

中共武汉市委文件

武发〔2015〕8号



中共武汉市委 武汉市人民政府 关于全力打赢精准扶贫攻坚战的决定

(2015年10月16日)

根据习近平总书记关于扶贫开发的重要指示精神 and 《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), 为全力打赢我市精准扶贫、精准脱贫攻坚战, 作出如下决定。

一、总体要求

深入贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中全会精神和习近平总书记关于扶贫开发系列重要讲话精神, 围绕全面建成小康

社会奋斗目标，以“四个全面”战略布局为统领，以“精准扶贫、不落一人”为总要求，把扶贫开发作为重大政治问题、重大发展问题、重大民生问题，将实施精准扶贫、精准脱贫作为重大任务，强化各级党委、政府一把手负总责的扶贫工作责任制，全力推动扶贫政策向贫困地区聚集、扶贫资金向贫困群体聚焦、帮扶力量向贫困对象聚合，确保到2018年全市扶贫对象全部脱贫，确保我市率先全面建成小康社会。

二、基本原则

（一）党政主导，合力攻坚。充分发挥集中力量办大事的社会主义制度优越性，充分发挥党委、政府的主导作用，充分发挥市场配置资源的决定性作用，充分调动社会力量参与扶贫攻坚的积极性，着力构建政府、市场、社会“三位一体”的大扶贫格局。

（二）分级负责，落实责任。市扶贫攻坚领导小组负责统筹协调、检查督办、考核验收等工作。市直各部门承担行业扶贫责任，加强指导与服务。区委、区政府切实担负起主体责任，认真抓好组织实施工作。有扶贫脱贫任务的市、区各部门和街道（乡、镇）按照精准扶贫要求，具体负责做好相关工作。

（三）因地制宜，精准施策。按照扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人（第一书记）精准、脱贫成效精准的要求，区分类别、因地制宜、定向施策，确保精准扶贫到村到户到人。

（四）统筹发展，脱贫为要。统筹推进扶贫与发展，切实做到

发展扶贫并重、脱贫减贫为要，实现贫困群体与全市人民共同迈入小康。加强贫困人口的动态监测，建立阻断返贫致贫长效机制。

(五) 强基固本，自力更生。加强基层组织建设，将基层党组织建设成带领群众脱贫致富的坚强战斗堡垒。充分发挥贫困群众的主体作用，大力倡导脱贫光荣，激发贫困群体自主脱贫的内生动力。

三、目标任务

按照“精准扶贫、不落一人”的总要求，我市精准扶贫、精准脱贫的总目标为：到2018年，实现包括已进入全国扶贫信息管理系统88500名贫困人口在内的全市所有贫困人口全部脱贫销号、271个贫困村全部脱贫出列。

(一) 贫困人口全部脱贫销号

到2018年，全市贫困人口分3批全部脱贫销号，2016年销号30%、2017年销号50%、2018年销号20%。

1. 产业扶持脱贫一批。到2018年，实现有劳动能力的贫困人口全部脱贫。主要标准为：贫困户年人均可支配收入增幅高于全市农村居民人均可支配收入增幅，收入水平超过同期市级确定的扶贫标准，并力争达到所在区农村居民人均可支配收入的70%以上；贫困户都有一项以上产业致富的增收门道；贫困代际传递得到有效阻断。

2. 技能培训转移一批。到2018年，实现贫困劳动力技能按需培训。主要标准为：有务工意愿且有培训需求的贫困户至少掌

握一门就业创业技能，贫困户收入水平达到所在区农村居民人均可支配收入的70%以上，自我发展能力全面提升。

3. 助学扶智帮助一批。到2018年，实现贫困地区义务教育公办学校标准化建设；全面实行贫困户子女学前教育、义务教育和高中、中职、高职教育阶段免学费、免住宿费以及国家助学金资助制度。主要标准为：贫困村幼儿园满足学前教育需要，贫困村公办小学及所在街道（乡、镇）公办初中全面完成标准化建设，贫困户子女不因贫困出现辍学、弃学现象。

