省十三届人大常委会

**第十三次会议文件（四十四）**

**关于全省深度贫困地区脱贫攻坚**

**视察调研情况的报告**

**省人大常委会视察调研组**

**2019年9月16日**

**根据省人大常委会今年工作计划要点，8月5日至7日，省人大常委会党组副书记、副主任黄关春率部分省人大代表赴湘西土家族苗族自治州就深度贫困地区脱贫攻坚情况开展视察调研。视察调研组深入深度贫困山区凤凰县腊尔山镇、花垣县花垣镇等6个贫困村进村入户听民意、田间地头察实情、嘘寒问暖送关怀，面对面、多层面、多场次听取基层干部群众和扶贫工作队的诉求和意见建议，召开专题座谈会，全面深入了解全州深度贫困地区脱贫攻坚的情况、困难和问题。现将有关情况报告如下：**

**一、重心向深度贫困地区聚焦，脱贫攻坚取得决定性进展**

**我省共有11个深度贫困县、549个深度贫困村，主要集中在武陵山连片特困地区。其中，湘西自治州有7个深度贫困县、236个深度贫困村。近年来，深度贫困地区认真学习贯彻习近平总书记关于坚持打好深度贫困地区脱贫攻坚战的指示精神，坚决贯彻落实中央《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》，发扬钢牙啃硬骨头的攻坚精神，不畏艰难险阻的战斗作风，集中火力向深度贫困堡垒作最后决战，脱贫攻坚取得决定性进展。截至2018年底，全省11个深度贫困县深度贫困村减少到386个，农村深度贫困人口从2017年底的35.06万人减少到15.77万人，贫困发生率由10.18%降至4.58%。其中，自治州7个深度贫困县自2014年至2018年，66万余名农村深度贫困人口已累计脱贫55.4万，减少到10.6万人，贫困发生率由31.93%降至4.39%。当前，广大农村居民精神振奋，人心向上，即将摆脱贫困走上乡村振兴的康庄大道。湘西已不再是旧模样，一个山青水秀、村容整洁、道路通畅、社会安定、幸福祥和的大美湘西、幸福湘西正逐步展现在人们眼前。**

**（一）强化党建引领，全面压实工作责任。一是坚持四级书记带头抓。州委书记“纵队司令”、县委书记“一线总指挥”、乡镇党委书记“主攻队长”、村支部书记“尖刀排长”，形成四级书记带头抓、全州上下齐心干、社会各界同参与的合力攻坚大格局。花垣县脱贫攻坚指挥部下辖5个办公室、15个行业指挥部和12个乡镇指挥部，33名县级领导全部挂帅出征。二是探索建立州、县、乡党政领导成员分片挂点包村和“部门挂钩、资金捆绑、干部驻村”的帮扶工作机制。全州共选派1751个工作队、5995名干部驻村帮扶，实现对1110个贫困村和641个有贫困人口的非贫困村（社区）“一村一队”全覆盖。花垣县共组建227支扶贫工作队进驻142个贫困村、75个非贫困村和10个社区，实现了贫困村、贫困社区、非贫困村“三个全覆盖”和深度贫困县贫困村驻村第一书记全覆盖。三是筑牢夯实“基层堡垒”。花垣县率先在乡镇建立扶贫办并配备2名以上专干，设立基层干部年人均1万元脱贫攻坚单项奖。全县挑选287名致富能人进入村支“两委”（其中97名担任贫困村支部书记），选聘303名大学生村官到村任职。**

**（二）围绕保障民生，聚焦“两不愁、三保障”。全州三分之一贫困人口通过产业扶贫实现稳定增收，农民人均可支配收入由2012年的4229元增加到2018年的9183元。今年上半年，全州累计发放农村低保资金1.9亿多元，农村低保救助水平达227.32元/月,孤儿、重度残疾人、困难残疾人的保障资金已全面落实。义务教育保障水平显著提升。2017年-2018年全州累计资助贫困学生36.1万人次。医疗保障逐步加强。实行建档立卡贫困户“先诊疗后付费”和“一站式”结算机制，建档立卡贫困患者、农村低保对象患者、大病患者及特殊慢性病患者“四类人群”住院医疗费用实际报销比例从2015年的56.5%提高到2018年的87.4%。住房安全保障稳步改善。截至今年7月，全州6.41万农村贫困人口搬迁入住新房，完成农村危房改造9.58万户，已累计解决30.73万农村贫困人口饮水安全问题。**

