

榆林市脱贫攻坚领导小组文件

榆脱贫发〔2019〕14号

榆林市脱贫攻坚领导小组 关于印发《榆林市解决“两不愁三保障”突出问题 强化脱贫成果巩固实施方案》的通知

各县市区脱贫攻坚领导小组，市脱贫攻坚领导小组成员单位：

现将《榆林市解决“两不愁三保障”突出问题强化脱贫成果巩固实施方案》印发你们，请遵照执行。

榆林市脱贫攻坚领导小组

2019年9月18日



榆林市解决“两不愁三保障”突出问题 强化脱贫成果巩固实施方案

根据国务院扶贫开发领导小组《关于解决“两不愁三保障”突出问题的指导意见》（国开发〔2019〕15号）、陕西省脱贫攻坚领导小组《关于聚焦“两不愁三保障”切实提高脱贫质量的实施意见》（陕脱贫发〔2019〕10号）精神，着力解决“两不愁三保障”突出问题，全面提高脱贫质量，不断巩固和扩大脱贫攻坚成果，确保全市脱贫攻坚工作“村村过硬、户户过硬、人人过硬”，结合我市实际，制定本实施方案。

一、严格把握标准要求，坚决打赢脱贫攻坚战

（一）严把“三保障”政策标准

1. 贫困人口义务教育有保障。主要是指除身体原因不具备学习条件外，贫困家庭义务教育阶段适龄儿童、少年不失学辍学，保障有学上、上得起学。要扎实推进义务教育控辍保学工作，落实对家庭经济困难学生资助政策，加强乡镇寄宿制学校、乡村小规模学校和教师队伍建设，有效阻断贫困代际传递。

2. 贫困人基本医疗有保障。主要是指贫困人口全部纳入基本医疗保险、大病保险和医疗救助等制度保障范围，常见病、慢性病能够在县乡村三级医疗机构获得及时诊治，得了大病、重病基本生活有保障。要不断完善基本医疗保障制度，加强县乡村医疗卫生机构建设，配备合格医务人员，消除乡村两级机构人员“空

白点”，做到贫困人口看病有地方、有医生、有制度保障。取消一级医疗机构(含乡镇卫生院)参保贫困人口住院不设起付线政策；贫困人口大病保险起付线降低50%，首段报销比例提高到65%；健康扶贫综合保障政策按国家基本医保、大病保险、医疗救助三重保障框架规范运行；贫困人口住院合规医疗费用报销比例原则上控制在80%-85%之间。

3. 贫困人口住房安全有保障。主要是指对于现居住在C级和D级危房的贫困户等重点对象，通过危房改造或易地扶贫搬迁等有效措施，保障其住房安全。严格执行危房改造标准，多措并举保障贫困人口基本住房安全。加快易地扶贫搬迁入住、旧宅基地腾退复垦工作；加强后续产业发展和转移就业工作，确保贫困搬迁家庭至少1个劳动力实现稳定就业。

4. 贫困人口安全饮水有保障。主要是指贫困人口有水喝，饮水安全达到当地农村饮水安全评价标准。要加快改水任务较重地区农村饮水工程建设，保障贫困人口喝上放心水。

各级各有关部门要把解决“两不愁三保障”作为贫困人口脱贫的基本要求和核心指标，开展“两不愁三保障”突出问题排查。要严格对照国家现行政策要求，对明显超出基本标准的，予以纠正；要保持政策连续性稳定性，防止“翻烧饼”。市级有关行业部门要围绕“两不愁三保障”标准，制定配套工作方案，于10月15日前报市脱贫攻坚领导小组备案。

(二) 严把脱贫退出标准

1. 贫困户退出标准。 (1) 家庭年人均纯收入超过国家扶贫标准(2010年不变价2300元); (2) 有安全住房; (3) 除身体原因不具备学习条件外, 无义务教育阶段辍学学生; (4) 家庭成员全部参加城乡居民基本医疗保险和大病保险; (5) 有安全饮水。

2. 贫困村退出标准。 (1) 贫困发生率低于3%; (2) 贫困村农民人均纯收入(或可支配收入)增长幅度高于全县平均水平; (3) 有集体经济或合作组织、互助资金组织; (4) 行政村通沥青(水泥)路; (5) 饮水安全指标达到国家要求; (6) 电力入户率达到100%; (7) 有标准化村卫生室。

3. 贫困县退出标准。 (1) 贫困发生率低于3%; (2) 农民人均可支配收入增长幅度高于全国平均水平; (3) 通沥青(水泥)路的行政村比例达到97%; (4) 农村饮水安全指标达到国家要求; (5) 电力入户率达到100%; (6) 贫困人口参加城乡居民基本医疗保险和大病保险达到100%。