4. 医疗救助扶持一批。到2018年，实现贫困人口就医便利，看得起病，有效解决因病致贫、因病返贫问题。主要标准为：新型农村合作医疗参合率达到99%以上，贫困户参与新农合就医报销比例提高20%；降低贫困户大病保险起付线，提高大病保险报销比例和补偿封顶线；提高医疗救助标准，贫困人口享有更加均等的公共卫生和基本医疗服务。

5. 低保政策兜底一批。到2018年，实现全市农村低保户、五保户全部脱贫。主要标准为：农村低保户和五保户每人每年保障性收入超过同期市级确定的扶贫标准，基本公共服务主要指标达到小康水平。

（二）贫困村全部脱贫出列

到2018年，全市271个贫困村分3批全部脱贫出列，2016年出列30%、2017年出列40%、2018年出列30%。主要标准为：贫困村贫困户全部脱贫、贫困村居民人均可支配收入达到全省平

均水平的70%以上、贫困村集体经济收入达到10万元以上；贫困村基础设施较为完善，生产生活条件显著改善；贫困村基本公共服务主要指标接近全市平均水平。

四、政策措施

(一) 着力增加农民收入，打好产业扶贫攻坚战。坚持宜农则农、宜林则林、宜游则游、宜工则工、宜商则商，选准产业项目，扶贫到户，分户施策，确保贫困村都有一项持久增收的主导产业、贫困户都有一项稳定可靠的致富门道，到2018年，力争全市产业脱贫5万人以上。一是大力发展特色农业。实行“选准一项优势产业、确立一批致富项目、组建一个合作组织、落实一种帮扶机制”的四位一体产业扶贫模式，支持贫困村、贫困户发挥比较优势，应用高效种养模式，推进特色农业发展。二是大力发展旅游扶贫。依托旅游资源，坚持开发和保护并重，扶持贫困村建设旅游专业村，对贫困户发展农家乐每户补贴2万元，到2018年扶持贫困户发展农家乐3000家。三是大力推进“互联网+扶贫”。到2018年，力争实现贫困村光纤宽带、无线4G等网络基础设施、电子商务服务站全覆盖，对贫困人口开展电商和农业物联网技术培训4万人次，全市农产品电子商务年交易额达到150亿元。四是大力发展现代服务业。加快贫困地区金融、物流、商贸等网点建设，扩大银行、保险、担保和小微金融组织对贫困群体的覆盖面，支持贫困村发展农超对接、直供直销、连锁经营等新型流通业态。加强农机、农技、疫病防控等农业科技远

程服务体系建设，支持有条件的新城区街道（乡、镇）发展生态环保的农产品加工业以及与工业园配套的加工业。力争到2018年实现现代服务业对贫困村的全覆盖。

（二）着力增强致富能力，打好技能扶贫攻坚战。坚持输血扶贫与造血扶贫并举，增强贫困群体自主发展、持久致富的能力。一是加大技能培训力度。以促进农村贫困家庭劳动力转移就业为重点，加大“雨露计划”职业教育培训力度，提高信息化管理水平，简化补贴对象认定程序，实行应补尽补、直补到户。开展贫困家庭劳动力实用技术培训，每年培训不少于15000人次，对接受中、高等职业教育的贫困家庭子女，按每人每年不低于3000元的标准予以补贴。打造“15分钟公共就业服务圈”，促进贫困劳动力转移就业。二是加大创业扶持力度。由政府部门聘请创业导师，对贫困户劳动力开展创业培训，对零转移就业贫困户初次创业领取营业执照稳定经营半年以上的，给予3000元一次性创业补贴，还可申请最高20万元、2年期限的财政全额贴息创业担保贷款。三是加大科技扶贫力度。强化科技支撑引领作用，依靠科技大力发展有特色的种养殖业及加工业。加大星火科技示范村、示范户、示范基地对贫困地区、贫困户的辐射带动作用，鼓励和支持龙头企业、专业合作社和农技推广机构在贫困村建立“专家大院”，促进先进实用技术进村入户。四是加大人才支持力度。对在新城区基层开展扶贫服务的人才，要认真落实国家、省、市各项优惠政策。鼓励行业人员和志愿者定期到新城区

