

# 中共洛阳市委 洛阳市人民政府 关于做好新时期扶贫开发工作的若干意见

(2014年7月30日)

自1986年国家实施扶贫开发战略以来,在党中央、国务院,河南省委、省政府的正确领导下,我市坚持开发式扶贫总方针,以改善贫困地区生产、生活条件,优化贫困地区产业结构,提高贫困群众脱贫致富能力为重点,以整村推进、扶贫搬迁、扶贫培训、产业扶贫等项目建设为抓手,深入推进扶贫开发工作,不断加大贫困地区科技、教育、文化、卫生等社会事业的投入,贫困地区基础设施条件发生极大改观,社会事业有了长足发展,扶贫开发取得显著成效,为促进全市经济发展、社会稳定做出了重大贡献。

当前,扶贫开发工作进入了新的时期,扶贫开发主要任务已从解决基本温饱转向巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、缩小发展差距的新阶段。为深入贯彻落实党的十八大、十八届三中全会和中央、省扶贫开发工作会议精神,进一步加大扶贫开发工作力度,加快贫困地区和贫困群众脱贫致富步伐,早日实现全面建成小康社会的奋斗目标,结合我市实际,现就做好新时期扶贫开发工作提出若干意见如下。

## 一、充分认识扶贫开发工作的重要性

**(一)充分认识扶贫开发的重要意义**  
消除贫困,改善民生,实现共同富裕,是社会主义的本质要求。党的十八大提出了到2020年全面建成小康社会的宏伟目标。全面建成小康社会,最艰巨最繁重的任务在农村,特别是在贫困地区。没有农村的小康,特别是没有贫困地区的小康,全面建成小康社会就不可能实现。扶贫开发已成为党和国家各项工作的重中之重,作为扶贫开发重点地区,洛阳的扶贫开发工作更是全市各级党委政府工作的重中之重,直接关系到我市政治大局、发展大局、稳定大局、民生大局。做好扶贫开发工作,是科学发展的应有之义,是全面发展的战略大局,是践行全心全意为人民服务宗旨的具体体现,是把洛阳建设成为名副其实的中原经济区副中心城市的重要内容,是洛阳全面建成小康社会的必然要求。

**(二)切实认清洛阳扶贫开发任务的艰巨性**  
经过多年扶贫开发,洛阳市扶贫工作取得了很大成就,但受特殊的地理环境、产业结构、传统观念等因素影响,贫困面积大、贫困程度深、扶贫开发难、返贫率高的问题仍然存在。目前,全市还有6个贫困村,737个贫困村,48万贫困人口,占全市农村人口的1/10。贫困地区土地贫瘠,十年九旱,生存条件差,土地资源少,农业基础设施薄弱,产业化组织程度低,抵御自然灾害能力差,扶贫开发任务仍然十分繁重而艰巨。

**(三)进一步增强做好扶贫开发工作的责任感和紧迫感**

依据《洛阳市扶贫开发项目规划》,到2020年,洛阳要实现48万贫困人口脱贫致富,稳定实现不愁吃、不愁穿,保障其义务教育、基本医疗和住房,实现贫困县农民人均纯收入达到全市农民平均水平的目标,时间紧迫,任务繁重。全市各级各部门必须保持清醒头脑,从政治思想、执政理念、经济发展大局和具体行动上真正将扶贫开发工作放在“重中之重”的战略地位,把是否重视和做好扶贫开发工作,作为检验各级领导班子和领导干部政治是否成熟、执政理念是否正确、领导能力是否过硬的基本标准,作为检验各级党员领导干部党的群众路线树立得是否牢固的标准。以践行党的群众路线教育实践活动为抓手,坚持站稳群众立场,发挥群众力量、保障群众利益的群众路线,不断以新的成效取信于群众、造福于群众,使扶贫开发工作真正成为连接民心 and 党心的“德政工程”“民心工程”。强化时间观念,增强责任意识,切实把扶贫开发工作列入党委政府重要议事日程,纳入经济社会发展大局,统筹规划,统一部署,强力推进,努力在2020年以前提前完成扶贫开发目标任务,确保贫困地区的贫困群众与全市人民同步进入小康社会。

