省十三届人大常委会

第五次会议参阅资料

关于我省落实湖南省农村扶贫开发条例执法检查报告和审议意见的调查报告

省人大农业与农村委员会

2018年7月

根据省人大常委会2018年监督工作计划安排，7月份,省十三届人大常委会第五次会议将听取和审议省人民政府关于《省人大常委会执法检查组检查湖南省农村扶贫开发条例实施情况的报告》指出问题的整改情况和审议意见处理结果的报告。为做好有关准备工作，6月13日，我委召开座谈会，听取省发改委、省扶贫办等11家单位有关情况汇报。6月中下旬，又组成三个调研组分赴永州、怀化、邵阳开展专题调研，深入实地察看走访，召开各类座谈会，广泛听取意见建议。现将有关情况报告如下：

一、执法检查报告和审议意见得到较好落实并取得明显成效

去年我省开展农村扶贫开发条例执法检查以来，全省深入贯彻党的十九大精神和习近平精准扶贫战略思想，结合中央、省委脱贫攻坚部署安排，以贯彻实施《湖南省农村扶贫开发条例》（以下简称《条例》）为抓手，突出问题导向，加强组织领导，压实工作责任，扎实推进精准扶贫、精准脱贫，取得明显成效。2017年全省139.5万贫困人口实现脱贫，2695个贫困村出列，7个扶贫开发工作省级重点县实现脱贫摘帽，5个国家级贫困县已全部接受国家评估验收。在2017年省级党委和政府扶贫开发工作成效考核中，中央对我省综合评价为较好。

一是各级各部门高度重视。省政府对扶贫开发高度重视，把脱贫攻坚作为一项重大政治任务、第一民生工程和头等大事来抓，通过组织召开省政府常务会议、省扶贫开发领导小组会议、全省领导干部会议、扶贫工作专题会议，研究部署脱贫攻坚和《条例》贯彻实施情况。省政府收到省人大常委会执法检查报告和审议意见后，立即组织有关部门研究办理，层层落实责任。各级领导严格按照“三走访三签字”工作要求深入贫困地区调研，通过联点指导、明察暗访、督导约谈等方式，带头抓细抓实脱贫攻坚工作。各有关职能部门按照《条例》执法检查审议意见，对照脱贫任务清单、问题清单、责任清单，制定工作方案，做到拉条挂账、核实整改、对单销号。强化制度建设，出台了《关于开展扶贫领域作风问题专项治理工作的通知》、《关于全省党政主要领导干部带头开展脱贫攻坚“三走访三签字”工作的通知》、《湖南省关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施方案》、《市县党政正职脱贫攻坚问责规定（试行）》、《关于进一步加强行业扶贫工作的意见》等文件。

二是扶贫配套政策逐步完善。省政府加大财政投入力度，修订完善《财政专项扶贫资金管理办法》，划定专项扶贫资金支出红线，完善资金项目公示公告制度。2017年，中央和省财政共安排专项扶贫资金76.51亿元，较2016年增长33.3%；2018年，省财政扶贫资金进一步向11个深度贫困县倾斜，平均每个县支持3000万元。推进健康扶贫，实施“三个一批”行动计划，探索完善医疗扶贫政策，出台《湖南省农村贫困住院患者县域内先疹疗后付费工作实施方案》、《湖南省农村贫困人口大病专项救治工作实施方案》、《关于在全省深度贫困县开展农村建档立卡贫困人口医疗救助工作试点的通知》。教育扶贫围绕“一提高、两降低”目标，加大建档立卡贫困学生资助力度，2017年共资助460万人次，从2018年开始，将普通高中特困学生资助标准提高到每生每年5000元。省民政厅、省财政厅、省扶贫办联合下发《关于调整全省城乡最低生活保障指导标准和救助水平的通知》，截至2018年3月，全省农村低保平均标准为3741元/年，保证了农村低保标准不低于国家扶贫标准。不断完善金融精准扶贫政策，推进基础金融服务建设，截至2017年底，全省建成金融扶贫服务站6923家，实现贫困村全覆盖。截至2018年3月末，全省累计发放扶贫小额信贷188.4亿元。优化相关税收政策，对稳定吸纳当地劳动力且建档立卡贫困劳动力占比达到15%以上的企业，从投产之年起，连续3年企业所缴主体税种和土地使用税省级部分依法予以奖补。