偏远地区工作、服务，鼓励大专院校、科研院所、医疗机构到新城区偏远地区开展培训，鼓励高等学校毕业生到新城区基层就业创业。“三支一扶”、大学生村官等人员到基层服务期满的，经公开择优程序可考核聘用为当地事业单位工作人员，在公务员考录中拿出一定比例职位对其进行定向招考。

（三）着力加强教育救助，打好智力扶贫攻坚战。坚持扶贫先扶智、治贫先治愚，加大教育救助力度，确保贫困户子女不因贫困而失学。一是改善贫困地区办学条件。以满足基本教学条件和贫困户子女、留守儿童寄宿条件为标准，投资 8.5 亿元改善贫困地区 370 所义务教育学校的薄弱办学条件，全面完成贫困地区中学、贫困村小学标准化建设任务。二是完善贫困户子女教育资助体系。落实贫困户子女学前教育、义务教育和就读普通高中、高中等职业学校、普通高校等方面的资助政策，到 2018 年，落实各级财政专项资金 4 亿元，用于资助贫困家庭学生入学。市、区财政每年出资 2000 万元，对因经济困难上不起大学的贫困户子女予以资助。三是加强贫困地区教育师资力量。加大中心城区、新城区域关与农村贫困地区教师支教、轮岗力度，加强贫困地区教师信息技术应用能力培训，提高教师信息技术与学科教学的融合能力。在教师职称量化评审中，对农村教师给予加分奖励。拓宽农村教师补充渠道，进一步充实农村教师队伍，优化农村教师队伍结构，实现新城区偏远地区中小学校教师（校长）培训全覆盖。到 2018 年，全市农村贫困地区学前三年教育毛入

园率达到 87% 以上，义务教育阶段入学率达到 100%，高中阶段取得学籍的贫困户子女教育入学率达到 100%。

（四）着力加强医疗救助，打好卫生扶贫攻坚战。蔡甸、江夏、东西湖、黄陂、新洲区的区级医院全部建成三级综合医院，汉南区的区级医院建成二级甲等医院。贫困地区街道（乡、镇）卫生院达到国家标准，贫困村都有一所“五化”（产权公有化、建设标准化、服务规范化、运行信息化、管理一体化）村卫生室（中心村卫生室）。推进市属医院与贫困地区区级医院结对建立医疗联合体，建立市、区级医院与贫困地区街道（乡、镇）卫生院“一对一”帮扶机制，建立完善贫困地区医疗急救站和半小时医疗服务圈，实现订单培养贫困村村医全覆盖，力争村医与村民签约服务率达到 100%。贫困人口参加新农合个人缴费部分由财政全额补助，住院治疗报销免交起付线，门诊慢性病和重症病种新农合实际补偿比例不低于 60%，重特大疾病新农合实际补偿比例不低于 70%，大病保险年度补偿封顶线提高到 50 万元，开展政府为贫困户购买大病医疗补充保险试点。

（五）着力保障基本民生，打好救助扶贫攻坚战。按照“托底线、救急难、可持续”的原则，强化社会救助托底功能。一是加强最低生活保障救助。对符合农村低保条件的困难群众实行应保尽保，对农村低保对象中无收入来源、依靠自身条件无法改变生活状况的群众加大倾斜力度，适度提高贫困户低保保障标准和特困人员供养标准。对纳入低保对象的老年人、未成年人、重度

残疾人、重病患者、见义勇为、失独家庭以及革命老区人群等七类贫困人口增发20%低保金，分散供养和集中供养的农村五保救助标准分别按当年农村低保金的1.5倍和2倍执行。二是完善临时救助。对因自然灾害及火灾、交通事故、突发重大疾病、人身伤害或者其他特殊困难造成基本生活严重困难的贫困群体，最高给予月最低生活保障标准12倍的临时性基本生活救助。建立完善贫困户重度残疾人生活补贴和护理补贴制度，进一步加大对农村孤儿的保障力度。三是推进社会救助。搭建政府救助、慈善救助与贫困户救助需求相结合的救助信息平台，设立社会救助扶贫基金，动员、鼓励、引导和支持全社会参与救助扶贫。四是加强法律救助。开通贫困人员法律援助绿色通道，实现贫困村法律援助律师全覆盖，简化程序，放宽标准，实现应援尽援。