## 二、明确扶贫开发工作思路,正确把握扶贫开发方向

### (一)坚持“大扶贫”的工作思路

扶贫开发工作是经济社会发展的重要组成部分,必须放在经济建设的大局中统筹安排,同步发展。要高度重视深石山区、革命老区以及农村特困人群的扶贫工作。要大力发展县域经济,增强乡镇经济实力,壮大贫困村集体经济,提高贫困地区自我发展、自我扶持的能力。要统筹城乡发展,正确引导扶贫开发“转”“特”“迁”的宏观走向,把扶贫搬迁和引导贫困地区人口向非农业产业转移、向城镇转移、向市民转变结合起来,把发展本地特色产业与增强群众自我发展能力结合起来。要整合行业部门资金政策,引导行业部门资金及项目向贫困地区倾斜,汇集社会各方力量和智慧共同参与,合力攻坚,发挥综合效益。要大力发展农村社会事业,提高贫困地区社会保障水平,提高扶贫开发的持续效应。2020年前,要完成扶贫搬迁6.4万户24.7万人,完成整村推进539个村,实施产业项目22类580个,完成各类培训11万人,完成项目4815个。

### (二)实施扶贫开发任务目标管理机制

对扶贫任务实施目标管理,树立按时间节点完成任务的观念,确定工作任务,划分职责责任,明确时间节点,做好年度分解,制订切实可行的项目建设规划,实现扶贫任务的时间节点管理和量化管理,确保2020年前扶贫开发任务圆满完成。

### (三)积极构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫“三位一体”的扶贫大格局

扶贫部门要抓好谋划协调,加强财政专项扶贫项目建设,提高专项扶贫资金效益,切实发挥好引领作用。各行业部门要主动作为,加大对贫困地区的倾斜和投入力度,在扶贫开发资金和项目上形成合力。要动员引导社会组织、团体以及社会各界人士,站在全市经济社会发展大局的高度,弘扬中华民族扶弱济困传统美德,积极参与扶贫开发事业,主动而为,量力而行,共同推进全市扶贫开发事业。

### (四)把产业发展作为扶贫开发工作的主线

采取政府主导、政策引导、社会参与、群众自主相结合的方式,充分挖掘、盘活贫困地区的各类资源,兴办各类产业扶贫和产业富民项目,积极促进群众增收致富。按照宜工则工、宜农则农、宜商则商、宜游则游的原则,大力发展特色产业,积极探索扶持贫困群众增收致富的各种途径,切实把产业发展贯穿扶贫工作始终,引导带动、扶持帮助群众通过自身勤奋劳动脱贫致富。

## 三、不断创新扶贫开发工作机制

### (一)建立高效率的精准扶贫工作机制

瞄准扶贫对象,建立规范化的贫困人口识别动态管理机制。实施动态管理,落实专项扶贫措施与贫困识别结果衔接制度。明确扶贫责任,提高扶贫效益。落实各项扶贫政策,不断创新扶贫项目带动模式,加大扶贫项目监督管理力度,真正发挥好扶贫资金的带动效益。

### (二)健全多层次的定点帮扶机制

1.认真做好中央、省直定点帮扶单位的服务工作。抓住机遇,主动对接,发挥好定点帮扶单位的优势,立足帮扶地区,积极谋划项目,实施综合带动,促进区域经济发展。  
2.建立完善市、县领导干部联系帮扶贫困村示范机制。市、县(市)区两级领导干部各联系帮扶一个贫困村,做定点帮扶的示范和表率。  
3.建立完善党政机关部门定点帮扶贫困村机制。市、县(市)区两级党政机关、有关部门和事业单位实行一对一重点帮扶贫困村制度,组建驻村帮扶工作组,选好驻村干部,落实帮扶责任,做到不脱贫不脱钩。  
4.建立贫困村第一书记派驻机制。结合

