

洛阳市人民政府办公室文件

洛政办〔2017〕67号

洛阳市人民政府办公室 关于印发洛阳市“十三五”脱贫攻坚规划的 通 知

各县（市、区）人民政府，市人民政府有关部门、各有关单位：

《洛阳市“十三五”脱贫攻坚规划》已经市委、市政府研究同意，现印发给你们，请认真组织实施。

洛阳市人民政府办公室

2017年7月6日

洛阳市“十三五”脱贫攻坚规划

为全面打赢洛阳市“十三五”脱贫攻坚战，早日实现“四高一强一率先”奋斗目标，确保到2020年我市农村人口全部脱贫、贫困村全部退出、贫困县全部摘帽，贫困人口与全市人民一道同步迈入全面小康社会，依据《河南省“十三五”脱贫攻坚规划(2016—2020年)》《中共洛阳市委、洛阳市人民政府关于打赢脱贫攻坚战的实施意见》等精神，结合洛阳实际，编制本规划。

第一章 规划背景

第一节 扶贫成效

洛阳市是河南省扶贫开发工作重点地区和革命老区全覆盖地区。自1986年国家实施扶贫开发战略以来，历届洛阳市委、市政府对扶贫开发工作都高度重视，经过持续的政策扶持和广大干部群众的努力奋斗，贫困地区经济社会事业有了长足进步，基础设施条件有了很大改善，产业发展有了一定基础，群众温饱问题得到根本解决。特别是“十二五”期间，市委、市政府坚持把扶贫开发工作纳入经济社会发展大局统筹谋划、统筹部署，实施精准扶贫、精准脱贫方略，不断加大工作力度，健全工作机制，

构建“三位一体”的大扶贫格局，全市共投入各类扶贫开发资金 23.9 亿元，其中，中央、省财政扶贫资金 12.9 亿元，市财政扶贫资金 3.1 亿元，县财政扶贫资金 1.33 亿元，整合部门资金 6.57 亿元，实现了 31 万人的脱贫目标。完成贫困群众扶贫搬迁 3.33 万户、13.72 万人；实施贫困村整村推进 340 个；实施各类产业扶贫项目 582 个，利用小额到户贷款贴息扶持贫困户 1.25 万户，带动 6 万贫困户受益；实施“雨露计划”培训 8.16 万人；实施社会化产业扶贫“金果树工程”项目 212 个，签约资金 48.35 亿元；实施公益扶贫“爱心圆梦工程”项目 294 个，接收捐赠资金 2.47 亿元。

第二节 面临的机遇和挑战

“十三五”是全面建成小康社会的冲刺期，也是扶贫开发的脱贫攻坚期，党中央发出了打赢脱贫攻坚战的战斗号令，市委、市政府提出“四高一强一率先”奋斗目标，对我市脱贫攻坚提出新的更高要求。未来五年，贫困问题依然是我市经济社会发展的“短板”，如期实现脱贫目标，时间紧迫、任务艰巨。

1. 贫困面广、贫困人口总量较大

截至 2015 年底，全市仍有栾川、嵩县、洛宁、汝阳、宜阳 5 个国家扶贫开发工作重点县，伊川 1 个省定扶贫开发工作重点县，其中，栾川、嵩县、洛宁、汝阳 4 个县被列入秦巴山特殊困难地

区扶贫开发工作重点县；全市仍有 669 个省定扶贫开发工作重点村；农民人均纯收入 2855 元以下的贫困人口 31.0975 万人。

2. 致贫原因多样，精准施策难度大

洛阳地处伏牛山、崤山、熊耳山、外方山等几个山区，境内山川丘陵交错，地形复杂多样，山区占 45.5%、丘陵占 40.7%、平原占 13.8%，人均耕地少，自然条件恶劣，贫困群众大部分分布在深石山区、贫瘠塬区、自然灾害易发地区，农村基础设施不完善，有的地区不具备生产条件和生活条件。全市 31.0975 万贫困人口中，因病占 13.46%、因残占 2.14%、因学占 6.55%、因灾占 0.82%、缺土地占 5.78%、缺水占 5.64%、缺技术占 27.38%、缺劳动力占 6.84%、缺资金占 19.61%、交通条件落后占 9.02%、自身发展动力不足占 2.27%、其它占 0.49%。经过 30 多年扶贫开发，目前，剩下的贫困人口贫困程度较深，减贫成本更高，脱贫难度更大，扶贫开发已进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺期，已进入“十三五”扶贫开发的收官期。

3. 贫困地区经济基础薄弱，补齐短板任务繁重

洛阳市城乡二元结构矛盾十分突出。贫困县经济实力薄弱，农业弱、工业少、三产滞后，矿产资源依赖性强，产业结构单一，县域经济规模小，财政收入困难，自我发展能力不强。贫困村大都分布在偏远山区，基础设施不完善，公共服务水平低，出行难、吃水难、上学难、就医难的问题还没有根本解决。贫困地区自然条件差，缺乏主导产业，农产品附加值低，农业与市场联接不够

紧密，经济效益差；缺乏有带动力的龙头企业，缺乏有知识技术、会经营管理的新一代劳动力和致富带头人，引进现代生产生活理念和先进技术难，农业规模化经营组织难，特色产业发展不均衡，农业收益低；基层组织带动能力弱，91.8%的贫困村没有集体收入。贫困群众接受教育程度低，收入来源不稳定，且收入低、没保障，国家级贫困县农民年人均纯收入均低于全市平均水平。

尽管实现洛阳市贫困地区和贫困群众如期脱贫目标面临很多困难，但也有很多发展机遇和有利条件。一是党中央、国务院和省委、省政府对脱贫攻坚高度重视，党的十八届五中全会把实施脱贫攻坚工程列入“十三五”规划，中共中央、国务院作出了《关于打赢脱贫攻坚战的决定》；省委、省政府制定了《关于打赢脱贫攻坚战的实施意见》，出台了脱贫攻坚“五个方案”“五个办法”“五个专项方案”，对“十三五”打赢脱贫攻坚战进行了全面系统部署；二是中央、省高度重视集中连片开发，我市4个贫困县列入秦巴片区，6个贫困县列入河南省“三山一滩”贫困地区脱贫工程规划，为我市实施脱贫攻坚提供了政策和财力保障；三是我市各级党委、政府高度重视脱贫攻坚工作，市委、市政府把脱贫攻坚作为头等大事、第一民生工程，纳入“四高一强一率先”战略目标和“9+2”工作布局，建立了完整系统的目标管理体系、组织领导体系、政策保障体系、责任落实体系和推进机制体系，扶贫投入持续加大，社会动员更加充分，行业部门、社会各界高度关爱贫困群众，积极参与脱贫攻坚，“三位一体”的扶

贫开发合力基本形成；四是各级党委、政府和扶贫部门经过多年探索实践，形成了一套比较完整有效的扶贫开发工作思路、机制、措施和办法；五是拥有一支敬业奉献、务实肯干的扶贫干部骨干队伍和基层致富带头人队伍；六是贫困群众脱贫致富的愿望强烈，扶贫开发的内生动力充足。

第三节 规划依据

1. 《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》；
2. 《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》（中发〔2015〕34号）；
3. 《河南省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》；
4. 《中共河南省委、河南省人民政府关于打赢脱贫攻坚战的实施意见》（豫发〔2016〕5号）；
5. 《中共河南省委办公厅、河南省人民政府办公厅关于印发〈河南省扶贫对象精准识别及管理辦法〉等5个办法的通知》（豫办〔2016〕26号）；
6. 《中共河南省委办公厅、河南省人民政府办公厅关于印发〈河南省转移就业脱贫实施方案〉等5个方案的通知》（豫办〔2016〕27号）；
7. 《河南省人民政府办公厅关于转发河南省教育脱贫等5个专项方案的通知》（豫政办〔2016〕120号）；

8. 《中共洛阳市委、洛阳市人民政府关于打赢脱贫攻坚战的实施意见》(洛发〔2016〕3号);

9. 《中共洛阳市委办公室、洛阳市人民政府办公室印发〈关于打赢脱贫攻坚战的推进方案〉的通知》(洛办〔2016〕14号);