（六）着力改善生产生活条件，打好安居扶贫攻坚战。坚持精准扶贫与区域发展协调推进，统筹贫困地区一体化发展，盘活贫困村存量资产，推行集体资源性资产有偿流转或者以租赁、入股等方式参与企业经营，增加集体经济收入，着力加强贫困地区基础设施建设，改善其生产生活条件。一是实施交通扶贫工程。到2018年，新建180公里村湾水泥路，全面实现湾湾通水泥路，全力修通贫困地区通往周边地市相邻村镇“断头路”，建立完善村湾道路管护和村村通客车长效机制。加强贫困村机耕路、农机具库棚建设，为推进农业机械化创造良好条件。二是实施水利扶贫工程。启动农村饮用水安全工程提档升级，到2018年，全市

贫困村全面实现供应安全饮水。加快贫困村小型农田水利设施建设，加强建后管护，实现贫困村小型农田水利设施管护全覆盖。

三是实施电力扶贫工程。推进贫困村、贫困户光伏开发，积极争取国家和省级政策，优先安排接入上网，助推贫困村、贫困户受益。实施贫困地区电网升级改造工程，全面实现贫困地区生产生活正常供电。

四是实施危房改造工程。国家农村危房改造资金集中用于农村贫困户，设立市、区两级财政农村贫困户危房改造专项资金，提高农村贫困户危房改造补助标准，实现农村贫困户危房改造财政补助标准在现行基础上翻番。到2018年，全面解决贫困户居住安全问题。

五是实施生态环境整治工程。进一步巩固退耕还林成果，切实加强生态公益林保护管理。以“城管革命”进农村为载体，以贫困地区村湾为重点，以区为主、街道（乡、镇）为责任主体，积极推进村湾环境整治，环卫设施优先配置，贫困人员优先就业，贫困村优先达标，到2018年，全市271个贫困村人居环境得到根本性改善，贫困村100户以上自然湾都有一座无害化公厕，1913个行政村环境卫生全部达标，村湾保洁实现全覆盖，长效管理机制健全落实。

六是实施公共服务提升工程。加强贫困地区社会主义精神文明建设，巩固主流文化阵地。加快贫困地区卫生、教育、民政、文化、体育、金融、购物、电信等基础设施建设，市、区各部门对贫困地区要优先安排基础设施建设项目，确保贫困地区基本公共服务设施建设达到全市农村平均水平。

通过扶贫攻坚，使每个贫困村达到“九有”标准，即：有主导产业，有集体收入，有健全的群众服务中心，有小学教育、卫生文化等服务设施，有硬化的通村公路，有入户的安全饮水，有安全的农村电网，有入户的广电通信光纤电缆，有清洁的生活能源。

五、工作机制

（一）建立扶贫攻坚帮扶机制。建立市领导联系贫困人口集中的新城区、街道（乡、镇）工作制度，市委、市政府主要领导和分管领导分别联系黄陂、新洲、蔡甸、江夏区及一个街道（乡、镇），其他市领导每人联系一个街道（乡、镇），统筹指导所联系的区、街道（乡、镇）开展扶贫攻坚工作。实行中心城区、开发区、功能区和市直部门、企事业单位包贫困村，新城区包老区村和党组织软弱涣散村，市、区各部门选派扶贫攻坚工作队包村包户，实现部门包村全覆盖、干部联户全覆盖，促进资金、项目、人才、技术服务直接到村到户，做到不脱贫不脱钩，形成纵向到底、横向到边的包保脱贫责任制。

（二）建立扶贫攻坚投入保障机制。一是强化财政扶贫投入保障机制。市财政继续对贫困地区880个行政村（社区）按每村（社区）每年安排10万元公共事务专项资金。从2016年起连续3年，市财政和蔡甸、江夏、黄陂、新洲区分别对省确定的271个贫困村按每村每年20万元标准增列精准扶贫资金。蔡甸、江夏、黄陂、新洲区财政按当年地方财政收入增量的15%以上增列扶贫