开展党的群众路线教育实践活动,由市、县两级选派优秀后备干部到扶贫任务重、基层组织建设薄弱的贫困村担任第一书记,增强贫困村组织领导力量,带领贫困村脱贫致富。

5.建立完善定点帮扶管理机制。完善县级以上党委、政府负总责和各级党政机关定点帮扶责任制,将帮扶贫困村列入部门中心工作目标,加强对定点帮扶工作的组织领导。落实驻村干部的工作生活保障措施,完善驻村干部考核激励制度。组织动员工商企业、社会组织建立贫困村定点帮扶机制,组织党政机关科级以上党员领导干部作示范,号召全社会爱心人士与贫困家庭建立一家庭帮扶机制。

### (三)规范财政专项扶贫资金管理机制

1.建立政府投入增长机制。各级政府要不断增加财政专项扶贫资金投入,市级财政专项扶贫资金年度投入不低于中央和省财政专项扶贫资金总量的40%,专项扶贫资金投入列入本级政府年度财政预算。

2.建立高效的行业部门资金整合机制。以县(市)区为基本单位,扶贫开发领导小组负总责,全面整合行业部门项目资金,投入扶贫开发。各相关行业部门当年投入到贫困地区的项目资金,原则上不得低于本行业部门年度项目资金总量的40%。

3.建立新型扶贫资金分配机制。积极应对中央、省以奖代补等竞争性扶贫资金分配方式,建立市级资金分配与目标任务、工作考核、资金使用绩效挂钩机制,鼓励先行投入,倡导多投多补,根据成效给予相应奖补,以激励先进。

4.实行扶贫项目建设县级负责制。进一步规范项目立项、审批、实施、验收、监督等程序,落实公告公示制度、竞争立项制度、项目地群众代表项目监理制度,积极发挥审计、纪检、监察部门作用,确保专项资金充分发挥效益。

5.创新财政专项资金的使用方式。支持县(市)区开展扶贫资金直补到贴息补助转变试点工作,撬动更多市场资源,发挥专项资金的放大效益。探索建立市、县两级产业扶贫基金,推动地区特色产业发展。

### (四)完善多渠道的金融扶贫服务机制

充分发挥金融机构职能,推动政策性金融机构主动作为,挖掘潜力,发挥导向作用;引导和鼓励商业性金融机构创新金融产品和服务,加大贫困地区信贷投放力度。发展多层次资本市场,加快推进农村合作金融发展,拓宽贫困地区多元化融资渠道。加大县域扶贫主导产业的支持力度,扶持重点扶贫龙头企业,提升金融服务水平,支持贫困地区发展新型现代农业。

### (五)构建全方位的社会化扶贫机制

大力实施社会化产业扶贫“金果树工程”和社会化公益扶贫“爱心圆梦工程”。积极引导工商企业、社会组织、爱心人士到贫困村合作投资开发各类经济项目,进一步完善各项支持政策,对“金果树工程”项目的企业和社会单位,落实工商登记、税收减免、土地流转等方面的优惠政策。引导鼓励金融机构为“金果树工程”项目提供信贷资金,适度降低贷款门槛,鼓励创新担保方式,探索采取贫困地区土地承包经营权、林权等权利质押贷款方式,为“金果树工程”项目企业提供贷款支持。认真落实企业公益捐助的税收优惠政策,吸引更多的社会力量参与到社会化公益扶贫“爱心圆梦工程”之中,广泛动员社会各界力量向贫困地区捐赠资金、项目、物资,参与贫困村基础设施和公益设施建设。