**（三）夯实产业基础，增强稳定脱贫能力。自治州通过园区带动、龙头企业带动、合作社带动，采取直接帮扶、股份帮扶、托管帮扶、社会帮扶等模式，培育壮大茶叶、油茶、柑橘、猕猴桃、中药材、烟叶、蔬菜和特色养殖等八大特色农业产业和乡村旅游业，基本做到“村村有扶贫产业，户户有增收项目”，236个深度贫困村村集体经济收入均达5万元以上。全州今年上半年新增贫困劳动力转移就业1.05万人，累计建成就业扶贫车间155个。凤凰县出台了《凤凰县农业产业发展扶持办法（试行）》和《凤凰县建档立卡贫困户发展产业扶持政策》，从政策、资金、技术上扶持发展茶叶等13大农业特色产业。花垣县探索出了村企联建壮大一批、盘活资源培育一批、特色产业帮扶一批的扶贫产业发展模式。全县已累计统筹整合财政专项和财政涉农资金122.32亿元，其中今年已完成整合23.79亿元。**

**（四）加强基础建设，公共服务基本配套。自治州已实现全州乡乡通水泥路、村村通公路、乡乡通宽带、村村通移动通信，乡乡有公立幼儿园，村村有农家书屋、村级活动场所，农村电网改造率达到99.4%。仅今年上半年，全州新增农村公路提质改造102.5公里、交通安保工程919.27公里、自然村水泥路484公里，已完成投资4亿多元。全州基础设施建设、基本公共服务均等化明显改善。**

**二、历史和自然原因叠加，脱贫攻坚的短板弱项仍然存在**

**湘西自治州7个深度贫困县全部是国家片区县、少数民族县，自然条件差，贫困程度深，地方财力弱，经济社会发展总体水平不高，深度贫困人口多，脱贫攻坚任务重、时间紧，压力大。**

**（一）深度贫困地区经济发展底子薄弱。深度贫困县长期受经济基础差、规模小、结构不合理等影响，经济发展步伐受限，自我脱贫能力差。2018年，自治州一般公共预算收入仅120亿元，财政总支出却高达329亿元。花垣县2018年地方财政支出高达30.56亿元，其中民生支出就达20.9亿元，而地方财政收入只有4.57亿元，仅民生支出缺口就达15亿元，且整合资金不能用于教育、卫生等民生领域，而在纵深推进矿业环境综合整治大背景下，今年公共财政收入还将下降。凤凰县2018年财政收入仅12.58亿元，公共预算支出达38.02亿元。此外，深度贫困地区由于脱贫攻坚投入大，基础设施普遍欠账较多，地方债务压力较大。**

**（二）“三保障”仍存在薄弱环节。到2020年稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿，保障其义务教育、基本医疗、住房安全（还有饮水安全），是中央确定的脱贫标准。视察调研发现，在脱贫目标上，实现“两不愁”相对容易，实现“三保障”仍然存在不少短板弱项。在义务教育上，一些地方仍存在适龄学生因残因重疾失学辍学现象。如龙山县建档立卡义务教育阶段有6人失学辍学。在基本医疗上，医疗资源配置不合理，城乡差距大。县级医院能力水平普遍较低，保靖、泸溪、古丈县医院大病救治能力欠缺，古丈县还没有1所二甲医院。乡镇卫生院普遍存在经费保障弱、设施设备差、技术人才缺的问题。如古丈县本级财政无法安排医疗帮扶财政兜底资金，2019年医疗帮扶资金缺口达1700万元。基层疾病防控、妇幼保障、慢性病干预和健康促进等工作还相当薄弱。贫困村村医少，村卫生室设备老旧，全州尚有59个卫生室“空白村”，其中凤凰县33个、花垣县18个、泸溪县4个、永顺县2个、古丈县和龙山县各1个。在住房安全上，全州4类重点对象鉴定为C、D级危房的有3184户，其中建档立卡贫困户2575户，存在已脱贫户仍住危房的有928户，其中龙山县440户、凤凰县130户。花垣县2018年危房改造任务3448户，实际完成3266户，仍存182户改造任务。在饮水安全上，全州还有865户3386人存在饮水安全保障问题。其中季节性缺水的784户3072人，水量不足的46户180人，取水不方便的32户122人，水质不达标的3户12人。**