10. 省委、省政府,市委、市政府关于脱贫攻坚工作的其他重大决定和政策。

第二章 总体要求

第一节 指导思想

坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,认真学习落实习近平总书记系列重要讲话精神,立足“四个全面”战略布局,围绕市委、市政府“四高一强一率先”奋斗目标和“9+2”工作布局,以精准扶贫、精准脱贫为基本方略,以政策机制建设为引导,以群众增收为目标,以项目建设为抓手,以廉政扶贫为保障,层层压实责任,事事强化精准,在攻坚克难中突破创新,在精准施策中追求效益,举全市之力坚决打赢脱贫攻坚战。

第二节 基本原则

1. 坚持党的领导,夯实组织基础。充分发挥各级党委总揽

全局、协调各方的领导核心作用，严格执行脱贫攻坚一把手负责制，市县乡村四级书记一起抓。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。

2. 坚持政府主导，增强社会合力。强化政府责任，引领市场、社会协同发力，鼓励先富帮后富，构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的大扶贫格局。

3. 坚持精准扶贫，提高扶贫成效。切实解决好扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退的问题，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。

4. 坚持保护生态，实现绿色发展。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，发挥好生态优势，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。

5. 坚持群众主体，激发内生动力。正确处理好国家社会帮扶和自身努力的关系，大力发扬自力更生、艰苦奋斗、勤劳致富精神，充分调动贫困地区干部群众的积极性和创造性，全面推进开发式扶贫，增强贫困人口自我发展能力。

6. 坚持因地制宜，创新体制机制。根据脱贫攻坚任务配置扶贫资源，统筹兼顾好重点地区与一般地区；突出问题导向，创新扶贫开发路径，由“大水漫灌”向“精准滴灌”转变；创新扶贫资金使用方式，由多头分散向统筹集中转变；创新扶贫开发模式，由偏重“输血”向注重“造血”转变；创新扶贫考评体系，

由侧重考核地区生产总值向主要考核脱贫成效转变。

第三章 目标任务

第一节 总体目标

确保到 2019 年，全市 6 个贫困县全部摘帽，669 个贫困村全部达到脱贫标准、退出贫困村序列，现行标准下 31.0975 万农村贫困人口全部脱贫，稳定实现不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗、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。

第二节 具体目标

1. 确保 31.0975 万农村贫困人口实现脱贫

贫困户有相对稳定可靠的增收渠道和收入来源，年人均纯收入超过国家扶贫标准且吃穿不愁；适龄儿童接受九年义务教育，家庭无因贫辍学学生；参加新型农村合作医疗，大病有救助；住房条件有明显改善，有安全住房。

2. 确保 669 个贫困村退出贫困序列

贫困村退出以行政村为单位，以贫困发生率为主要衡量标准，原则上贫困村贫困发生率降至 2% 以下。基础设施建设达到有

一条通村公路实现硬化，具备条件的村实现通客运班车，农村饮用水符合安全卫生评价指标体系要求，基本满足生产生活用电需求等标准。基本公共服务实现广播电视户户通，有综合性文化服务中心，有标准化卫生室，有合格乡村医生或执业（助理）医师，基本实现通宽带等。同时，统筹考虑产业发展、集体经济收入等因素。

3. 确保 6 个贫困县全部摘帽

贫困县退出以贫困发生率为主要衡量标准，原则上贫困县贫困发生率降至 2% 以下。贫困县 90% 以上的贫困村通过扶贫实现退出，农民人均可支配收入增长幅度高于全省平均水平，教育、文化、卫生医疗等基本公共服务领域指标达到或接近全省平均水平。

4. 确保非贫困县如期脱贫

贫困村全部脱贫。贫困人口减少 90% 以上，贫困户稳定实现不愁吃、不愁穿，保障其义务教育、基本医疗和住房。全面建成小康社会时，贫困村全部整体脱贫；现行标准下的贫困人口全部脱贫，丧失或部分丧失劳动能力的贫困群众全部纳入政策性兜底保障范围。

第三节 脱贫时间安排

1. 贫困县摘帽

全市贫困县总体脱贫时间为 2019 年，其中，栾川县、洛宁

县、宜阳县、伊川县 2018 年脱贫，嵩县、汝阳县 2019 年脱贫。非贫困县（市、区）以 2019 年实现所有贫困村脱贫为标志，实现整体脱贫，其中，西工区 2016 年脱贫，偃师市、洛龙区、伊滨经开区、高新区 2017 年脱贫，新安县、孟津县 2019 年脱贫。

2. 贫困村脱贫

按照 2019 年贫困村全部脱贫、贫困县摘帽时 90%以上贫困村脱贫和非贫困县贫困村整体脱贫的原则，2016 年脱贫 214 个村、2017 年脱贫 188 个村、2018 年脱贫 168 个村、2019 年脱贫 99 个村（具体以省下达目标为准）。

3. 贫困人口脱贫

按照贫困县摘帽贫困发生率低于 2%、非贫困县整体脱贫时贫困人口 90%以上脱贫，2020 年全部脱贫的原则，2016 年脱贫 48805 人，2017 年脱贫 81200 人，2018 年脱贫 99400 人，2019 年脱贫 75500 人，2020 年前兜底保障 6070 人。

第四节 规划范围

本规划区域涉及栾川县、嵩县、洛宁县、汝阳县、宜阳县 5 个国家级扶贫开发工作重点县，伊川县 1 个省定扶贫开发工作重点县，新安县、孟津县、偃师市、洛龙区、伊滨经开区、西工区、高新区 7 个扶贫开发面上县（市、区），共 13 个县（市、区），123 个乡镇。

本规划区域涉及 669 个贫困村，其中，栾川县 75 个、嵩县 95 个、洛宁县 98 个、汝阳县 71 个、宜阳县 88 个、伊川县 56 个、新安县 83 个、孟津县 58 个、偃师市 20 个、洛龙区 7 个、伊滨经开区 9 个、西工区 3 个、高新区 6 个。

本规划涉及贫困人口 310975 人，其中，贫困县贫困人口 247858 人，占 79.7%，包括：栾川县 27208 人、嵩县 54144 人、洛宁县 38391 人、汝阳县 35944 人、宜阳县 52169 人、伊川县 40002 人。面上县 63117 人，占 20.3%，包括：新安县 22763 人、孟津县 17892 人、偃师市 13154 人、洛龙区 4282 人、伊滨经开区 1259 人、西工区 253 人、高新区 3514 人。本规划范围包括全市所有建档立卡贫困村和贫困人口。根据《中共河南省委、河南省人民政府关于打赢脱贫攻坚战的实施意见》《河南省贫困退出实施办法》要求，建档立卡脱贫对象在规划期内仍享受中央、省有关扶贫政策，支持力度不减。

第五节 规划资金

本规划包括“实施精准扶贫工程和强化脱贫保障工程”，共 16 个分项，包含转移就业、产业扶持、易地搬迁、社会保障、特殊救助等精准扶贫工程以及教育、卫生医疗、生态保护、交通、电网通信、水利、文化、土地与环境整理、农村能源、住房、金融等强化脱贫保障工程。规划资金 641.8 亿元。

实施精准扶贫工程规划资金 346.857 亿元。包括实施转移就业工程总投资 9.285 亿元、产业扶持工程总投资 266.292 亿元、易地搬迁工程总投资 39.857 亿元、社会保障工程总投资 24.546 亿元、特殊救助工程总投资 6.877 亿元。

强化脱贫保障工程规划资金 294.9436 亿元。包括教育脱贫工程投资 42.462 亿元、卫生医疗脱贫工程投资 21.2273 亿元、生态保护脱贫工程投资 12.07 亿元、交通脱贫工程投资 97.751 亿元、电网通信脱贫工程投资 27.613 亿元、水利脱贫工程投资 15.1183 亿元、文化脱贫工程投资 6.833 亿元、实施土地与环境整理脱贫工程投资 45.19 亿元、农村能源脱贫工程投资 26.679 亿元。

第四章 实施精准扶贫工程

第一节 转移就业脱贫工程

(一) 目标任务

2016 年底前，对 6 个贫困县贫困家庭劳动力进行建档立卡，实现精准识别。2017 年底前，实现贫困县贫困家庭中有就业愿望和就业能力的劳动力至少有一人转移就业。2019 年底前，对建档立卡的贫困劳动力每人至少开展一次职业技能培训；在当前 6.58 万外出务工人口的基础上，每年新增转移就业劳动力 1 万人次；