三是着力补齐“精神短板”。全省开展“扶贫先扶志”“扶贫先扶智”宣传活动，省级媒体开设“精准扶贫在三湘”“青春扶贫录”“脱贫故事”等专栏专题，湖南卫视在黄金时段播出《为了人民》系列报道，省扶贫办编印了《湖南精准脱贫100例》，积极营造“勤劳致富光荣、自主脱贫可贵”的社会舆论。加强创业致富带头人培训，在全国贫困村创业致富带头人培育工作现场会上，我省工作得到国务院扶贫办的高度肯定。各地努力创新方式方法，充分发挥贫困对象的主体作用。怀化市探索形成了“全员参加、全面走访、全面参与、全面公开，党员会、群众会”为主要内容的“四全两会”工作方法，永州市探索建立“四扶四建”模式，即扶志气建讲堂，扶技能建中心，扶产业建基地，扶队伍建堡垒，切实解决贫困群众不想干、不会干、不敢干的问题。

四是监督考核力度不断加大。全省成立由36名省领导牵头、45个省直部门参与的常态化联点督查组，统筹对49个贫困县开展定点定人常态化督查，2017年共走访了2870个贫困村、711个非贫困村，发现并交办了5700多个问题。强化审计监督，2017年11月至2018年3月，省审计厅对新宁等15个扶贫开发重点县进行专项审计，向各级纪检监察和司法机关移送案件线索12起。加大对扶贫领域“雁过拔毛”式腐败问题执纪问责力度，出台《关于开展扶贫领域作风问题专项治理工作方案》，围绕扶贫领域存在的形式主义、官僚主义、数字脱贫、虚假脱贫等突出问题开展专项治理。2018年1月至3月，全省扶贫领域立案687件，处理1716人，追缴资金2202.1万元，退还群众资金522.59万元。强化考核评估，对2017年脱贫攻坚考核综合评价为“一般”的2个市州和8个县区，约谈其党政分管负责人，对综合评价为“较差”的4个县，约谈其党政主要负责人。

二、存在的问题

一年来，我省通过对照《条例》执法检查报告和审议意见提出的问题，逐条逐项进行整改，取得了一定成效，但对标《条例》的规定，还存在一些不容忽视的问题。

一是法治意识有待进一步增强。有的地方虽然印发了《条例》，但没有对具体内容进行宣讲和解读，更没结合自身实际情况，做到学以致用，指导当地脱贫攻坚工作。有的地方发了扶贫明白卡，但只有责任单位和联系人，法规政策栏都是空白，具体内容更是一问三不知。有的地方对《条例》宣传，时间集中在迎接检查的一阵子，对象停留在领导干部，方式局限于开会，没有做到抓常、抓长、抓细、抓实，以法治方式推进扶贫开发的意识和能力不强。

二是理解和落实扶贫政策法规要求存在偏差。中央强调，脱贫的主要标准是“两不愁、三保障”，既不能降低标准，又不能吊高胃口，搞层层加码。但在实际工作中，一些地方在贯彻执行上打折扣、搞变通。有的地方不同程度存在将脱贫人口指标集中安排到当年计划退出村，导致该脱贫的未脱贫，没达到脱贫标准的被脱贫。一些地方认为贫困村的自然组一定要修柏油路、建村民广场、安装路灯等，吊高胃口，导致债务问题严重。在易地扶贫搬迁工作中，有的地方存在对象识别不精准、住房面积控制不严、搬迁自筹资金超标等问题，特别是一些地方明显存在“搬得出难以留住”的隐患。《条例》规定“省、市（州）人民政府及其有关部门应当落实国家扶贫优惠政策，加快贫困地区基础设施和公共服务建设”。但一些贫困县反映，农村扶贫中的基础设施和公益项目（如村级公路、农村安全饮水、村卫生室建设）都要县级配套。配套资金原来大部分是通过政府性融资平台解决，现在不能融资了，不仅县级财政捉襟见肘，而且因配套资金无法落实，造成一些扶贫开发项目不能按期完工。在扶贫投入和资金使用方面，一些地方反映，省里要求县级整合扶贫资金，而省直有关部门却在安排资金时直接戴帽到项目，造成资金整合困难，效益发挥不理想。还有一些地方普遍反映，扶贫政策和资源重点向贫困村倾斜，忽视了非贫困村的贫困人口，导致非贫困村、非贫困户心理失衡，甚至对扶贫政策和做法有意见。

