治、中低产田改造和高标准农田建设。大力整治农村河道堰塘，建设生态清洁小流域。加大以工代赈投入力度，优先实施贫困村中小型农田水利和“五小水利”设施建设，优先将贫困村符合条件的重点小型水利工程设施纳入中央和省资金补助范围，着力解决农村生产设施“最后一公里”。结合产业发展，改造建设一批资源路、旅游路、产业园区路，新建改造一批生产便道，推进“交通+特色产业”扶贫。

专栏 17 改善贫困村、贫困户生产生活条件

(一) 农村公路工程。支持贫困地区对 26033 公里窄路基路面农村公路加宽改造，其中集中连片特困地区加宽改造 20148 公里，片区外贫困县加宽改造 1800 公里，其他贫困县加宽改造 4085 公里。实施贫困地区危桥改造。贫困地区危桥改造建设项目 31804 延米/920 座。其中，武陵山片区危桥改造建设项目 23665 延米/572 座；罗霄山片区危桥改造建设项目 1461 延米/53 座；其他贫困地区危桥改造建设项目 6678.6 延米/295 座。支持贫困地区资源路、产业路、旅游路建设，按照每个贫困县 30 公里的标准支持建设产业路（重要县乡道），总规模约 1500 公里；全省贫困地区规划 86 个景区旅游公路 777 公里，其中武陵山片区 545 公里，罗霄山 58 公里，其他地区 174 公里。实施 99 公里通畅工程，解决 66 个撤并建制村通硬化路问题。视省筹资金可能，适当支持农村公路路网完善和易地搬迁、通村组路建设。

(二) 水利扶贫工程。继续实施农村饮水安全巩固提升工程。配套改建与新建工程 10289 处，工程覆盖人口 1250 万人，其中贫困地区贫困人口 450 万人。工程净水设施改造与消毒设备配套 1379 处，受益人口 538 万人。大力开展小型农田水利工程建设，因地制宜实施“五小水利”工程，提高农业生产能力，新增、改善灌溉面积 60 万亩，使 40 万贫困户、150 万贫困人口受益。

(三) 农村电网改造提升工程。到 2018 年底，完成 5413 贫困村电网改造升级，其中改造未改村 456 个，升级已改村 4957 个。到 2020 年，全省贫困地区实现稳定可靠的供电服务全覆盖，建成现代农村电网。

(四) 网络通信扶贫工程。推进贫困村通宽带，力争到 2020 年实现宽带网络覆盖 90% 以上的贫困村。

(五) 土地和环境整治工程。土地整治工程。开展贫困地区土地综合整治，增加耕地数量、提升耕地质量、完善农田基础设施。农村环境整治工程。推进农村垃圾集中收集点、污水处理设施、停车场等生活设施建设。到 2020 年，所有贫困村生活垃圾治理达到“五有标准”，90% 以上的贫困村生活污水、畜禽粪便、农村家庭改厕得到处理。

(六) 农村危房改造工程。2016—2018 年每年完成 5 万户左右贫困户 D 级危房改造和无房户建房任务，2019 年底前基本完成全省农村现有贫困户农村危房改造，并巩固提升改造成果。

(七) 贫困村综合服务平台建设工程。2017—2019年，建设和完善6924个贫困村综合服务平台，含村卫生室、便民服务设施、文体活动室、电商服务站等内容，提升贫困村社区服务能力。

(八) 以工代赈工程。以贫困村为重点，吸纳贫困人口参与，在贫困地区新增和改善基本农田88.85万亩，新增和改善灌溉面积132.71万亩，建设农村道路9608公里，治理水土流失面积1958平方公里，片区综合开发面积1212平方公里，建设草场44.05万亩。

(九) 彩票公益金支持革命老区扶贫工程。继续在老区贫困县中的贫困村实施中央彩票公益金村内基础设施建设项目，建设与群众生产生活密切相关的交通、水利和环境改善等基础设施，增强农业生产防灾抗灾能力，增加有效灌溉面积，实现项目区每个行政村设有文化广场（配健身器材）、村内公厕、垃圾集中点。