预算，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。二是强化帮扶投入支持机制。中心城区、开发区、功能区、新城区每年安排帮扶资金不少于300万元，其中，东湖新技术开发区、武汉经济技术开发区（汉南区）、武汉临空港经济技术开发区（东西湖区）每年安排帮扶资金不少于500万元。市、区承担帮扶贫困村的各行政事业单位和国有企业，每年对口帮扶资金不少于3万元。对口帮扶资金要用于贫困村、贫困户实施精准脱贫项目。三是强化金融扶贫信贷投入机制。加大扶贫贴息贷款支持力度，市、区财政从扶贫专项资金中分别安排贫困户小额贷款贴息资金和风险保证金，鼓励金融机构对贫困户发放“10万元以内、3年期限、无担保、免抵押、全贴息”贷款，对有需求的贫困户实现全覆盖，解决贫困群众贷款难、贷款贵问题。四是建立贫困村资源资本化运营机制。全面盘活贫困村集体资产，落实城乡建设用地增减挂钩政策，鼓励贫困村开展村湾集并和土地整理，将土地纯收益返还村集体，用于改善贫困村生产生活条件。完善街道（乡、镇）农村产权交易平台，在贫困村推行农民土地承包经营权、林权、养殖水面使用权、集体建设用地使用权、农业生产设施所有权等物权依法自主自愿有偿流转、有偿托管，释放贫困村的资产潜能。鼓励贫困户以土地承包经营权、林地使用权参与企业经营，按利分红。对贫困村发展设施农业、乡村旅游、加工流通等产业，在用地方面给予优先安排。五是健全社会力量帮扶投入机制。鼓励国有及民营企业参与扶贫开发，确保贫

困村企业帮扶全覆盖。鼓励群众团体组织开展扶贫志愿者行动，组建扶贫志愿者组织，构建扶贫志愿者服务网络，开展“1+1”结对帮扶等活动。鼓励社会组织和个人参与扶贫开发，构建充满活力的社会扶贫参与机制。全力打造“10·17”扶贫日等公益品牌，建立统一管理的社会扶贫捐赠平台，落实扶贫公益捐赠企业税收抵扣政策，促进社会各方支援向贫困地区聚集。

（三）建立区级资金整合机制。按照资金、项目、招投标、管理、责任“五到区”，蔡甸、江夏、黄陂、新洲区4个新城建立区级资金整合机制，实行区审批、市备案的项目管理制度，市级各类扶贫资金切块到区，由区统筹整合使用。驻村工作队因村因人制订脱贫方案，合理安排项目，实现项目政策资金进村入户全覆盖。

（四）建立扶贫攻坚考核机制。严格落实党政一把手负总责的扶贫工作责任制，建立健全扶贫攻坚考核评价体系，把扶贫攻坚责任书作为年度目标管理任务，实行等次考核，将考核结果作为领导班子、领导干部综合考核评价的重要依据。

（五）建立扶贫攻坚激励机制。对提前脱贫的贫困村、贫困户，扶贫优惠政策不变，扶贫投入力度不减，对口帮扶单位不撤。对蔡甸、江夏、黄陂、新洲区4个新城在2016年、2017年完成脱贫任务的，市财政分别给予2000万元、1000万元奖励。对提前完成脱贫任务的贫困村，由各区自行予以奖励。

（六）建立扶贫攻坚问责机制。对承担扶贫攻坚工作任务的

各级、各部门和各单位的责任人不履行或者不正确履行扶贫攻坚工作职责，未按照要求完成扶贫攻坚工作任务，严重影响扶贫攻坚工作开展，造成不良影响的，予以责任追究。

(七) 建立扶贫攻坚精神支撑机制。实施“富口袋”先“富脑袋”，推进扶贫先扶志、治贫先治愚，大力开展树立社会主义核心价值观、“十星级文明户”创建、送文化下乡等主题活动，构筑干部修党性、群众修美德、社会修正气的精神高地。