### (六)建立完善综合性的扶贫开发考核机制

积极适应国家扶贫开发考核内容的转变,建立以扶贫开发工作成效为主的考核体系,把扶贫开发工作考核纳入县(市)区及行业部门工作目标综合考评体系,引导贫困地区党政班子和领导干部将工作重点向扶贫开发倾斜,引导行业部门将扶贫开发纳入部门中心工作目标,逐步建立和完善贫困县、贫困村退出机制和奖励机制。

## 四、着力解决制约贫困地区经济社会发展的突出问题

### (一)大力实施以整村推进项目为抓手的基础设施建设工程

以整村推进项目为抓手,整合行业部门资金和项目,通过科学规划,集中投入,实施水、电、路、气、房、环境改善到农家和农户增收致富“六到一增”工程,实现贫困村基础设施建设基本配套,促进贫困村协调发展。达到每个村有固定的水源和设施,满足人畜安全饮水;生产生活用电具有完全保障;200人以上自然村通硬化道路,每个贫困村有1至2项能带动贫困群众致富的支柱产业项目。地理条件适宜的贫困户,有卫生厕所,有户用沼气,村内环境卫生整洁,有基本的垃圾污水处理设施。行政村具有方便群众日常生活的连锁超市、标准化卫生室、公共文化设施,贫困群众生活环境有较大改善。通过扶贫开发项目带动,实现贫困村生产生活基础设施基本完善配套。

### (二)积极推进易地扶贫搬迁工程

1.按照政府引导、群众自愿,实事求是、因地制宜,统一规划、分步实施,群众自筹为主、国家和社会扶持为辅,鼓励整村搬迁、引导产业跟进的原则,把居住生活条件恶劣的200人以下的贫困自然村、独居和散居户搬出深山。

2.加强扶贫搬迁安置点的规划建设,坚持集中安置和分散安置相结合,引导搬迁群众向县城集中、向乡镇政府所在地集中、向旅游景区服务区集中、向产业集聚区生活区集中。鼓励搬迁群众在城区、乡镇政府所在地自行购买住房,分散安置。加大周转房、公益性住房建设力度,解决好有劳动能力的鳏寡孤独群体的易地搬迁问题。

3.加大扶贫资金投入力度,积极整合扶贫搬迁、生态搬迁、移民搬迁、危房改造等政策资金资源,建立差别化补贴机制,不断提高特困群众扶贫搬迁补助标准。积极探索搬迁原村土地整理、承包土地经营权抵押融资等办法,拓宽贫困群众融资渠道。

4.做好搬迁户“稳得住”工作。鼓励和引导搬迁村盘活原村的宅基地、农田、林地、荒山及特色产业等资源,通过土地等资源的确权确股,引进产业化项目,发展现代农业和适宜的加工项目,拓展搬迁户的就业增收渠道。抓好搬迁群众实用技术和劳动力转移就业培训,为搬迁户增加收入提供有利条件。结合易地扶贫搬迁,开展贫困群众户籍管理改革试点,为搬迁到城镇的贫困群众转为城镇户口开辟绿色通道。

### (三)加快扶贫产业化扶贫工程

1.充分尊重市场规律和群众意愿,编制切实可行的贫困县、贫困村特色产业发展规划,培育贫困村相对稳定的主导产业,提高贫困户的参与度、收益度。逐步实现每个贫困村都有1至2个主导产业,能够吸纳50%以上的农户参与,实现50%以上的贫困村劳动力在二、三产业就业。

2.坚持从实际出发,因地制宜,挖掘潜力,开发资源,着力培育特色产业,把种、养、加、销统一起来,形成系统,拉长链条。畅通农产品流通渠道,完善流通网络,构建贫困地区特色支柱产业体系,推动县域经济发展。深入推进科技特派员农村科技创业行动,加快现代农业科技在贫困地区的推广应用。

3.积极培育贫困地区农民合作组织。创新机制,拓展路子,提高贫困户在产业发展中的组织程度。鼓励企业从事农业产业化经营,发挥龙头企业带动作用,探索企业与贫困户建立利益联结机制,促进贫困户稳定增收。有重点地扶持带动效果好的扶贫龙头企业,培养主导产业。