全市贫困人口中有劳动能力和就业愿望的劳动力基本实现转移就业，通过稳定就业实现家庭脱贫的转移就业脱贫目标。

全市规划实施转移就业项目总投资 92851.758 万元。包括：贫困家庭劳动力免费培训 78750 人，投资 8161.298 万元，其中，扶贫部门免费培训 35654 人，投资 2978.16 万元；农业部门免费培训 19111 人，投资 2773.888 万元；人社部门免费培训 23985 人，投资 2409.25 万元。贫困家庭子女职业教育免费培训 21046 人，投资 4653.2 万元，其中，扶贫部门免费培训 9608 人，投资 2201.6 万元；人社部门免费培训 11438 人，投资 2451.6 万元。贫困家庭劳动力自主创业扶持 39512 人，投资 5739.95 万元，其中，扶贫部门免费培训 24201 人，投资 3398.2 万元；人社部门免费培训 15311 人，投资 2341.75 万元。鼓励贫困县创建 56 个农民工创业园区，投资 6016 万元，力争每年每个贫困县建立不少于一个农民工返乡创业园区。创业担保贷款扶持 16564 人，计划投资 58514.635 万元，其中，扶持贫困户 16170 人，投资 42576.275 万元；扶持企业 38 个，投资 8897.5 万元；互助合作社 356 个，投资 7040.86 万元。公益性岗位开发、培训补助等项目扶持 31187 人，投资 9766.675 万元，其中，公益性岗位开发安置 1797 人，投资 4370.55 万元；30 元培训补助 18679 人，投资 1574.525 万元；300 元培训补助 10711 人，投资 3821.6 万元。

（二）主要措施

1. 劳务协作对外输出一批。建立健全劳务协作机制，加强

与珠三角、长三角等地的劳务合作关系，组织贫困家庭劳动力向省内外用工企业输出，促进贫困家庭劳动力外出务工转移就业。

（1）到 2017 年底前，所有贫困县要建成标准化劳动就业和社会保障服务平台，发挥好县乡基层劳动就业和社会保障服务平台的作用，建立和完善输入地与输出地劳务对接机制；

（2）积极做好劳务输出的信息提供、组织引导、教育培训、服务保障等工作，提高劳务输出的组织化程度，维护好农民工的合法权益；

（3）加大大地区劳务输出主体专业、优势技能、品牌团队培育力度，努力打造有本地特色的劳务输出品牌；

（4）加大劳务输出培训力度，实施农村劳动力技能培训制度，提高农村劳动力技能专业化水平，为劳动力就业提供支持和保障；

（5）落实市县对跨省务工路途较远农村贫困人口的交通补助政策；

（6）对在城镇工作生活一年以上的农村贫困人口并已按输入地有关规定办理居住证的，输入地政府应主动承担贫困人口同住子女帮扶责任，优先提供子女教育、就医保障、住房等基本公共服务，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。

2. 产业发展就地就近吸纳一批。通过产业集聚区、商务中心区和特色商业园区发展壮大企业，扩大就业容纳能力，做好各

类园区企业用工信息采集和发布工作，采取送岗位到贫困家庭的办法，帮助贫困家庭劳动力就地就近转移就业。

（1）通过承接产业转移、鼓励群众创业、拓展农副产品加工业、提升产业集聚区吸纳能力等措施，提高就业载体支撑能力；

（2）统筹发展县域经济，打造具有区域特色的优势产业集群，充分开发乡村、乡土、乡韵的潜在价值，发展休闲农业经济；

（3）大力支持家政服务、物流配送、养老服务、文化旅游等产业发展，把更多的贫困劳动力转移到二三产业就业、转移到城镇落户。

3. 鼓励居家灵活就业一批。紧密结合地域经济特色，鼓励服装加工、手工编织、旅游产品等行业企业到乡村采取分散加工、家庭作坊、“企业+农户”等形式，为家庭提供原材料和设备，委托其加工产品，并负责回收销售，使贫困家庭劳动力特别是不能外出务工的，实现居家灵活就业；对居家灵活就业贫困群众参加城镇职工社会保险的，给予社会保险补贴。

4. 扶持自主创业带动一批。鼓励农民工返乡创业和贫困家庭劳动力自主创业，开展免费创业培训，提供创业服务和创业担保贷款，带动贫困家庭劳动力实现就业。

（1）鼓励贫困劳动力自主创业。通过开展培训、提供政策咨询、项目推介、开业指导等服务，重点扶持有创业愿望和能力的贫困劳动力创业就业；

（2）创建农民工返乡创业园。加强对宜阳返乡农民工创业

试点县的指导，积累创业经验，扩大试点范围；

（3）对贫困地区农民工返乡创业进行政策扶持。进一步降低创业担保贷款申领门槛，简化办理流程，加大对创业担保贷款支持力度。

5. 中介组织介绍就业一批。发挥市场职业中介机构、农村劳务经纪人和劳务信息员的作用，为贫困家庭劳动力提供职业介绍服务，帮助实现转移就业。

（1）培育境外劳务中介机构，鼓励其在贫困县招工。支持贫困县建立驻外劳务机构，对开展劳务输出的按规定给予求职就业补贴；

（2）强化能人带动就业。鼓励在外创业人员、工程承包人员、外出就业人员搜集提供就业岗位信息，带动家乡贫困家庭劳动力转移就业，按规定给予求职就业补贴；

（3）加强岗位信息收集整理，通过村组宣传栏、广播、电视、网络、手机客户端等多种形式将岗位信息送到贫困家庭劳动力手中。对各类中介机构、劳务经纪人、劳务信息员成功介绍贫困家庭劳动力签订劳动合同并连续就业的，按规定给予求职就业补贴。

6. 开发公益性岗位安置一批。通过政府购买公益性岗位，对符合岗位要求、外出就业困难的贫困家庭劳动力安置就业。

（1）适度开发公益性岗位。每个贫困村开发一个公益性岗位专职负责转移就业服务。开发城乡交通协管、保洁、保安、保

绿等岗位，安排符合岗位需要、外出就业困难的贫困家庭劳动力就业；

（2）城市区企事业单位、政府各类公益性岗位优先安排贫困劳动力就业；

（3）对用人单位为贫困家庭劳动力缴纳社会保险的，给予基本养老保险、基本医疗保险和失业保险补贴，社会保险补贴实行先缴后补的办法落实。

第二节 产业扶持脱贫工程

（一）目标任务

全市规划实施产业扶持项目 7793 个，规划总投资 2662921.82 万元。其中，特色农产品产业项目 2448 个，投资 251045.35 万元；畜牧养殖产业项目 971 个，投资 209693.104 万元；优质粮食产业项目 37 个，投资 93664 万元；设施农业项目 519 个，投资 35480.86 万元；乡村旅游产业项目 271 个，投资 1326710.2 万元；特色加工产业项目 208 个，投资 142012.61 万元；电商流通产业项目 138 个，投资 36397 万元；农村一、二、三产业融合发展项目 140 个，投资 142549.9 万元；其他产业项目 3061 个，投资 425368.8 万元。

（二）主要措施

1. 坚持扶贫开发与构建现代产业体系相结合，挖掘贫困地

区资源，制定切实可行的县、乡、村特色产业发展规划，谋划建设一批特色产业集群、特色经济园区和特色产业项目。大力发展现代高效农业，积极支持贫困地区农副产品品牌推介营销，引导贫困地区农业生产规模化、市场化。实施贫困村“一村一品”行动，每个贫困村至少建设一个贫困人口参与度高、比较优势突出的特色产业基地或项目，确保有劳动能力的贫困户都有稳定的增收项目或就业岗位。加大科技扶贫力度，着力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，加快先进适用技术成果在贫困地区的转化。积极推进贫困地区电商扶贫产业发展，对贫困家庭开设网店给予网络资费补助、小额信贷等支持。

2. 实施扶贫龙头企业带动战略，落实认证制度。加大贫困地区农业产业招商引资力度，鼓励各类企业到贫困地区从事资源开发、产业园区建设、现代产业发展，通过“公司+基地+农户”等形式与贫困户建立利益联结机制，带动贫困群众脱贫致富。扶持贫困地区农民专业合作社、家庭农牧场、农村残疾人扶贫基地等新型经营主体规范健康发展。大力培养贫困村致富带头人，支持贫困村发展集体经济。

3. 积极探索建立资产收益性扶贫机制，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。

第三节 易地搬迁脱贫工程

（一）目标任务

全市规划易地搬迁 71335 人，总投资 398565.74 万元。其中，建档立卡贫困人口搬迁 61381 人，投资 370741.24 万元；同步搬迁人口 8580 人，投资 26824.8 万元；其他易地搬迁 1374 人，投资 999.7 万元。