2020年底, 902个贫困村全部实现通动力电及人居环境达到干净整洁的基本要求、基本养老保险实现贫困人口全覆盖、90%以上贫困村实现宽带网络覆盖。从现在开始, 各地各部门要细化完善政策、措施、责任, 确保如期全面达标。

(三) 全面完成减贫任务

坚持现行扶贫标准和精准方略, 坚持开发式扶贫和保障性扶贫相统筹, 把提高脱贫质量放到首位, 全面排查解决影响“两不愁三保障”实现的突出问题和薄弱环节, 加强分类指导, 下足绣

花功夫，补齐退出短板，补强工作弱项，确保 2019 年实现佳县、清涧、子洲 3 个县摘帽，134 个贫困村（含佳县 3 个深度贫困村）全部退出，3.2 万人脱贫。2020 年底实现剩余贫困人口全部脱贫。

二、强化脱贫成果巩固，确保贫困群众稳定脱贫

（一）突出产业就业扶贫，稳定增加收入

1. 持续推进产业扶贫。落实专项资金，坚定不移地推进山地苹果、马铃薯、设施蔬菜、红枣、羊子、小杂粮等特色产业发展。力争到 2020 年底，南六县农村人口山地苹果人均达到 1 亩，新增改造低产枣园 10 万亩，新增中药材种植 5 万亩，羊子饲养量稳定在 1000 万只以上，确保产业脱贫户每户至少有 1 个稳定增收产业。加大龙头企业、专业合作社等新型经营主体扶持，强化贫困户产业跟进能力，推行“借还+”模式，与集体经济、农户建立紧密的利益联结机制。支持农民合作社和其他经营主体通过土地流转、牲畜托养和土地经营权入股等方式，带动贫困户增收。强化农产品产销对接，将消费扶贫与“互联网+”社会扶贫深度融合。实施电商扶贫，通过“线上”带动“线下”发展。创新产业奖补方式，引导各地发展长期稳定脱贫的产业项目。因地制宜，稳步推进“三变”改革，力争到 2020 年底，消灭村集体经济经营性收入空壳村。实施资产收益扶贫项目，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，可折股量化给贫困村或贫困户。

2. 着力抓好就业扶贫。抓好就地就近就业，到 2020 年底，

开发企业就业岗位 2400 个，培育社区工厂（扶贫车间）20 个、就业基地 20 个，提供贫困劳动力就业岗位 300 个，就近开发扶贫特设公益性岗位 3000 个，新增公益性岗位 300 个、公益专岗 400 个。提高劳务输出组织化程度，搭建好市场与贫困劳动力对接的平台，提升劳务精准对接。用好劳务奖补办法，激发贫困人口务工积极性。继续推行全民创业创新，促进创业带动就业。结合本地产业发展和用工需求，推广“企业（学校）+培训+输出+就业”培训模式，有针对性地分类实施电工、瓦工、焊工、美容、安保、汽修、家政服务、特色餐饮及技能提升等符合贫困劳动力需求的培训项目，解决学用脱节问题。对参加培训的贫困劳动力给予职业培训补贴和技能鉴定补贴，经考核鉴定合格者，颁发相应证书，提供劳动力转移服务，并加强就业监测。落实各类就业创业补贴政策，引导贫困户合理确定就业期望，确保有劳动力的贫困家庭至少 1 人稳定就业。

（二）强化保障政策落实，有效减少支出

3. 落实健康扶贫政策。坚持“两手抓”，统筹落实“减存量”“控增量”政策措施，全面落实“三重保障”，跟踪完善大病患者救治信息，用大数据精准监测农户健康状况，有效控制因病致贫返贫。通过确定诊疗方案、确定单病种收费标准、规范转诊和集中定点救治等措施，降低贫困人口就医负担。落实贫困县健康促进三年行动计划。

4. 落实教育扶贫政策。继续强化动态监测，确保义务教育阶

段贫困家庭学生不因贫失学或辍学。对适龄儿童少年返校进行全面排查摸底，严防学生在流转中辍学。在现行标准下，以贫困家庭学生为重点全面分类落实扶贫助学政策。落实好乡村教师生活补助政策。推进义务教育薄弱学校改造工作，建好管好乡镇寄宿制学校和乡村小规模学校，均衡配置教育资源。

5. 落实综合保障性政策。落实养老保险政策，确保贫困户养老保险全覆盖。对符合条件的残疾人、孤寡老人等特殊贫困群体及时给予最低生活保障或纳入特困人员救助供养范围，对完全丧失或部分丧失劳动能力的“无业可扶、无力脱贫”的贫困人口给予政策性兜底保障。严格按政策及时落实残疾人“两项补贴”。推广榆阳区“医养结合”模式，有效解决贫困老年群体就医养老问题。加大临时救助、慈善救助等社会救助力度。