(八) 建立扶贫攻坚约束机制。各级、各部门和各单位要切实将减贫工作作为为民办实事的承诺，向社会公开，接受社会监督，并严格兑现承诺。认真践行“三严三实”，严禁搞形式主义，专项扶贫资金不得用于与贫困村、贫困户脱贫无关的项目。

六、组织保障

(一) 全面落实各级党委、政府主体责任。成立由市委、市政府主要领导为组长的市扶贫攻坚领导小组，区、街道（乡、镇）两级相应成立扶贫攻坚领导小组。市、区、街道（乡、镇）、村（社区）党政主要负责人对扶贫攻坚负总责。市扶贫攻坚领导小组负责顶层设计、政策制定、宏观调研、检查督办、目标考核等工作；各区委、区政府承担扶贫攻坚主体责任；街道（乡、镇）承担落实责任。严格实行党政一把手负总责的限期脱贫责任制，层层签订责任状，一级抓一级，层层抓落实，确保完成扶贫攻坚任务。

(二) 全面落实部门扶贫攻坚责任。各行业部门要切实肩负

起行业扶贫责任，将扶贫开发纳入“十三五”规划，制定本行业扶贫规划和实施方案，分解任务，落实责任，督办推进。市、区审计部门要进一步加强扶贫资金的绩效审计，督促有关部门对审计发现的问题加强整改。市、区纪检监察部门要依法依规严肃处理扶贫资金使用过程中出现的问题，做到发现一起、处理一起，绝不姑息。

（三）制定扶贫攻坚规划。市、区政府及各相关部门要制定精准扶贫攻坚五年总体规划、三年行动计划及行业专项规划，做好各规划之间的相互衔接。各区、各部门和各单位要制定本区、本部门、本单位推进精准扶贫的实施方案。

（四）实行挂图作战。市、区两级要绘制精准扶贫路线图，根据贫困村、贫困户、贫困人口不同情况，分门别类，先易后难，分年度绘制贫困村、贫困户、贫困人口脱贫时间表，实施挂图作战，按图分时段销号。紧盯工作目标，把握时间节点，细化工作任务，实行“倒逼”法，时间倒排程序，目标倒排进度，任务倒排时限，确保如期完成扶贫攻坚目标任务。

（五）搭建精准扶贫数据云中心。按照准确精细、动态监管的要求，结合我市网格化管理，建设市、区、街道（乡、镇）、村（社区）四级精准扶贫数据库和信息服务平台，加强部门之间数据的对接和共享，及时监测脱贫动态、监管扶贫资金使用，提高扶贫精准度。

（六）加强扶贫攻坚队伍建设。加强贫困地区基层组织建设

设。选优配强街道（乡、镇）党政领导班子，选派驻村扶贫攻坚工作队队长担任贫困村第一书记，选派牵头单位工作队队长在片区所在的街道（乡、镇）挂职担任党组织副书记，加大从优秀外出务工经商人员、乡土能人、复员退伍军人和大学生村官中选拔村党组织书记的力度。加强扶贫机构和队伍建设，扶贫机构设立、职能配置、人员编制要与新时期扶贫开发任务和精准扶贫要求相适应。各新城区要对扶贫工作机构在队伍建设、经费保障等方面予以重点倾斜。贫困街道（乡、镇）要成立扶贫专班，落实扶贫专职人员。

（七）强化精准扶贫宣传。各级党委宣传部门要整合宣传力量，加大宣传力度，创新宣传方式，大力宣传党中央、国务院关于精准扶贫的战略部署和习近平总书记关于扶贫开发的重要论述，大力宣传扶贫开发政策，大力宣传我市各区、各部门、各单位、基层组织和广大干部群众自强不息、自力更生、决战贫困的先进典型和先进事迹，弘扬中华民族扶贫济困、乐善好施的传统美德，着力营造凝聚人心、鼓舞干劲、奋发作为的精准扶贫浓厚氛围，形成坚决打赢精准扶贫、精准脱贫攻坚战，率先全面建成小康社会的强大气场。