（二）主要措施

1. 严格落实易地扶贫搬迁政策。合理规划选择搬迁区域，瞄准建档立卡贫困人口，严格落实人均 25 平方米的建房要求，统筹做好非贫困户的同步搬迁工作，争取 2018 年前符合搬迁条件的贫困群众全部实现易地搬迁，2019 年前全部脱贫。

2. 不断创新搬迁安置方式。引导搬迁群众向城镇、向旅游景区服务区、向产业集聚区生活区、向行政村中心村集中。鼓励搬迁群众通过各种途径向城镇自主分散安置。积极探索扶贫搬迁保障房、周转房建设，努力实现规划区内贫困户应搬尽搬。

3. 着力提高扶贫搬迁的综合保障水平。在抓好安置房建设的同时，有条件的安置社区要同步实现基础设施、公共服务设施、便民服务设施和就业保障设施的完善配套。在搬迁的同时，同步建立新的管理服务组织，同步进行土地整理和土地流转，同步抓好搬迁群众的教育培训和就业安置，同步落实社会兜底保障制度。

4. 突出做好搬迁群众的脱贫工作。把搬迁安置点创业就业园区建设纳入搬迁安置点建设规划。每个安置点的实施方案中要落实配套的脱贫措施，完善搬迁后续扶持政策，支持搬迁安置点发展物业经济，扶持搬迁安置点劳动密集型产业发展，加大搬迁群众转移就业培训力度，扶持搬迁群众创业就业。探索搬迁户原有宅基地股权置换途径，支持贫困村盘活土地、林地、宅基地等资源，开展土地整理、土地流转、资产托管，实施产业开发，增加搬迁对象财产性收入。

5. 拓展扶贫搬迁投入渠道。建立扶贫搬迁投融资平台，实施易地扶贫搬迁、生态移民等搬迁项目及危房改造项目的统筹规划管理。积极整合行业部门资金和社会资金，支持安置区配套公共设施建设和迁出区生态修复。落实城乡建设用地增减挂钩支持易地扶贫搬迁的相关政策，年度建设用地指标优先保障扶贫搬迁用地。

第四节 社会保障兜底脱贫工程

（一）目标任务

全市规划社会保障 797954 人（次），规划投资 245460.74 万元。包括：低保兜底脱贫 88237 人，投资 83773.03 万元。特困人员救助供养脱贫 20468 人，投资 25490.11 万元。教育保障脱贫 107324 人，投资 57841.15 万元，其中，学前教育 22711 人，

投资 6803.9 万元；义务教育 39292 人，投资 18451.45 万元；普通高中教育 21358 人，投资 12992.7 万元；中等职业教育 12290 人，投资 8532 万元，其中，扶贫办补助 5764 人，投资 4351 万元，教育局补助 6526 人，投资 4181 万元；高等教育 11673 人，投资 11061.1 万元，其中，扶贫办补助 2808 人，投资 1028.8 万元，教育局补助 8865 人，投资 10032.3 万元。基本医疗保障 213909 人，投资 7075.06 万元。基本养老保障脱贫 104447 人，投资 14526.86 万元。住房保障脱贫 13506 人，投资 18228.5 万元。保险救助脱贫 248999 人，投资 22424.54 万元。其他保障补助 1064 人，投资 16101.5 万元。

（二）主要措施

1. 实施最低生活保障制度兜底脱贫。加强标准衔接，实现农村低保标准与扶贫标准的统一；加强对象衔接，精准识别对接低保对象和扶贫对象；加强政策衔接，实现应保尽保、应扶尽扶；加强信息衔接，确保统计数据真实、可靠；实现低保和扶贫开发信息网络互联互通、数据及时更新、信息资源共享、动态实时监测，为低保兜底脱贫提供技术支撑。

2. 实施特困人员（原五保供养对象）救助供养脱贫。2016 年，农村特困人员集中供养标准不低于年人均 4000 元，分散供养标准不低于年人均 3000 元。2017 年至 2020 年，按当地上年度人均消费支出的一定比例适当提高特困人员供养标准。

3. 实施教育保障脱贫。落实好“四免一补”政策。对城乡

义务教育阶段学生免学费、免课本费、免初中学生中招考务费、免义务教育阶段学生作业本费，对建档立卡贫困家庭和低保家庭等经济困难寄宿生按不低于年人均小学 1000 元、初中 1250 元的标准补助生活费，并逐步提高补助标准。

4. 实施基本医疗保障脱贫。加快完善防止因病致贫、因病返贫和因贫看不起病、因病加剧贫困问题的医疗保障体系。尽快推广建立困难群众大病补充医疗保险制度，对建档立卡的农村贫困人口、低保对象、特困供养人员的医疗费用报销给予政策倾斜，降低个人医疗费用支出。实现新型农村合作医疗覆盖所有农村贫困人口。

5. 实行基本养老保险脱贫。完善城乡居民基本养老保险制度，继续扩大参保覆盖面，实现 60 周岁以上人群应保尽保。加强城乡居民基本养老保险的精准扶贫功能，积极实施全民参保登记计划，建立社保兜底扶贫机制，对宣布脱贫的贫困县需纳入社会保障兜底的建档立卡贫困人员和低保、特困供养对象，由政府为其代缴最低档次标准的养老保险费，建立长期缴费激励补助机制，引导群众早参保、多缴费、不断保。鼓励有经济能力的农村居民以灵活就业人员身份参加保障水平更高的企业职工基本养老保险，保障参保群众在两种养老保险制度间合理有序流动，确保贫困地区参保群众的利益最大化。

6. 实施住房保障脱贫。把贫困家庭作为农村危房改造补助重点，明确农村危房改造补助标准，确保住房最危险、经济最贫

困户有基本安全住房，“十三五”期间完成我省现存贫困家庭的危房改造任务。2016年，确保贫困残疾人家庭、低保家庭、特困供养人员危房改造完成数量占当地农村贫困残疾人家庭存量危房的20%以上。

7. 实施保险救助脱贫。探索实行政府出资为建档立卡贫困家庭、低保对象、特困人员购买大病补充保险、灾害保险、农业保险，防止和缓解贫困人口因病（灾）致贫、因病（灾）返贫，有效帮助贫困人口实现稳定脱贫。

第五节 特殊救助脱贫工程

（一）目标任务

完善社会救助体系，增强特殊救助能力，实施临时救助、灾害救助、孤儿和残疾人救助、教育救助、医疗救助、住房救助、慈善救助，到2020年，稳定实现农村贫困人口收入不低于国家脱贫标准，不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障，确保我省现行标准下的农村贫困人口实现稳定脱贫和不返贫。全市规划实施特殊救助200211人，总投资68770.2万元。其中，临时救助27258人，投资8468.4万元；灾害救助87124人，投资12639.35万元；残疾人救助24288人，投资11587.41万元；孤儿和困境儿童救助4757人，投资7069.26万元；教育救助604人，投资122.78万元；医疗救助46887人，投资18330.19

万元；住房救助 7413 人，投资 7151.03 万元；其他救助 1880 人，投资 3401.78 万元。

（二）主要措施

1. 完善临时救助制度，对遇到突发灾祸可能返贫致贫的群众，按照规定程序及时给予相关社会救助。

2. 健全关爱服务体系，对农村留守儿童、留守妇女、留守老人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和保障机制。

3. 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。建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。

4. 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。2016 年各县（市、区）全部建成县级社会福利中心，2017 年全部投入使用，为孤儿、弃婴及其他困境儿童提供福利保障和社会救助服务。

5. 实施住房救助。对建档立卡贫困家庭、低保户、分散供养的农村特困人员实施住房救助；对享受补助政策后仍存在建房困难的农村分散供养五保户等特殊困难群体，可采取政府统一建设集体公共租赁住房、置换空置房或改造现有旧校舍、旧厂（场）房等方式，由政府兜底救助解决其住房困难。

第五章 强化脱贫保障工程

第一节 教育脱贫工程

（一）目标任务

到 2020 年基本普及学前教育，义务教育巩固率得到提高，职业教育水平明显提升，消除因学返贫、致贫现象。规划实施教育脱贫项目 1518 个，投资 424616.79 万元。其中，幼儿园建设 288 个，投资 29381.2 万元；义务教育学校建设 814 个，投资 238696.17 万元；普通高中建设 24 个，投资 82493.18 万元；特殊教育学校建设 6 个，投资 167 万元；其他配套教育项目建设 386 个，投资 73879.24 万元。