**（三）脱贫基础不稳固，存在返贫风险。一是产业扶贫亟待加强。产业是发展的根基，是脱贫的根本依托。视察调研发现，深度贫困地区的产业扶贫来势好，也较有特色，但也普遍存在产业结构不合理，扶贫产业项目单一、同质化的现象，缺乏市场竞争力，后续发展面临较大市场风险。一些地方种植业产值比重大，而且基本上是种弥猴桃、茶叶、辣椒、黄桃等少数几个相同的品种，林业、牧业、渔业产值比重小。二是产业规模小、组织化程度低，缺乏新型农业经营主体，产业带动能力不强。一些扶贫产业层次低、产业链条短、产品附加值低，带动农户脱贫致富能力有限。还有些地方自然条件差，产业形成难，扶持难度大。如花垣县花垣镇新寨村由于土地少、分布散，既无本地产业大户，外地产业大户也不愿意来村投资发展。三是脱贫群众创收增收途径少，渠道单一。不少地方特别是深度贫困地区脱贫群众的收入主要靠政策性转移支付，自主经营性收入占比不到20%。这类属于政策性脱贫的群众，一旦政策支持力度减弱，返贫的风险较大。四是一些深度贫困村基层组织承担不了巩固脱贫成果的重担，扶贫工作队撤离后，存在较大返贫可能性。**

**（四）脱贫攻坚内生动力仍显不足。一是贫困户自身脱贫能力不强。多数贫困人口受教育程度低，脱贫普遍存在“三缺”即生产缺技术、发展缺干劲、脱贫缺信心。如花垣县花垣镇缺技术致贫占贫困人口的25%以上，凤凰县腊尔山镇夯卡村有5%以上的贫困人口缺脱贫技能。二是因病因残致贫情况较严重。如全州现有建档立卡的10万余尚未脱贫人口中，因病致贫返贫占比高达36.6%。三是部分贫困户依然存在“等、靠、要”思想和“懒、赖、推”现象。少数贫困户由于享受低保、住房安置和各种补贴，滋生了惰性思想，只求吃饱穿暖，不求发家致富。四是工作推进不平衡。少数基层干部带领群众脱贫致富能力不足，激发群众内生动力的办法不多，存在不敢干、不会干的现象。有的驻村扶贫干部缺乏工作经验，重“帮”轻“扶”，对持续发展扶贫产业，培育和增强贫困地区“造血”功能的措施少、效果差。视察调研还发现，近年高强度的扶贫优惠政策对一些非贫困村、非贫困户造成了心理上的不平衡，希望在精准扶贫的同时，增强扶贫工作的普惠性。**

**三、攻克最后的贫困堡垒，坚决打赢脱贫攻坚收官战**

**坚决打赢脱贫攻坚战，到2020年如期全面建成小康，是党中央向全世界的庄严承诺。后阶段深度贫困地区脱贫攻坚任务紧、难、险、重，必须抓住突出问题，采取超常规措施，确保如期完成脱贫攻坚任务。**

**（一）以对历史和人民高度负责的政治责任强力推进脱贫攻坚。打赢脱贫攻坚战，是全面建成小康社会的底线任务，也是实施乡村振兴战略的基础。各级各部门要进一步增强“四个意识”，强化政治责任和使命担当，咬定目标不放松，坚持靶心不偏、焦点不散、标准不变，如期实现脱贫任务。要坚持严格按照国家贫困退出标准，严把贫困退出关，实施贫困县、贫困村和贫困人口的有序退出。脱贫既要看数量，更要看质量，脱真贫、真脱贫，要严防数字脱贫、虚假脱贫，确保脱贫经得起历史和实践的检验。要深化脱贫攻坚，继续把脱贫攻坚重心向深度贫困地区聚焦，以全省11个深度贫困县为重点，做到因地因人施策，逐村逐户、逐人逐项落实到位。要确保贫困群众脱得贫、稳得住，在打好脱贫攻坚收官战的同时，打好防止返贫的持久战。绝不能松劲懈怠，做到政策不变、标准不降、工作不松、队伍不散、力度不减。要认真落实好习近平总书记关于“不摘责任、不摘政策、不摘帮扶、不摘监管”的重要指示，对贫困群众“扶上马”后，还要“送一程”，坚决防止“饱而复饥、暖而复寒”的情况发生。要加强基层组织建设，充分发挥基层党组织的“火车头”作用，选优配强村主干，着力打造一支“永不走的扶贫工作队”。要抓好干部正向激励，在从严问责的同时，加大对驻村扶贫干部的关心，对工作业绩突出、脱贫成效明显的予以激励，树立脱贫攻坚一线选人用人的鲜明导向。**