（三）持续增强内生动力，坚定发展信心

6. 持续推进扶贫扶志“6+6 工作法”。改进帮扶方式，完善以工代赈、生产奖补、劳务补助等政策措施，组织动员贫困群众参与帮扶项目实施。通过常态化开展宣讲，加强贫困对象教育培训力度，引导贫困群众改变陈规陋习、树立文明新风，规范“人情消费”。积极宣传扶贫成效和脱贫典型，推动群众“会脱贫”。对发展信心不足的贫困群体，通过各级群团组织、社会机构，采取多种形式帮助重建生活信心。对“等靠要”思想严重的贫困对象，登记备案，在政策扶持上进行严格控制。实行反向约束，对“因懒致贫、因赌致贫、因子女不赡养老人致贫”等精神贫困问

题，建立负面清单。

（四）管好用好基础设施，夯实脱贫支撑

7. 加强基础设施建设。加强通村公路养护管理工作，推进“四好农村路”建设，实施通村公路“油返砂”治理，防止“通返不通”。加强供水工程建设与改造，显著提高农村集中供水率、自来水普及率、供水保证率和水质达标率，到2020年全面解决贫困人口饮水安全问题。全面提升贫困村电压质量和供电可靠性，确保所有农户接通并正常使用生活用电，所有行政村正常使用动力电。

8. 建立健全基础设施长效管护机制。探索行业监管与镇村管理相结合、行政主导与购买第三方服务相结合的办法，加强基础设施建成后的管理、使用和维护，实现建得起、用得上、不废弃、长受益。建立以财政资金为主要来源、村集体经济积累和社会捐助为补充的村级基础设施管护专项基金，主要用于农村公共基础设施的维修养护。进一步落实农村公路县级人民政府养护管理主体责任，探索建立个人（公司）承包、村委会承包、乡镇集中养护等多种管护模式，提升管护效率。落实农村饮水安全工程管护责任，全面推行“三个一”管理模式，加强水源地保护，建立行业自控和卫生部门监控的水质安全保障体系。

（五）加强基层组织建设，发挥堡垒作用

9. 强化农村干部培养。深入开展“星级创建追赶超越”活动，持续动态整顿软弱涣散村级党组织，到2020年90%以上的村党

组织达到标准化水平。加大后备力量培养力度，力争到 2020 年每个村培养 1-2 名 40 周岁以下、初中学历以上的后备力量。建立第一书记派驻长效工作机制，培养农村致富带头人，深入实施农村基层干部素质提升工程，每年对基层党员干部轮训一遍，增强发展经济、依法办事、化解矛盾、巩固脱贫成果的能力。

10. 提升基层治理水平。加强扫黑除恶专项斗争，坚决打击“村霸”、家族势力、宗派势力、黑恶势力、非法宗教活动等。全面落实村“两委”联席会议、“四议两公开”和“三务公开”、村干部 80%绩效补贴与脱贫攻坚成效挂钩等工作制度，严厉整治侵害农民利益的不正之风和腐败问题。

（六）建立脱贫长效机制，强化预警跟踪

11. 加大贫困监测力度。全面落实《榆林市防止返贫动态监测工作指导意见》，以无劳动能力、因病致贫、单独老人户等特殊易返贫群体为重点，动态监测已脱贫户“两不愁三保障”落实情况，准确掌握收入、住房、教育、医疗等动态信息，对返贫风险较高的脱贫户及时采取有效帮扶措施，确保脱贫户稳定实现“两不愁三保障”。

12. 落实分类施策。严格落实“四个不摘”要求，以县为单位，对 2014 年以来脱贫户开展“回头看”工作，建立台账，实行分类管理。对稳定脱贫人口主要通过加强产业就业扶贫等帮扶措施，引导防范扶贫产业市场风险、扶贫小额信贷还贷风险等；对欠稳定脱贫人口主要通过帮助发展增收项目或解决就业问题，

稳定增加收入；对因不可抗力造成返贫和收入下降的，依实际情况实施临时救助、产业补助或保险赔偿；对兜底脱贫人口主要按有关社会保障政策继续给予救助，实现精准帮扶；对非贫边缘户出现大病等灾祸的，最大限度开展“点对点”精准帮扶，防止出现新的贫困。