（二）主要措施

1. 着力夯实贫困地区义务教育基础，教育经费向贫困地区、基础教育倾斜。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办学条件，强力推进农村中小学信息化建设，加强寄宿制学校建设，稳步推进贫困地区农村义务教育阶段学生营养改善计划，提升农村教学点教育教学水平，切实提高义务教育巩固率。

2. 加大对乡村教师队伍建设的 support 力度，积极培养农村全科教师，建立城乡教师合理流动、对口支援和互换轮岗机制。全面落实连片特困地区乡村教师生活补助政策，建立洛阳市贫困地

区小学教师特殊岗位津贴制度、乡村教师荣誉制度。健全学前教育资助制度，推进贫困村普惠制幼儿园建设，完善农村幼师队伍建设管理制度，不断提高农村贫困家庭幼儿接受学前教育普及率，做好农村留守儿童建档立卡工作。

3. 鼓励和支持建档立卡贫困群众子女完成高中阶段教育，建立高中阶段教育资助机制，对普通高中建档立卡家庭经济困难学生和非建档立卡家庭经济困难的残疾学生、农村低保家庭学生和农村特困救助供养学生实施普通高中免除学杂费和住宿费。

4. 实施教育扶贫结对帮扶行动计划，实现城市区学校与贫困地区中小学校对口帮扶全覆盖，实现特困学生资助全覆盖。对贫困家庭离校未就业的高校毕业生提供就业支持。

5. 加强有专业特色并适应市场需求的中等职业学校建设，中等职业学校全日制正式学籍在校学生全部免除学费，家庭经济困难学生每年享受 2000 元国家助学金，鼓励未升入普通高中的初中毕业生接受中等职业教育，让转移就业的劳动力能够接受岗前专业技能培训，让参与特色产业生产的劳动力能够接受实用技术培训。努力办好贫困地区特殊教育和远程教育。

第二节 卫生医疗脱贫工程

（一）目标任务

围绕全面提高我市贫困人口健康水平和贫困地区基本医疗

卫生服务能力，通过实施健康扶贫工程，实现三大目标：一是贫困人口看病就医有保障，个人就医费用负担大幅减轻。二是贫困地区医疗服务条件明显改善，服务能力明显提升。三是贫困地区人民群众健康水平明显提高，因病致贫、因病返贫的情况得到基本好转，群众防病意识明显提高。全市规划实施医疗卫生脱贫项目 28 个，投资 212273 万元，推进县医院、乡镇卫生院、村卫生室“五个一”标准化建设。其中，投资 209494 万元，完成 19 个县级医疗卫生机构改造扩建或迁建工程；投资 2779 万元，对 9 个乡镇卫生院的业务用房进行达标改造。

（二）主要措施

1. 加强基础设施建设，着力改善贫困地区医疗保障条件。
2. 大力推进贫困地区县乡村三级医疗卫生服务网络标准化建设，积极促进远程医疗诊治和保健咨询服务向贫困地区延伸。
3. 依托省政府 369 人才工程，支持贫困地区实施医学院校毕业生特招和特岗计划。实施乡镇卫生院骨干医师培训计划，提升基层医疗机构服务能力。城市区三级医院与贫困县县级医院建立稳定持续对口帮扶关系。
4. 建立贫困人口健康档案。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。将贫困人口全部纳入重特大疾病救助范围，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，使贫困人口大病医治得到有效保障。加大农村贫困残疾人康复服务和医疗救助力度。

5. 广泛宣传健康卫生知识，培养农村群众良好的生活习惯，引导健康生活方式。加强贫困地区传染病、地方病、慢性病等防治工作。在贫困地区全面实施重大公共卫生项目，广泛推进残疾预防行动计划。

第三节 生态保护脱贫工程

（一）目标任务

全市规划实施生态保护脱贫工程 726 个，总投资 120697.636 万元。其中，退耕还林还草工程 7 个，投资 19110.73 万元；水土保持工程 48 个，投资 15252.4 万元；天然林工程 383 个，投资 10760 万元；湿地保护与恢复工程 17 个，投资 9516.6 万元；其他生态保护脱贫工程 271 个，投资 66057.906 万元。

（二）主要措施

1. 积极争取退耕还林、天然林保护、防护林建设、湿地保护与恢复、坡耕地综合整治、水生态治理等重大生态工程项目和资金，加大贫困地区生态保护修复力度，提高贫困人口参与度和受益水平。

2. 利用生态补偿和生态保护工程资金，将当地有劳动能力的贫困人口转为护林员等生态保护人员。

3. 积极支持贫困地区实施荒山绿化。

4. 大力发展林下经济，增加贫困群众收入。

第四节 交通脱贫工程

（一）目标任务

到 2019 年，在贫困地区建成“广覆盖、深通达、提品质”的交通运输网络，实现“外通内联、通村畅乡、客车到村、安全便捷”，所有行政村通硬化路、通客车、通邮政，运输服务水平显著提升，区域交通运输发展接近或达到全省平均水平。全市规划交通总投资 977520.313 万元。农村公路投资 347323.913 万元，其中，县乡公路 451.957 公里，投资 118831.62 万元；村内道路 1406.678 公里，投资 38424.52 万元；通村硬化道路 2023.885 公里，投资 79037.705 万元；具备条件的自然村硬化道路 2579.974 公里，投资 89635.048 万元；新改建桥梁工程 6665.8 延米，投资 21395.02 万元。普通干线公路规划建设 271.704 公里，投资 534769.4 万元。规划实施 23 个公路运输场站项目，投资 80593 万元。实施 2 个内河水运项目，投资 4186.5 万元。实施 158 个其他交通保障项目，投资 10647.5 万元。

（二）主要措施

1. 拓展交通扶贫投融资渠道。健全贫困地区交通基础设施投资长效机制。在积极争取中央预算内投资、中央车购税、中央专项建设基金的基础上，进一步加大各级财政资金对交通运输扶贫脱贫项目的投入力度。规划中涉及纳入财政涉农资金统筹整合范围的专项，依据《河南省开展统筹整合使用涉农资金管理办

法》，可由贫困县按照“资金跟着项目走、项目跟着规划走、规划跟着脱贫目标走、目标跟着脱贫对象走”的原则，围绕脱贫攻坚规划统筹安排使用。加强与农业发展银行合作，积极利用 PSL（抵押补充贷款）。推广 PPP（政府与社会资本合作）模式，引导和鼓励社会资本参与交通基础设施建设。更好发挥“以奖代补、以工代赈、一事一议”等机制作用。大力倡导社会扶贫，鼓励企业、个人对交通运输扶贫脱贫项目捐资、捐助。

2. 千方百计提高补助标准。在“十三五”全省农村公路、普通干线公路、公路运输场站、水运等建设项目补助标准普遍提高的基础上，进一步提高贫困县交通运输扶贫脱贫建设项目补助标准。重点选择四个涉及群众安全出行的建设专项，落实省级全额补助政策。

农村公路。行政村村道改造由 30 万元每公里提高到 35 万元每公里；行政村村道路面 3.5 米加宽至 4.5 米，由 8 万元每公里提高到 11 万元每公里；自然村村道由 20 万元每公里提高到 25 万元每公里；危桥改造由 3000 元每平方米提高到 3500 元每平方米；县乡道安全生命防护工程 15 万元每公里，村道安全生命防护工程 11 万元每公里；县乡道二级由 120 万元每公里提高到 160 万元每公里，三级由 90 万元每公里提高到 130 万元每公里。

普通干线公路。低等级升二级公路由 350 万元每公里提高到 400 万元每公里；二级公路原级改造由 200 万元每公里提高到 220 万元每公里；新建三级公路由 210 万元每公里提高到 240 万元每

公里；特大桥改造 3500 元每平方米。

公路运输场站，二级客运站改造由 400 万元每站提高到 500 万元每站；新改建乡镇客货邮综合服务平台由 60 万元每个提高到 100 万元每个。内河水运，四级航道建设按总投资的 80% 补助。