三是调动和激发贫困群众脱贫内生动力不够。一些地方对“扶贫与扶志相结合”认识不高、办法不多，搞“保姆式”扶贫，要么搞大包大揽，要么简单地发钱发物。“庸懒散”、“等靠要”、“躺在墙边晒太阳，等着领导送小康”的思想在一些地方仍然存在。甚至少数有赡养能力的子女置道德人伦于不顾，拒不履行赡养父母义务，或者将年迈父母分户使之成为贫困户，将赡养义务推给政府。这虽然是极少数现象，但影响很不好，社会反响很大。

四是稳定脱贫基础还不牢固。产业扶贫方面，一些地方 “四跟四走”落实不到位，存在区域发展、行业发展等规划与扶贫开发规划衔接不紧，扶贫开发项目选择不准确、项目进度缓慢、资金拨付不及时、龙头企业带动作用不强、对贫困户脱贫帮助不大甚至不起作用等问题。不少贫困村和贫困户发展产业缺资金、缺技术、缺市场信息，一遇较大的自然灾害和市场风险，就难免返贫。有的简单分配扶贫资金，将扶贫小额贷款作为股金参与“公司+农户”运作模式，采取分红形式，贷款到期便出现“断崖效应”。教育扶贫方面，存在教育补助政策针对贫困户叠加程度不高、义务教育阶段额外收取类似学杂费、雨露计划等补助补贴没有及时足额发放到位等问题。健康扶贫方面，存在建档立卡贫困户未参加城乡居民医疗保险、医疗保险个人缴费未获得财政资助、医疗费用报销未享受相关优惠政策的现象。因病致贫返贫现象仍然突出。据邵阳市统计，在尚未脱贫的贫困人口中，因病致贫比例占33%，每年因病返贫达3000人以上。住房保障方面，少数地方对贫困户脱贫退出标准把关不严，存在已脱贫建档立卡户住房仍属危房的现象，实施易地搬迁后，没有考虑后续产业和就业扶持，出现“有房住，无事做”，不能达到“搬得出、留得住、能发展”的目的。

此外，各地普遍反映，各种各类考核检查太多，表格复杂，手续繁琐，疲于应付，占用时间和精力多，影响抓脱贫攻坚具体工作，少数贫困户甚至说宁愿不当贫困户也不愿没完没了地填表签字。据调研了解，有的村为上报各级考核督查的报表等资料，每年仅复印费就上万元。一些基层干部希望上级在加大问责的同时，建立基层干部激励机制。

三、几点建议

目前，我省还有37个贫困县要脱贫摘帽、3209个贫困村要脱贫退出、216万农村贫困人口要脱贫，这些都是贫困程度很深的地方和人口，是脱贫攻坚的硬骨头。必须清醒认识打赢脱贫攻坚战面临的困难和挑战，切实增强责任感和紧迫感，坚持脱贫攻坚目标和现行扶贫标准，聚焦深度贫困地区和特殊贫困群体，突出问题导向，下足绣花功夫，着力激发贫困人口内生动力，着力夯实贫困人口稳定脱贫基础，着力加强扶贫领域作风建设，坚决打赢这场脱贫攻坚战。