三、狠抓工作落实，全面提高脱贫质量

（一）持续加压推进问题整改

各级各部门要牢固树立“四个意识”，坚决做到“两个维护”，切实抓好问题整改。建立问题发现、研判、解决的工作机制，坚持“自下而上排查问题，自上而下落实责任”，上下衔接，条块结合，统筹推进问题排查整改。对标准把握不精准，“三保障”工作不扎实，义务教育、基本医疗、住房安全和饮水安全等方面还存在突出问题，影响脱贫攻坚目标任务实现的，要立行立改。对脱贫攻坚责任不落实、政策不落实、工作不落实，形式主义、官僚主义问题，数字脱贫、虚假脱贫问题，以及贪占挪用扶贫资金等问题，要采取有针对性的措施，在工作中需要进一步改进，并取得阶段性成效。对产业发展基础薄弱，易地扶贫搬迁后续帮扶措施乏力，稳定脱贫长效机制没有建立，贫困群众内生动力不足、陈规陋习难改等问题，要拿出时间表，划出路线图，创造条件稳步推进整改，长期逐步解决。要将脱贫攻坚问题整改与推进工作、提升工作质量结合起来，举一反三、建章立制，强化动态销号管理，加强督导，不定期组织“回头看”，避免问题屡改屡

犯。健全整改进展报告、成效评价、日常监督机制，形成问题交办、结果反馈、督导核查、成果运用的闭环。

（二）加强财力支撑保障

财政涉农整合资金、行业资金、社会帮扶资金和信贷资金安排优先解决“两不愁三保障”突出问题。在保障巩固脱贫成效资金需求的前提下，投入到已摘帽县的各项整合资金原则上不得低于上年度规模。已摘帽县和非贫困县在确保满足脱贫攻坚任务、巩固脱贫成效资金需求的前提下，按照本级财政专项扶贫资金投入不得低于上年度投入规模。确因特殊原因不能达到增幅或规模要求的，逐级报省脱贫攻坚领导小组审批。已正式公布的摘帽县，在全部贫困村退出的前提下，原则上可适当安排涉农整合资金用于支持贫困发生率高于本县上年底贫困发生率平均水平的非贫困村发展村集体经济、小型公益性基础设施及产业配套设施项目，扶持壮大农村集体经济，稳步推进农村集体产权改革，拓展集体经济实现形式，增强集体经济发展活力。已摘帽县可根据巩固脱贫成效需要，将涉农整合资金适当用于农村人居环境整治项目。

财政支持的微小型建设项目，允许按照“一事一议”方式直接委托村级组织自建自管。聚焦解决“两不愁三保障”突出问题，实施贫困村提升工程。继续推行“6+1”管理法，抓好项目研判、前期、进度、验收、公告、监管六个关键环节，严惩违纪违法行为，对资金项目相关预算的编制、执行、决策实施全过程绩效管

理。探索建立扶贫资产管理长效机制，保证工程质量和效益。

（三）夯实各级攻坚责任

强化党政一把手脱贫攻坚第一责任，市委、市政府班子成员对分管领域、行业脱贫攻坚工作具体全面负责。市人大、市政协领导发挥监督作用，督促各地各部门严格把握政策标准，指导落实脱贫攻坚责任和措施。进一步完善市委常委包县联村制度，解决突出问题。各级脱贫攻坚领导小组要发挥好统筹协调作用，明确成员单位职责，直接对同级党委政府负责。行业部门要抓好行业扶贫任务落实，确保“三个落实”在本行业纵向到村到户。县市区党委和政府要切实履行脱贫攻坚主体责任，加强组织领导，落实攻击点位，统筹组织资源，集中力量攻克难关。要全面摸清全部农户“两不愁三保障”情况，逐村逐户逐人逐项开展核查，要制定实施方案，建立工作清单，做到目标明确、任务明确、责任明确、举措明确，坚持政策标准，统筹做好项目落地、资金使用、人力调配、推进实施等工作，逐村逐户逐人逐项对账销号。

（四）切实改进工作作风

将脱贫攻坚作为开展“不忘初心、牢记使命”主题教育的现实检验，深化扶贫领域腐败和作风问题专项治理，加大明察暗访力度，力戒形式主义、官僚主义，落实《榆林市脱贫攻坚奖惩细则（试行）》，充分调动干部的积极性、主动性，彻底扭转干部作风。严格执行贫困县约束机制，坚决防止“刷白墙”“堆盆景”“造亮点”“垒大户”等装点门面、涂脂抹粉的“形象工程”，

坚决杜绝脱离实际的“政绩工程”和超标准建设、重复建设。对弄虚作假、失职失责的地区和部门，市脱贫攻坚领导小组将对其进行常态化约谈。严格落实中省基层减负要求，加强脱贫攻坚干部培训，通过专题轮训、现场观摩、经验交流等方式，提高各级干部攻坚意识和能力。继续讲好榆林扶贫故事，推广脱贫经验，营造幸福扶贫、光荣脱贫的社会氛围。

各县市区、市级有关部门年底要将解决“两不愁三保障”突出问题和问题整改工作情况，纳入年度脱贫攻坚情况报告的重要内容，向市委市政府报告。