四个省级安全出行全额补助建设专项：

（1）每个行政村建成一条路基宽度不低于 5 米、路面宽度不低于 4.5 米通村公路的路面改造费用，由省全额补助；路基加宽等费用由市县负责。

（2）乡道及以上等级公路和通客车、通校车的村道安全隐患路段的护栏、标志标线、标牌等公路安全生命防护工程所需费用，由省全额补助。

（3）县乡道现有危桥和村道上的大中危桥，索改桥、渡改桥改造的桥梁主体工程费用，由省全额补助。

（4）县级客运站和乡镇综合服务平台中具有公共服务功能的停车场、候车厅（亭）、售票厅等基础设施的建安费，由省全额补助。

3. 创新土地利用模式。在安排新增建设用地计划指标时，向脱贫攻坚重点区域倾斜，优先保障交通扶贫项目建设用地需求。科学安排交通扶贫项目线路、场站建设，提高土地集约利用效率。

4. 加强养护管理。坚持建养并重，加强贫困地区公路养护管理，将农村公路养护资金逐步纳入地方财政预算，健全公路养

护长效机制，完善应急管理体系，增强安全保障和服务能力。

第五节 电网通信脱贫工程

（一）目标任务

“十三五”期间，全面解决贫困地区供电短板问题，满足贫困地区 2020 年全面建成小康社会用电需要。全市规划实施电力脱贫工程 1097 个，总投资 216726 万元。其中，110 至 220 千伏输变电项目 18 个，投资 115367 万元；村村通动力电工程 641 个，投资 56710 万元；农田机井通电设施建设 318 个，投资 4918 万元；其他电力工程 120 个，投资 39731 万元。全市规划实施通信网络工程 444 个，总投资 59406.8 万元。其中，宽带网络进村工程 345 个，投资 51907.08 万元；实施其他通信工程 99 个，投资 7499.72 万元。

（二）主要措施

1. 加快贫困地区农村电网改造升级。集中 3 年（2016-2018 年）时间，全力解决贫困地区供电能力不足、可靠性低、不通动力电及动力电不足等问题，提升贫困地区供电能力和供电质量，原则上贫困县电网改造提升目标任务整体进度比脱贫计划提前一年完成、贫困村提前半年完成电网改造。

2. 推进贫困地区城乡供电服务均等化进程。进一步优化电力供给结构，缩小城乡供电服务差距，不断提高农村电气化水平，

为农村经济社会发展、农民生活质量改善提供更好的电力保障。

3. 推进宽带网络优化和技术演进升级。实施“互联网+”惠民服务行动，实施宽带乡村工程，加大农村及贫困地区宽带网络建设力度。

4. 实施农村广播电视全覆盖工程。完善贫困地区广播电视基础设施建设，加快实现城乡广播电视一体化，全面提高农村广播电视入户率，提高收听收视质量和水平。

第六节 水利脱贫工程

（一）目标任务

着重建设保民生、补短板、促发展的水利基础设施，构建水利保障体系，实施差别化政策，持续改善贫困群众生产生活条件，为贫困地区经济社会发展提供坚实的水利支撑。“十三五”期间，全市规划实施防洪减灾、农田水利、农村饮水安全、水资源调配、水土保持、水库移民脱贫攻坚等。水利脱贫工程 1023 个，总投资 151183.6 万元。包括：防灾减灾工程 30 个、投资 36641 万元，其中骨干河道治理项目 23 个、投资 32881 万元；病险水闸除险加固项目 7 个、投资 3760 万元；农田水利项目 22 个、投资 33600 万元，其中大中型灌区续建配套与节水改造项目 4 个、投资 5600 万元；小型农田水利项目 18 个，投资 28000 万元；农村饮水安全巩固提升工程 934 个、投资 61042.6 万元；抗旱应急水源项目

37 个、投资 19900 万元。

（二）主要措施

1. 建立稳定的资金投入机制。持续增加各级财政投入，发挥各级财政资金引导作用，充分利用好金融机构支持水利建设的优惠政策，为实施脱贫攻坚水利项目提供资金支持；积极吸收社会资本用于水利项目，利用政府和社会资本合作（PPP）等模式，鼓励和引导社会资本投入水利工程建设和运营。凡纳入财政涉农资金统筹整合范围的专项，依据《河南省开展统筹整合使用涉农资金管理办法》，由贫困县按照“资金跟着项目走、项目跟着规划走、规划跟着脱贫目标走、目标跟着脱贫对象走”的原则，围绕脱贫攻坚规划统筹安排使用。

2. 加大水利脱贫工程建设用地保障力度。支持贫困地区根据第二次全国土地最新年度变更成果，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水利脱贫建设项目用地需要。水库库区（淹没区）等不改变用地性质的用地不占用地计划指标，只落实耕地占补平衡的政策，保证水利建设项目用地计划，确保水利建设项目顺利实施。

3. 拓展水库移民脱贫致富渠道。重点扶持能让贫困移民直接受益的种植养殖加工业项目，扶持发展移民村休闲农业和乡村旅游产业，优先将有贫困户的移民村纳入移民乡村旅游试点范围，其集体经济组织可以依法使用建设用地，采取自办或以土地使用权入股、联营等方式，与其他单位或个人共同举办住宿、餐

饮、停车场等旅游接待服务企业。支持通过开展城乡建设用地增减挂钩试点，优化移民村建设布局，建设旅游设施。有条件的地方可探索移民村利用村集体收入、移民后期扶持个人直补资金、移民后期扶持结余资金设立担保基金，开展“移民贷”合作，开辟金融支持精准扶贫的渠道。支持移民企业进行股份制改造，大力培育上市后备资源，推动一批移民村企业在“新三板”和“四板”挂牌上市，促进移民企业规范管理、做强做大。

第七节 文化脱贫工程

（一）目标任务

到 2020 年，贫困县基本建成覆盖城乡、便捷高效、保基本、促公平的现代公共文化服务体系，实现贫困县县乡村三级公共文化设施网络全面覆盖、互联互通，公共文化管理、运行和保障机制进一步完善，服务质量显著提升。

全市规划实施文化脱贫工程 902 个，总投资 68325.998 万元。其中，县级图书馆、文化馆建设项目 18 个，投资 29328 万元；乡镇综合文化站建设项目 46 个，投资 10780 万元；村级综合性文化服务中心建设项目 838 个，投资 28217.998 万元。

（二）主要措施

1. 加快完善贫困县公共文化设施网络。消除贫困县公共文化设施空白点，根据贫困县公共文化设施实际，按照国家标准进

行新建、改建或扩建。推进贫困县乡镇（街道）和村（社区）基层综合性文化服务中心建设，促进基本公共文化服务标准化、均等化。在贫困县配备公共文化机构流动文化服务车，依托基层综合性文化服务中心建立稳定的流动服务点，配备新型集成化、便携式、多功能的流动文化服务设备器材，逐步实现流动文化服务常态化。

2. 全面推进贫困县基本公共文化服务均衡发展。确保到 2020 年，贫困县基本公共文化服务内容各项指标达到我省实施标准要求。进一步加大公共文化产品和服务供给，积极开展文化艺术普及公益行动，挖掘、开发、利用民族民间文化资源。

3. 加强贫困县公共文化人才队伍建设。建立基层文化专干激励机制，对在贫困县的乡镇基层从业一定年限、工作成绩突出的文化专干给予奖励。加大基层文化人才培养，分级分类分批对县、乡、村基层文化干部进行系统培训。

4. 积极推动贫困县群众脱贫致富。支持贫困县依托当地民族民间特色文化资源和非物质文化遗产，发展特色手工艺品、传统文化展示表演和乡村文化旅游。

第八节 土地与环境整理脱贫工程

（一）目标任务

全市规划实施土地与环境整理脱贫工程 4029 个，总投资

451898.4128 万元。其中，土地整治工程 74 个，投资 104259.2106 万元；农村环境整治工程 3338 个，投资 302386.5532 万元；其他配套项目 617 个，投资 45252.649 万元。

（二）主要措施

1. 建立长效管理制度。按照要求加强引导和规范，积极组织制定方案，实施好土地与环境整理脱贫工程。

2. 强化资金保障。土地整理与环境整治工程保障资金要及时高效投入脱贫工程。严格按规章制度办事，做到专款专用，确保资金安全。

3. 严格强化配套管理。确保土地与环境整理工程，符合生态环境治理要求，做到配套保障工程有序衔接。

第九节 农村能源脱贫工程

（一）目标任务

全面实施农村可再生资源升级优化，切实改善农村困难群众的生活条件，让贫困农民用上安全、环保、方便的能源，促进农村社会和谐稳定。全市规划实施农村能源脱贫工程 32 个，总投资 266787 万元。