(四) 解决区域性整体贫困问题。

突出重点贫困地区脱贫攻坚。积极落实《中共湖南省委办公厅湖南省人民政府办公厅印发〈关于加大脱贫攻坚力度支持革命老区开发建设的实施意见〉的通知》（湘办发〔2016〕38号），加强老区扶贫项目精准布局和资金精准投放，加强老区群众知识技能培训。继续深入实施湘西地区开发战略。加快推进民族地区重大基础设施项目和民生工程建设，实施少数民族特困地区和特困群体综合扶贫工程。积极创新民贸民品政策，争取将符合条件的县市区纳入国家民贸县范围，设立省级民贸县，将享受民族自治地方待遇的县市区纳入省级民贸县范围。扶持民族手工艺保护与发展等民族地区特色产业项目，重点打造200个少数民族特色村镇，构建乡村旅游、生态旅游和民族民俗旅游圈、带、线。加强水库库区和移民安置区基础设施建设，发展移民特色产业，实施移民脱贫致富计划，建设移民美丽家园和小康库区。

推动脱贫攻坚与新型城镇化融合发展。支持贫困地区基础条件较好、具有特色资源的县城和小城镇加快发展，打造一批商贸

特色小镇、少数民族特色村镇、旅游名镇和宜居小镇。结合中小城市、小城镇发展进程，加快户籍制度改革，全面实施居住证制度，推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户。统一布局水电路气信和生态环保等基础设施，实现城乡联网。推动城镇公共服务向农村延伸，逐步实现城乡基本公共服务制度并轨、标准统一。

推进贫困地区区域合作与对外开放。推动贫困地区深度融入“长江经济带”和“一带一路”发展战略，实现向外借力发展。加强武陵山、罗霄山片区省际区域协作，围绕脱贫攻坚、经济协作、园区共建、人才交流等重点领域，加强与贵州、重庆、湖北、江西等省市的交流合作，促进边界贫困地区文化、旅游产业发展和基础设施共建共享。支持具备条件的贫困地区申请设立海关特殊监管区域，积极承接加工贸易梯度转移。拓展贫困地区招商引资渠道，利用外经贸发展专项资金促进贫困地区发展，优先支持贫困地区项目申报借用国外优惠贷款。鼓励贫困地区培育和发展会展平台，提高知名度和影响力。

十一、保障措施

（一）强化规划引领。

发挥规划引领作用。县级以上人民政府要紧扣全省“十三五”脱贫攻坚规划的要求和部署，结合实际制定与区域发展、行业发展等规划相衔接的脱贫攻坚规划，并指导重点乡镇和贫困村

制定脱贫规划。省、市、县各部门要将精准扶贫、精准脱贫作为“十三五”规划的重要内容，部门专项规划相关内容要与脱贫攻坚规划相衔接。

发挥规划指导效力。各级各有关部门要严格按照脱贫攻坚规划推进精准扶贫工作，县、乡、村要根据脱贫攻坚规划制定年度实施计划，有计划有步骤推进各项工作，年度扶贫项目要进入规划项目库，统一管理，分期分批、有序实施、精准落地，确保规划与实际工作不脱节，克服“两张皮”现象。

发挥规划统筹功能。按照“统一规划、渠道不变、集中使用、注重实效”的原则，整合中央和省级各部门专项扶贫资金、行业资金、金融资金、社会资金等各类扶贫资金，重点瞄准贫困村和贫困人口，集中力量解决突出问题，提高扶贫的整体效应。坚持扶贫项目与其他部门项目有机对接、统筹实施，推进规划项目的市场化运作，提高项目的经济效益和社会效益。

（二）坚持分类推进。

分类推进贫困县脱贫攻坚。对集中连片特困地区贫困县，要完善联系协调机制，完善政策措施，实行重点倾斜支持，着力加快重大基础设施项目和民生工程建设，为贫困乡村的发展创造良好的环境。集中连片特困地区以外贫困县，依托湘南承接产业转移示范区建设、洞庭湖生态经济区建设，大力发展服务业、区域特色产业，带动脱贫攻坚。加大对老区贫困县、民族地区贫困县的项目布局和资金投放，加快重点贫困地区脱贫攻坚进程。