**（二）加大对深度贫困地区政策支持和资金投入。据当地测算，要实现深度贫困村整村出列和贫困户稳定脱贫，每个村需投入1500万元左右，每个贫困人口需帮扶资金2万元以上，全州共需扶贫资金82亿元，虽然现已整合资金30多亿元，缺口仍高达近50亿元。我省深度贫困地区各项事业主要依靠中央和省转移支付维系运转，这些年因受政府债务化解和融资平台管理等政策影响资金来源相对减少。建议省政府在政策、项目、资金上对深度贫困地区给予更多的支持，着力减轻县级财政筹措教育资助、医保兜底、社保扶贫等方面的压力。进一步整合中央、省级财政对深度贫困地区“三农”投入，加大对发展农村集体经济、推进产业发展提质增效的支持力度，真正实现产业兴旺。加大对深度贫困地区交通、水利、通讯、电力等基础设施建设的支持力度，加快补齐基础设施建设短板。加大对深度贫困地区教育、卫生、住房、饮水等民生工程的投入力度，着力推进基本公共服务均等化。此外，还要重视加大对冷链仓储物流建设投入支持，推动解决深度贫困地区优质农产品储藏、运输、销售等困难和问题，延伸产业链条，实现多次增值增收。视察调研中，深度贫困地区强烈建议拓宽涉农整合资金使用范围，协调省级层面允许涉农整合资金用于医疗、教育、就业、社保兜底等民生事业，更好地发挥资金使用效益。**

**（三）聚焦“两不愁、三保障”解决脱贫攻坚中的突出问题。要着力“控辍保学”，改善深度贫困地区寄宿制学校办学条件、提高贫困学生伙食补助，切实解决因贫失学问题。要加大托底医疗保障政策落实力度，开展深度贫困地区三级医疗卫生机构标准化建设，加强贫困地区医疗卫生队伍建设，让贫困人口有地方看病、看得起病，得大病和慢性病不影响基本生活。要进一步规范危房识别标准和改造程序，易地搬迁要兼顾贫困户生产生活，确保搬得出、稳得住、能致富。要确保群众有水喝、喝上放心水，并抓好巩固提升。我省已明确2019年全省贫困人口年人均纯收入标准由3400元调整到3700元，各地要按新的标准执行，确保贫困群众生活质量。**

**（四）加快培育可持续的特色产业。产业发展是提升贫困人口造血能力、实现持续稳定脱贫的根本之策。深度贫困地区要立足资源禀赋、生态自然条件和农村产业基础，将生态优势转化为发展优势，宜农则农、宜林则林、宜牧则牧、宜商则商、宜游则游。着力培育特色经济，打造品牌特色产业。拓宽创收增收渠道，因地制宜做到每个有劳动能力的深度贫困地区贫困户至少都有1个稳定增收脱贫项目。坚持贫困户产业“短平快”与“中长期”相结合，与“新特优”相搭配，实现当年有收益，长年有收入。充分运用脱贫攻坚有关政策措施，把党员集合起来，把群众凝聚起来，把当地资源充分利用起来，发展壮大集体经济。完善新型农业经营主体与贫困户联动发展的利益联结机制，推广股份合作、订单帮扶、生产托管等有效做法，实现贫困户与现代农业发展的有机衔接。当前，特别是要防止扶贫工作队一走产业就倒、扶持政策一摘产业就垮的现象发生。**

**（五）坚持扶贫与扶志、扶智相结合，做到治贫先治愚，扶贫先扶志。从根本和长远来说，脱贫攻坚不仅要注意“富口袋”，更要注意“富脑袋”。贫困地区的教育事业是管长远的，只有通过教育才能治本，必须下大气力抓好。要加强宣传，树立榜样，注重用身边勤劳致富、身残志坚、先富帮后富的先进典型，教育和激励贫困群众立志摆脱贫困奔小康。**

**（六）做好与实施乡村振兴战略的有机衔接。脱贫攻坚战即将如期收官，这是一项具有划时代意义的伟业和壮举。在攻坚的决胜阶段，党的十九大部署了乡村振兴伟大战略。精准脱贫是实施乡村振兴战略的基本前提，乡村振兴是提升脱贫质量、巩固脱贫成果的拓展升华。各级政府要把实现脱贫与实施乡村振兴战略的有效衔接摆上重要议事日程。要加强乡村振兴顶层设计与精准扶贫微观政策的有效对接，注重适时出台由特惠向普惠逐步转型的惠农支农政策体系，强化乡村基础设施建设，推动基本公共服务均等化，改善农村社会保障体系，着力促进农村经济、文化、社会、生态全面发展和整体提升。要推进乡村振兴主体与精准扶贫主体的有效衔接，既要充分利用行政力量，又要动员和吸收社会社会力量，并发挥市场机制的作用，带动贫困群众脱贫致富。要实现精准扶贫与乡村振兴在现代信息技术层面上的有效衔接，加快农村地区网络建设，促进农村电子商务发展，提升农业综合信息服务水平。要夯实乡村振兴与精准扶贫的基层组织建设，健全以村（社区）党组织为核心的乡村基层组织，加强乡村人才队伍建设，强化工作责任与保障、日常教育和监管，确保在全面脱贫基础上实现乡村振兴。**