### (四)扎实推进教育扶贫和扶贫培训

1.加强基础教育建设。全面规划并科学布局农村学前、义务教育学校,保障贫困地区学生能够就近上学。普通高中改造计划优先支持贫困地区普通高中教育。改善贫困地区特殊教育学校和接受残疾学生融合教育

的普通学校办学条件。健全、完善贫困学生资助政策,开展贫困学生救助计划,帮助贫困学生完成学业,实施好“雨露计划”。加强贫困地区教师队伍建设,加大对贫困地区教师进修培训力度,鼓励优秀年轻教师到贫困院校支教任教,落实贫困地区教师岗位补贴,稳定教师队伍。加快贫困地区学校信息化建设,不断提高教学质量水平。

2.加快发展现代职业教育。大力发展服务我市特色优势产业和基本公共服务的现代职业教育,用足用活国家面向贫困地区定向招生政策,不断增加贫困地区学生接受优质高等教育机会。办好一批中、高等职业院校,加强各种培训资源整合,完善职业教育体系,加大对贫困劳动力培训的倾斜力度,实现农村贫困家庭新成长劳动力培训全覆盖、农业转移劳动力培训全覆盖、参与农业产业化项目的贫困群众科技技术培训全覆盖。

### (五)全面提升贫困地区社会保障水平

1.健全贫困地区基层卫生计生服务体系,加强妇幼保健机构能力建设,提升县级医院卫生水平,提高乡镇卫生院覆盖能力,加强村卫生所建设,充实基层医疗队伍,推动贫困地区群众获得公共卫生和基本医疗服务更加均等,服务水平进一步提高,低生育水平保持稳定,逐步实现人口均衡发展。加大重大疾病和地方病防控力度,采取有效措施逐步解决因病致贫、因病返贫问题。不断加大对贫困地区计划生育对象的扶持力度。

2.进一步健全贫困地区社会救助体系。制订切实可行的实施方案,把符合低保、五保条件者全部纳入保障范围,保障其维持温饱的最低生活水平,并随着经济发展和财力增强,适时提高保障标准。充分发挥各职能部门的作用,实施低保、特困供养、受灾、医疗、教育、住房、就业、临时等方面的救助,形成全面完善的社会救助体系。

## 五、切实加强组织领导,提升扶贫工作管理水平

### (一)建立完善做好扶贫工作的领导责任体制

全市各级党委、政府要加强领导,把扶贫开发工作列入重要议事日程,摆在突出位置。扶贫重点县、乡党委书记是扶贫开发第一责任人,各定点扶贫单位的主要负责人是定点帮扶工作的第一责任人,各县(市)区、各部门要认真履行职责,把工作重点向扶贫开发倾斜,切忌空喊口号,避免好高骛远,力求办实事、出实效,主动作为,进一步加大对本区域贫困村和贫困人口的扶持力度,缩小贫困户、贫困人口收入差距,加快贫困村和贫困群众的脱贫致富步伐。

### (二)建立完善做好扶贫工作的科学管理体制

各县(市)区要加强对扶贫开发工作的督促和指导,建立完善扶贫开发目标责任制,组织制订贫困县、贫困村脱贫规划,有效指导扶贫开发各项工作顺利开展。市直部门要加强统筹协调、分类指导,以连片特困地区为重点,组织编制专项项目规划,加强政策指导,强化对跨区域重大基础设施建设、生产力布局、经济协作等事项的督促、衔接和协调。加大扶贫开发工作考核监督力度,做到有目标、有计划、有措施、有检查、有奖惩。各县(市)区每年要向市委、市政府专题汇报扶贫开发工作财政资金投入情况和目标任务完成情况。