以贫困村为单元重点突破。以贫困村为平台，结合当地资源禀赋和产业基础，因地制宜实施贫困村产业推进行动，发展贫困户有能力经营的产业项目，实现特色产业对有条件的贫困村、贫困户全覆盖。围绕生产生活条件改善，着力实施好农村安全饮水巩固提升、农村电网升级改造、农村道路建设、贫困村信息化、贫困户危房改造和环境综合治理工程。针对贫困群众生活难题，抓好城乡居民基本医疗保险、城乡居民养老保险、最低生活保障和社会救助制度落实，加强农村卫生服务、特困人员供养、文化和广播电视等设施建设，提升贫困村公共服务均等化水平。

逐户逐人实现精准脱贫。按照“精准脱贫、不落一人”要求，把年度脱贫任务分解到市、县、乡、村，具体到户到人。对每个贫困对象，严格落实帮扶责任人和帮扶计划，按照“七个一批”办法，因人施策、因贫施策，采取扶持生产发展和就业、易地扶贫搬迁、开展教育培训、落实医疗保险和救助政策、实施生态补偿、社保兜底等方式，逐户逐人实现脱贫，最终实现全面脱贫目标。

（三）创新体制机制。

精准脱贫管理机制。建立扶贫对象动态管理及退出机制。做好扶贫对象识别和建档立卡动态管理工作，以现有贫困人口为基础，建设全省扶贫开发的大数据平台，形成与关联行业部门信息互联、数据共享的资源平台，实行脱贫销号、返贫录入，做到贫

困人口有进有出动态管理。严格执行贫困县、贫困村和贫困人口的退出标准、退出程序，严禁“数字脱贫”、“假脱贫”。实行“脱贫不脱政策”，对退出的贫困县、贫困村和贫困户，在规定的期限内继续享受扶贫相关政策，防止边脱贫、边返贫，巩固脱贫成效。

扶贫资源整合机制。落实行业部门脱贫攻坚责任，相关部门资金和项目安排要重点向贫困地区倾斜，并最大限度落实到贫困村、贫困户。县级特别是贫困县要以脱贫攻坚规划为引领，以重点扶贫项目为载体，把专项扶贫资金、相关涉农资金、社会帮扶资金捆绑使用，推进规划实施，完成脱贫任务。省级统一编制政府购买扶贫社会服务的目录与预算，指导市县执行。发挥财政资金引导作用，推动商业性金融、开发性金融、政策性金融向贫困地区延伸，实现对贫困人口金融服务全覆盖，满足贫困地区各类经营主体的资金需求。

贫困群众参与机制。通过政策宣讲、典型引路和思想政治工作，引导贫困群众树立“苦熬不如苦干”的观念和“勤劳致富光荣”的思想，激发贫困群众强烈的发展愿望，增强脱贫奔小康的信心，依靠自身努力增加收入，改变贫困落后面貌，过上美好生活，实现“富口袋”与“富脑袋”的有机结合。坚持尽力而为、量力而行，正确引导群众预期，避免政府大包大揽。发动群众积极参与村脱贫规划编制、项目选择和实施、资金使用管理等过程，提高项目的群众参与度，充分调动群众的积极性和主动性。

积极运用市场思维、市场机制、市场手段解决贫困问题，培育贫困人口的市场意识，提升他们的市场经营能力和风险防范能力。

资金项目管理机制。建立贫困县财政涉农资金整合机制，实行资金使用、项目审批、政府采购、招投标、项目管理、监管责任“六到县”，建立县审批、县整合、省备案的资金项目管理机制，省级相关部门不得限定资金在贫困县的具体用途，侧重加强事中事后监管。进一步完善财政专项扶贫资金管理，提高使用效益和扶持精准度。建立规划项目协同推进机制，每年汇总项目实施计划，定期组织调度，逐年完成项目。健全扶贫项目公告公示制度，建立资金、项目动态监督管理机制和资金违规使用责任追究制度。加强财政监督检查和审计、稽查等工作，充分发挥社会监督的作用，构建常态化、多元化资金项目监管机制。坚持廉洁扶贫、阳光扶贫，结合精准扶贫大数据管理，建立健全扶贫资金、项目信息跟踪管理机制，确保资金使用安全、有效、精准。

考核评估激励机制。把扶贫工作考核分别纳入全面小康考核、领导班子和领导干部年度考核、年度绩效考评范围；认真组织对各市州、县市区（含管理区）脱贫攻坚工作考核、行业部门扶贫责任制考核和驻村帮扶考核，推进考核向基层延伸。强化考核结果运用，实行脱贫攻坚工作实绩与单位绩效考评、干部选拔使用、评先评优挂钩。建立脱贫成效第三方评估机制，邀请民主