一要进一步强化法治思维，提升以法治方式推进扶贫工作的能力。各级领导干部特别是扶贫工作者，要用法治的视角看扶贫，用法治的头脑想扶贫，用法治的方法抓扶贫，使扶贫工作自始至终都在法治轨道上运行。各地要把学习宣传和贯彻落实《条例》作为推进脱贫攻坚工作的一项重要任务，抓好落实落细。要将《条例》作为普及法律政策的重要读本，形成自觉遵守《条例》、严格执行《条例》的社会风尚。各级人大要切实抓好《条例》贯彻落实的监督工作，确保《条例》贯彻落实到位。

二要进一步补齐产业扶贫和就业扶贫短板，夯实贫困人口稳定脱贫基础。要让贫困群众脱贫奔小康，根本在于强产业、稳就业。产业扶贫方面，要因地制宜，根据市场需求和自身资源禀赋，发展特色优势产业，尽可能延长产业链，提升附加值，防止措施单一、搞一刀切。要加大投入力度，规范发展扶贫小额贷款，严格落实贫困县涉农资金统筹整合。要建立生产经营组织与贫困户、贫困村利益联结机制，广泛动员贫困户、贫困村参与区域农业产业开发。要着力破解种苗、技术、市场信息等瓶颈制约，动员全省科研院校的农业科技人员帮助贫困地区发展产业。提高小农户组织化程度，促进小农户和现代农业有机衔接，解决贫困户参与和发展产业的后顾之忧。就业扶贫方面，要精准对接、精准服务、精准稳岗，解决劳务输出组织化程度低的问题。各地要根据实际开发一些公益性岗位，重点向贫困人口倾斜。建议推广溆浦、江华的成功经验，引导小微企业进驻贫困村，建设“扶贫车间”，让贫困群众在家门口就业增收。

三要进一步创新方式方法，激发贫困人口内生动力。要把扶贫同扶志、扶智结合起来，激励引导贫困群众深刻认识“幸福都是奋斗出来的”，切实增强自我发展能力。要抓党建促扶贫，解决“动力不足”问题。充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用，选好驻村扶贫第一书记，选准脱贫致富带头人，配强支村两委班子，加大培训指导力度，积极推进“党支部+合作社+贫困户”、“党建引领、连村联创、共同富裕”等模式，提高其带领群众脱贫致富的能力。要抓宣传强自信，解决“人穷志短”问题。加大脱贫成果宣传力度，用老百姓听得懂、能接受的方式讲好《湖南精准脱贫100例》的故事，加强扶贫脱贫先进模范人物宣传报道，让“脱贫光荣、勤劳致富”成为社会共识，引导贫困户破除“等靠要”思想，增强“我要脱贫”的主动性。要抓培训提素质，解决“无能为力”问题。通过抓扶贫政策培训、职业技能培训和创业技能培训，变“授人以鱼”为“授人以渔”，实现“脱贫”向“致富”的跨越。

四要进一步完善考核监督评估机制，加强扶贫领域作风建设。要完善扶贫督查巡查、考核评估办法，尽量精简、合并和规范监督检查行为，科学合理设置考核指标，切实解决基层疲于迎评迎检问题。根据国务院扶贫开发领导小组制定的《贫困县退出专项评估检查实施办法（试行）》规定，建议省人民政府研究制定全省贫困县脱贫摘帽验收检查方案。紧扣“两不愁、三保障”要求，取消行业部门与扶贫无关的搭车考核。要抓住脱贫攻坚作风建设年的契机，强化脱贫攻坚责任和监督，建立问题线索移送、协查配合、协调会商、举报追查、查实曝光工作机制。开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理，集中力量解决扶贫领域形式主义、官僚主义的突出问题，坚决依纪依法惩治弄虚作假、贪污挪用、截留私分、虚报冒领、强占掠夺等行为。脱贫攻坚已进入决战决胜阶段，既要防止急躁冒进，又要克服厌战松劲情绪和消极应付心理。要认真贯彻落实中共中央印发的《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》文件精神，关心爱护战斗在扶贫第一线的基层干部，制定激励政策，为他们工作生活排忧解难，保护和调动他们的工作积极性。