（二）主要措施

1. 严格建设标准。按照基本建设要求加强引导和规范，积极组织制定设计方案，强化监督。

2. 加强资金保障。规划项目要立足现在、考虑长远，资金实行专款专用、专项管理。

第十节 住房脱贫工程

（一）目标任务

全面完成存量农村危房改造，帮助住房最危险、经济最贫困户解决最基本的安全住房，切实改善农村贫困群众的住房和生活条件，让贫困农民住上更安全、更卫生、更方便的住房，促进农村社会和谐稳定。投资 18228.5 万元，完成 13506 户建档立卡贫困户危房改造任务。

（二）主要措施

1. 严格建设标准。按照基本建设要求加强引导和规范，积极组织制定农房设计方案，为有扩建需求的危房改造户预留好接口，防止群众盲目攀比、超标准建房。

2. 强化资金保障。农村危房改造补助资金由县级财政按相关规定直接发放到危房改造农户。农村危房改造补助资金实行专款专用、专项管理。

3. 严格档案管理。农村危房改造实行一户一档的农户档案管理制度，批准一户、建档一户。严格执行农户纸质档案表信息化录入制度，加强对农村住房信息系统的动态管理，做好信息录入和标注工作，对已录入信息实行年度更新。

第十一节 金融脱贫工程

（一）目标任务

创新金融扶贫机制，提高金融服务水平，满足脱贫攻坚金融需求。

（二）主要措施

1. 加强贫困地区金融网络建设，优先支持在贫困地区设立村镇银行、小额贷款公司等机构。鼓励和引导商业性、政策性、开发性、合作性等各类金融机构加大对扶贫开发的金融支持力度。

2. 支持贫困地区培育发展农民资金互助组织，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。

3. 市、县成立融资平台，承接省级扶贫开发投融资平台资源，放大国家政策性金融债使用效益，支持贫困地区易地扶贫搬迁、基础设施建设、产业发展等扶贫开发项目建设。

4. 创新扶贫小额贷款金融产品，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，重点支持贫困地区发展特色产业和贫困人口就业创业。对贫困家庭发展产业小额贷款按基准利率实施扶贫贴息。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。

5. 扩大农业保险覆盖面，通过财政以奖代补等形式支持贫困地区特色农产品保险发展，支持贫困地区开展特色农产品价格

保险。

第六章 社会帮扶工程

广泛动员和凝聚社会力量参与脱贫攻坚，形成政府、市场、社会互为支撑，专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫三位一体的大扶贫格局，进一步提高贫困人口帮扶精准度和帮扶效果，加快贫困地区、贫困群众脱贫致富奔小康的步伐。

第一节 定点帮扶

1. 中央、国家机关定点扶贫

相关贫困县和市直相关对应部门（单位）积极对接中央和国家机关（单位）在豫开展定点扶贫工作，根据中央定点扶贫机关（单位）的行业特点、资源优势，结合我市实际认真编制“十三五”定点扶贫规划和年度工作计划，以规划引领定点扶贫工作。坚持精准扶贫、精准脱贫，积极引导扶贫项目、资金向贫困区域和贫困群体倾斜，协助地方党委和政府拓宽工作思路，改革创新扶贫方式，抓好中央各项扶贫政策落地。发挥自身特点和部门优势，利用当地资源，因地制宜开辟脱贫致富路子。采取培训、转移就业等多种形式，增强当地干部群众依靠自身力量脱贫致富的能力。

2. 市级领导脱贫攻坚分包贫困乡镇

市级领导干部联系贫困乡镇，要切实负起责任，积极主动出主意，想方设法促协调，提高联系指导的工作实效。经常深入贫困乡镇开展调研或现场办公，指导贫困乡镇理清思路、找准路径、完善举措，积极协调解决反映的突出问题。

3. 第一书记及干部驻村帮扶

完善定点帮扶工作机制，向每个贫困村派驻驻村工作队、重点村全面派驻第一书记，实现干部驻村帮扶全覆盖。注重选派思想好、作风正、能力强的优秀年轻干部参与驻村帮扶，根据贫困村的实际需求精准选配第一书记、精准选派驻村工作队，切实增强帮扶人员紧迫感、责任感，积极引领群众自力更生、艰苦奋斗、靠辛勤劳动脱贫致富。全市参与定点扶贫的单位共 993 个，帮扶建档立卡贫困村共 669 个。

全市各级党委、政府要加大驻村帮扶工作力度，确保每个贫困村都有驻村帮扶单位，每个贫困户都有帮扶责任人，实现驻村帮扶长期化、制度化。驻村工作队要协助基层组织贯彻落实党和政府各项强农惠农富农政策，积极参与扶贫开发各项工作，帮助贫困村、贫困户脱贫致富。实行“队员当代表，单位作后盾，领导负总责”工作机制，不实现稳定脱贫，帮扶工作不脱钩。把驻村入户扶贫作为培养锻炼干部特别是青年干部的重要渠道，建立考核制度和激励约束机制，把驻村帮扶的成效和扶贫单位、驻村干部的考核结合起来，使能吃苦、会帮扶、贫困群众认可的优秀

干部脱颖而出，得到重用。

4. 城市区对口支援贫困县

安排6个城市区对口支援嵩县、栾川、汝阳、洛宁、宜阳、伊川等6个贫困县。城市区要发挥自身优势，通过资源互补、产业链接，开展与帮扶县域经济、科技、教育、文化、医疗、养老、劳动力资源等多方面交流与合作，帮助贫困县产业转型升级，促进区域经济快速发展。组织本辖区区直机关和企事业单位的党员干部定点帮扶贫困户，动员本辖区的优秀企业到帮扶县投资兴业，开展产业扶贫“金果树工程”，实现产业转移、共赢发展，带动贫困地区经济发展，实现贫困群众脱贫致富。

第二节 企业帮扶

1. 强化国有企业帮扶责任

大力动员本地国有企业积极承担包村帮扶等扶贫开发任务，支持引导各类市场主体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。

2. 引导非公有制企业参与扶贫开发

充分发挥市人大、市政协、市工商联、市工信委等作用，组织674家民营企业定点联系669个贫困村，鼓励引导非公有制企业参与扶贫开发。鼓励有条件的非公有制企业设立扶贫公益基金、开展扶贫慈善信托。鼓励非公有制企业通过资金投入、项目

建设、提供就业岗位、开展“农超对接”、订单采购农产品、共建生产基地、联办企业、投资入股、捐助资金等多种形式，与贫困村开展村企共建，帮助贫困地区培育增收产业，促进集体经济发展和农民增收，提高自我发展能力。完善扶贫龙头企业认定制度，促进企业带动贫困户就业增收。贫困地区产业发展基金可用于支持扶贫龙头企业发展。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。加快落实企业扶贫捐赠税前扣除政策。设立企业扶贫光荣榜，定期组织评选对脱贫攻坚作出突出贡献的优秀民营企业和先进个人，并向社会公告。

第三节 军队帮扶

充分发挥军队和武警部队在扶贫开发中的作用。本着就地就近、有所作为、量力而行、尽力而为的原则，发挥军队和武警部队组织严密、突击力强和人才、科技、装备等优势，积极参与地方扶贫开发，实现军地优势互补。驻洛部队每个团级单位帮扶1个贫困村脱贫，实施一批具体扶贫项目，帮助发展特色产业，部队生活物资采购注重向贫困地区倾斜，促进改善贫困地区群众生产生活条件。发挥思想政治工作优势，深入贫困地区开展脱贫攻坚宣传教育，帮建地方基层政权组织，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。发挥战斗力、突击力优势，支持贫困地区农业农村基础设施建设，参与生态环境治理，

配合实施易地扶贫搬迁。发挥人才培育优势，配合实施教育扶贫工程，组织开展“1+1”、“N+1”等结对助学活动。采取军地联训、代培代训等方式，开展实用技能培训，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成为创业致富带头人。帮助革命老区加强红色资源开发，培育壮大红色旅游产业，助推老区群众早日摆脱贫困。

第四节 社会力量与个人帮扶

着力打造扶贫开发公益平台，吸纳社会力量参与扶贫开发。在市县各级扶贫开发协会的指导下，以致力于消除贫困为宗旨，广泛吸纳有识之士，多渠道筹集扶贫开发资金，引进技术和人才，运用国家优惠政策，开展产业扶贫；引导多种所有制经济组织参与扶贫开发，接受省内外、国内外的组织和个人的资金、物资捐助，全力支持贫困地区经济发展；鼓励工会、共青团、妇联、科协、侨联等群众组织参与扶贫。