党派和科研机构、社会组织对脱贫攻坚政策措施落实和扶贫绩效进行第三方评估，增强绩效评估的公信力和诚信度。

（四）加大政策支持。

财政政策。发挥政府投入在扶贫开发中的主体和主导作用，确保精准脱贫投入力度与脱贫攻坚任务相适应。省级财政大幅增加专项扶贫资金，省级一般性转移支付资金、各类涉及民生的专项转移支付资金、预算内投资进一步向贫困地区和贫困人口倾斜，统筹考虑面上县的脱贫需求；省财政通过统筹整合财政涉农资金，下放项目审批权，支持贫困县实施精准扶贫、精准脱贫。各市州、县市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，并纳入本级财政预算。各行业部门的资金项目以及重大工程要向贫困地区倾斜，涉农专项转移支付资金要重点用于贫困地区；各行业部门要将更多资源投向贫困村贫困户。

投资政策。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配套和西部集中连片特困地区地市级配套资金的政策。健全社会投入机制，鼓励社会组织承接中央单位定点扶贫、东西部扶贫协作、省内对口帮扶具体项目实施，鼓励国有及民营企业、社会组织和慈善机构，支持采取众筹众扶众包方式，加大帮扶投入。落实扶贫公益捐赠和企业扶贫优惠政策，促进社会资源向贫困地区聚集。盘活贫困村、贫困人口的林权、集体土地、承包经营权、宅基地使用权等权益资源，扩大自身资本积

累。

金融政策。全面实施《湖南省金融精准扶贫规划（2016—2020年）》，鼓励和引导金融机构结合贫困地区实际，创新特色产业、基础设施、易地扶贫搬迁、公共服务建设信贷产品和融资方式，对贫困县、贫困村、贫困户实现融资、支付、征信、保险、金融消费者权益保护等多元化金融服务全覆盖。支持创业担保贷款、“两民”贴息贷款、妇女小额贷款、康复扶贫贷款，推广涉农信用保证保险贷款等多种小额信贷产品。用好用活扶贫再贷款，优先支持贫困户和带动贫困户就业发展的企业、农民专业合作社。实施精准扶贫特色农业保险，对51个贫困县贫困户和参与精准扶贫的新型农业经营组织给予保费补贴。积极稳妥推进“两权”抵押贷款试点，探索创新农村集体建设用地抵押、农村承包土地经营权抵押、农民住房财产权抵押等综合农村产权抵质押方式。支持证券、保险、融资性担保、期货、信托、租赁等金融机构在贫困地区设立分支机构。支持贫困地区新设村镇银行、小额贷款公司等新型金融组织，条件成熟时，支持农民专业合作社成立农村资金互助组织，开展农民合作社信用合作试点。在每个贫困村建立金融扶贫服务站。支持贫困地区符合条件的企业通过主板、创业板、全国中小企业股份转让系统、区域股权交易市场等进行股本融资。支持有条件的地方设立扶贫贷款风险补偿基金和担保基金，专项用于贫困户贷款以及带动贫困人口就业的各类扶贫经济组织贷款风险补偿。加快贫困地区信用体系建设，建

设 10 个金融精准扶贫示范县（市）、100 个金融精准扶贫示范村、1000 个金融精准扶贫示范点。

土地政策。支持贫困地区调整完善土地利用总体规划，优先将贫困地区的工业园区、产业园区建设项目纳入土地利用总体规划；全省新增建设用地计划指标优先保障扶贫开发用地需要，专项安排国家扶贫开发工作重点县年度新增建设用地计划指标，城乡建设用地增减挂钩指标优先保证贫困县、贫困村。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，力争实现贫困村土地整治项目全覆盖。将易地搬迁用地全部纳入土地利用年度计划，并向易地搬迁任务重的市州倾斜下达城乡建设用地增减挂钩指标。推进城镇低效用地再开发和历史遗留工矿废弃地复垦利用，在有条件的贫困地区，优先安排国土资源管理制度改革试点，支持湘西地区开展低丘缓坡荒滩等未利用地开发利用试点。