### (三)建立完善做好扶贫工作的基层服务体制

进一步加强贫困地区服务型党组织建设,健全党员干部联系和服务群众制度,切实发挥基层党组织推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的作用。不断加大贫困地区干部培训力度,提高扶贫干部的基本素质和执政能力。结合后进村整顿等工作开展,选好配强村级领导班子,突出抓好党组织带头人队伍建设。积极发展贫困地区农村集体经济,增加村级组织集体收入和积累,不断提高村级组织为民服务能力和自我发展能力,增强基层党组织的吸引力、凝聚力、战斗力。

# 善谋划重落实 推进公务员管理工作再上新台阶

近日,河南省2014年公务员招录工作正式启动,本次面向全社会招录4732人。市人社局发布了我市公务员拟录用职位表,全市计划招录327人,其中市直单位招录103人。报考我市市直单位、所属县(市)区直单位、乡镇机关及市地税系统的人,可于18日8时至22日18时登录洛阳人才网考试中心专区进行网上报名。

考试录用公务员,是公务员管理工作的重点之一。公务员录用工作政策性、涉及面广,为保证考试安全顺利实施,为广大考生营造一个公开、公平、公正的考试环境,市人社局在考前就专门组织召开考务工作会,协调相关部门做好保障工作,并加强试题试卷安全与保密工作,细化分工,责

任到人,圆满完成考务工作。同时,该局通过对全市考官进行培训,组织全市各县(市)区公务员管理工作负责人和市直行政机人事科长就公务员录用相关政策进行学习,提升面试官和机关工作人员的业务素养。

市人社局副局长、市公务员局局长李书理介绍,按照市委、市政府的各项决策部署,该局围绕中心、服务大局,务实创新,在公务员管理制度建设、能力建设和作风建设等方面狠下功夫,圆满完成了各项工作任务。

进一步完善和落实公务员制度。依法进行公务员及参照公务员日常登记工作,并在工作中积极改进工作方法,转变工作

作风,针对一些需要登记的人数多、距离市区比较远的单位、县区,采取了主动上门服务的方法,做到“不错登、不漏登”。市公务员局综合与职位管理科科长窦向阳说,规范开展职位管理和任免工作,进一步建立和完善了全市党政机关(参照单位)人员管理台账,并依托全市公务员信息管理系统,实现了市直机关和参公单位核定编制、职位设置、人员现状“三对照”,掌握了全市行政机公务员职位管理动态信息。在全市市行政单位中开展了科级非领导职务和参照单位科级干部竞争上岗工作,促进优秀干部脱颖而出。

不断提高公务员素质,提升公务员工作能力,是当前加强公务员队伍建设的一

项重要内容。近年来,市人社局利用各种方式和平台,整体提高公务员能力素质。

一是大力实施网络培训和其他培训工作,开通洛阳市公务员网络培训分院,要求每位公务员每年必须完成规定的学习分值,并在年末以学分累积的方式来考核、评价培训效果。

二是围绕中心工作开展公务员职业道德教育培训活动,强化公务员为民服务的意识和宗旨,有效提高了公务员的职业操守和行为规范,树立了公务员勤政廉政的良好形象。

三是以前创先争优为载体,扎实开展争创人民满意的公务员和人民满意的公务员集体活动。日前,市委、市政府下决定,

对2013年度洛阳市人民满意的公务员集体和公务员进行表彰,授予伊川县地方税务局等9个单位“洛阳市人民满意的公务员集体”荣誉称号,授予安林青等9名同志“洛阳市人民满意的公务员”荣誉称号。并号召全市各级各部门和广大公务员要以先进为榜样,树立为民服务的宗旨意识,密切联系群众,切实改进工作作风,与时俱进,开拓创新,勤政为民,扎实工作,为促进全市经济社会又好又快发展、全面推进名副其实的中原经济区副中心城市建设做出新的更大贡献。

特约记者 李帆

**改善民生 保障有力**  
人社局系列报道之九