积极倡导“我为人人、人人为我”的全民公益理念，开展体验走访、义工服务等扶贫实践活动，畅通社会各阶层交流交融、互帮互助的渠道。充分发挥市扶贫志愿队作用，组织扶贫志愿者，构建扶贫志愿者服务网络，开展社会化公益扶贫活动。引导广大社会成员，通过爱心捐赠、志愿服务、结对帮扶等形式参与扶贫。

第七章 保障措施

第一节 组织保障

1. 加强脱贫攻坚组织领导

成立市脱贫攻坚领导小组，由市主要领导任组长，统筹领导全市打赢脱贫攻坚战。领导小组下设8个脱贫攻坚专项推进小组，由分管市领导担任组长，分管副秘书长或相关部门负责同志担任副组长，相关行业部门主要领导担任组员，牵头单位成立办公室，在市脱贫攻坚领导小组的领导下具体负责各项重点工作的组织推进，形成集全市之力、全员上阵的脱贫攻坚组织领导体系和推进体系。明确脱贫攻坚推进小组目标任务，建立工作推进机制，发挥好决策部署、统筹协调、督促落实、检查考核职能，实施强有力的组织指挥。

2. 强化脱贫攻坚责任落实

市委、市政府对全市脱贫攻坚负总责，各推进小组具体负责脱贫攻坚重点工程的组织与实施，县级党委、政府承担主体责任，书记和县（市、区）长为第一责任人，对本县（市、区）脱贫攻坚工作负总责。乡镇党委政府承担加快发展、贫困村达标、贫困户脱贫的具体责任，做好人力、财力、物力的统筹保障，组织项目实施和管理等工作。贫困村党支部书记和第一书记具体承担贫困村、贫困人口脱贫的直接责任。各级党政机关、各部门要按照

职责落实扶贫开发责任。有脱贫任务的县（市、区）党委政府、市直部门要和市委市政府签订脱贫责任书，每半年向市委、市政府报告扶贫脱贫进展情况。

3. 加强贫困地区人才队伍建设

坚持把扶贫开发工作实绩作为选拔任用干部的重要依据。脱贫攻坚期内贫困县党政领导班子、脱贫任务重的乡镇主要领导要保持基本稳定，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，有计划地安排后备干部到扶贫部门、贫困县、乡挂职任职，鼓励各类人才到贫困地区基层建功立业。各级领导干部要自觉践行党的群众路线，切实转变作风，把严的要求、实的作风贯穿于脱贫攻坚始终。加强与精准扶贫工作要求相适应的扶贫开发队伍和机构建设，贫困县及脱贫任务较重的非贫困县要建立独立的扶贫开发工作机构，完善机构设置，明确职能要求，充实配强队伍，搞好业务培训，发挥组织协调作用。市、县扶贫办要建立扶贫信息管理中心，有贫困村和贫困人口的乡镇要组建扶贫开发办公室，配齐配强专职干部。

4. 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，有针对性地选配有事业心责任心、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，注重乡镇班子的能力建设，发挥好乡镇党委脱贫攻坚一线指挥部的作用。抓好以村党组织为领导核心的村

级组织配套建设，集中整顿软弱涣散村党组织，增强贫困村党组织的创造力、凝聚力、战斗力。全面推进基层“四项基础制度”落实，深化拓展“四议两公开”工作法。注重抓好共青团、妇联等群众组织建设，探索建立村级农民扶贫协会，发挥好群团组织作用。积极推进贫困村创业致富带头人培训工程。

第二节 机制保障

1. 建立脱贫攻坚专题会议制度

市委常委会每两个月召开一次专题会议，听取市脱贫攻坚领导小组工作汇报，研究推进全市脱贫攻坚工作。市政府常务会议及时研究脱贫攻坚推进工作。市脱贫攻坚领导小组建立例会制度，每两个月定期听取各县（市、区）及市各个脱贫攻坚推进小组工作汇报，贯彻落实市委常委会、市政府常务会议精神，确保全市脱贫攻坚工作顺利推进。各县（市、区）建立脱贫攻坚例会制度，每月召开专题会议研究具体工作，并将工作推进落实情况书面报送市脱贫攻坚领导小组办公室。各脱贫攻坚推进小组根据需要及时召开会议，研究脱贫攻坚工作，明确具体任务。

2. 建立脱贫攻坚领导分包制度

实行市级领导分包乡镇。全市市级领导分别分包贫困面大、贫困程度深的脱贫攻坚重点乡镇，发挥示范带动作用，促进脱贫攻坚任务落实。县级领导分包扶贫开发工作重点村。科级干部分

包重点贫困户。党员干部对贫困户进行“一对一”帮扶。

3. 建立脱贫攻坚督查督导推进机制

落实脱贫攻坚督查制度，组建市、县督查组，建立督查台账，规范督查流程，完善汇报、督查、讲评制度，督促脱贫攻坚决策部署落实、脱贫目标任务完成，对落实不力、未完成任务、违反贫困县约束机制的单位和部门，启动问责追究机制。建立扶贫项目资金年度审计制度、扶贫资金违规使用责任追究制度，纪检监察机关对扶贫领域虚报冒领、截留私分、贪污挪用、挥霍浪费等违法违规问题，坚决从严惩处。推进扶贫开发领域反腐倡廉建设，集中整治和加强预防扶贫领域职务犯罪工作。开展贫困地区群众扶贫满意度调查，建立对扶贫政策落实情况和扶贫成效的第三方评估机制。对弄虚作假搞“数字脱贫”、“被脱贫”的，严肃追究责任。

4. 建立脱贫攻坚考核奖惩机制

认真落实《河南省脱贫工作成效考核办法》，不断完善脱贫工作成效考核机制，按照标准和程序，实施脱贫攻坚成效的全面考核。建立行业部门责任考核机制，注重将日常督导结果与年度扶贫开发考核评价相结合，注重考核结果运用，切实兑现各种奖惩措施，发挥好考核的指挥棒作用。

第三节 政策保障

1. 加大财政扶贫投入

积极开辟扶贫开发新的资金筹措渠道，确保政府扶贫投入力度与脱贫攻坚任务相适应。各县（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，并建立逐年增长机制。各部门安排的各类惠民政策、项目和工程，要最大程度地向贫困县、贫困村、贫困人口倾斜。对 669 个贫困村符合农业综合开发、农村综合改革转移支付涉农项目安排条件的，按照应扶尽扶的要求，三年内落实完成。加大产业扶贫资金投入比例，建立健全脱贫攻坚多规划衔接、多部门协调长效机制，以县级政府为单位，以扶贫规划为引领，以重点扶贫项目为平台，将专项扶贫资金、相关涉农资金和社会帮扶资金捆绑集中使用。

2. 加大金融扶贫力度

坚持开发性、政策性、商业性金融扶贫并重的原则，明确各金融机构扶贫重点领域，发挥金融机构专业化比较优势，实现金融精准扶贫。鼓励和引导商业性、政策性、开发性、合作性等各类金融机构加大对扶贫开发的金融支持。支持贫困地区培育发展农民资金互助组织，开展农民合作社信用合作试点。建立完善针对贫困人口的健康保险和养老保险制度。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险补贴。

3. 加强扶贫开发用地、生态补偿、科技、人才等政策支持

进一步完善扶贫开发用地政策和生态补偿政策，加大科技扶持力度，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，加强新型职业农民培

训，加大政策激励制度，鼓励各类人才扎根贫困地区基层建功立业。积极实施贫困村创业致富带头人培训工程。

第四节 社会保障

各地、各有关部门要充分利用报纸、电台、电视台等传统媒体和网络平台等新媒体，以及其他各类宣传平台，多角度、多方位宣传政策和解读政策，有计划地做好脱贫攻坚宣传工作。坚持舆论导向，准确解读党和政府脱贫攻坚的决策部署、政策举措，及时宣传脱贫攻坚取得的实际效果、典型案例、成功经验，大力宣扬扶危济困的优良传统、社会帮扶的好人好事，积极传递正能量，营造脱贫攻坚的良好舆论氛围。落实脱贫攻坚荣誉制度，对在脱贫攻坚中表现突出、成效明显的各类社会组织、团体、单位和个人，要给予荣誉，大力表彰。

主办：市扶贫办

督办：市政府办公室七科

洛阳市人民政府办公室

2017年7月10日印发