干部人才政策。切实加强贫困地区干部队伍建设。加大选派优秀年轻干部到贫困地区工作力度，扩大人才区域交流，有计划地选派后备干部到贫困县挂职任职。落实有关优惠政策，加强贫困地区基层公务员考录工作和有关人员职业资格考试工作。加大贫困地区干部教育培训力度。实施“边远贫困地区、民族地区和革命老区”人才支持计划，建立完善政府为贫困地区购买人才公共服务制度。研究制定引导人才向基层和艰苦地区流动的激励政策，在待遇、职称、津贴、选拔任用等方面给予倾斜，切实解决

实际困难。加强和改进艰苦边远地区县乡事业单位公开招聘工作的政策措施。扶贫任务重的乡镇要有专门干部负责扶贫开发工作。鼓励和引导人才智力向贫困地区流动。

（五）全力组织实施。

加强组织领导。各级党委和政府要认真贯彻落实省委、省人民政府决策部署，把脱贫攻坚作为中心任务，层层签订脱贫攻坚责任书，层层落实责任制。重点抓好县级党委和政府脱贫攻坚领导能力建设，改进县级干部选拔任用机制，落实脱贫攻坚期内保持贫困县党政正职稳定的规定。贫困乡镇的党政正职，也要保持相对稳定。完善各级扶贫开发机构的设置和职能，充实加强各级扶贫开发工作力量。充分发挥基层党组织和党员队伍在脱贫攻坚中的作用。坚持“选优、训强、严管、激活、备足”，切实加强基层党组织领导班子特别是乡镇党委书记和村党组织书记队伍建设。加大选派优秀干部到村担任第一书记力度，确保党组织软弱涣散村和贫困村全覆盖。完善和落实党员积分管理、承诺践诺、设岗定责、党员活动日等制度机制，充分发挥党员队伍在脱贫攻坚中的先锋模范作用。

明确责任分工。实行省负总责、市县落实、乡村实施的工作机制。在省委、省人民政府统一领导下，各有关部门按照职责制定扶贫工作行动计划或实施方案，出台相关配套支持政策，并负责推进落实，同时要加强规划实施的业务指导和督促检查。市州党委和人民政府做好上下衔接、域内协调和督促检查等工作。县

级党委和人民政府负责本规划的组织实施，并对实施效果负总责。乡镇党委和人民政府负责扶贫开发的具体实施，将脱贫攻坚各项任务落实到村到户到人。村民委员会协助乡镇做好扶贫政策宣传发动、贫困户识别、贫困村和贫困人口退出、数据采集填报、扶贫措施落实等相关工作。

强化推进实施。省扶贫办要会同省发改委、省财政厅、省交通运输厅、省水利厅、省教育厅、省民政厅、省林业厅、省农委、省卫生计生委、省人力资源社会保障厅等部门，建立完善规划项目库，并按职能分工落实；要依托扶贫开发建档立卡信息系统和相关项目管理系统，定期开展规划、项目实施情况监测评估工作。监测评估结果作为相关部门以及市州、县市区党委和人民政府脱贫攻坚工作考核的重要依据，及时向省委、省人民政府报告。规划确定的约束性指标以及重大工程、重大项目、重大政策和重要改革任务，要明确责任主体、实施进度要求，确保如期完成。

严格监督问责。把落实脱贫攻坚责任作为执纪监督问责的重要内容，认真开展对中央和省委、省人民政府关于脱贫攻坚各项决策部署贯彻执行情况的监督检查，严格查处扶贫领域“四风”和“雁过拔毛”式腐败问题。加强对资金和项目申报、分配、管理、使用等环节的监督。注重联动督查，努力形成省、市、县、乡、村五级上下联动，以及财政、审计、扶贫等相关职能部门相互联动的监督机制。落实县级以上人民政府向同级人大常委会报

告扶贫开发工作制度，充分发挥党代表、人大代表、政协委员、党风监督员、特邀监察员以及新闻媒体的监督作用，形成监督合力。严格执行干部作风和群众工作纪律各项规定，对违反贫困县约束机制、贫困退出机制、扶贫资金管理使用规定、脱贫攻坚责任制和其他重大扶贫政策，情节严重的，严格追究责任。

抄送：省委各部门，省军区司令部。

省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省高级人民法院，省
人民检察院。

各民主党派省委。

湖南省人民政府办公厅

2017年3月31日印发

