

中共南阳市委文件

宛发〔2021〕7号



中共南阳市委 南阳市人民政府 关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴 有效衔接的实施意见

(2021年4月26日)

为巩固拓展脱贫攻坚成果，接续推动脱贫地区发展和乡村全面振兴，根据《中共中央、国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》（中发〔2020〕30号）和《中共河南省委、河南省人民政府关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的实施意见》（豫发〔2021〕5号）精神，结合我市实际，提出如下实施意见。

一、总体要求

(一) 指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，认真落实中央、省委农村工作会议和全国、全省巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接工作会议精神，坚定不移贯彻新发展理念，坚持稳中求进总基调，坚持以人民为中心的发展思想，坚持共同富裕方向，将巩固拓展脱贫攻坚成果放在突出位置，健全农村低收入人口和脱贫地区帮扶机制，加快推进脱贫地区乡村产业、人才、文化、生态、组织等全面振兴，逐步缩小脱贫地区发展差距，为建设社会主义现代化南阳、谱写新时代中原更加出彩的南阳篇章奠定坚实基础。

(二) 基本思路。脱贫攻坚目标任务完成后，对摆脱贫困的县，从脱贫之日起设立5年过渡期，与“十四五”规划相衔接。各级各部门要结合工作实际，认真做好过渡期内领导体制、工作体系、发展规划、政策举措、考核机制等有效衔接，从解决建档立卡贫困人口“两不愁三保障”为重点转向实现乡村产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕，从集中资源支持脱贫攻坚转向巩固拓展脱贫攻坚成果和全面推进乡村振兴，实现有序调整、平稳过渡。

(三) 工作目标。到2025年，脱贫攻坚成果持续巩固拓展，乡村振兴实现更大突破、走在全省前列，农村低收入人口分类帮扶长效机制逐步完善，不发生规模性返贫和新的绝

对贫困，脱贫地区农民收入增速高于全市农民平均水平，脱贫地区经济活力和发展后劲明显增强，农村基础设施和基本公共服务水平进一步提升，美丽宜居乡村建设扎实推进，农村基层组织建设不断加强。到 2035 年，脱贫地区经济实力显著增强，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现，农村低收入人口生活水平显著提高，城乡差距进一步缩小，在促进全市人民共同富裕上取得更为明显的实质性进展。

二、重点任务

（一）建立健全巩固拓展脱贫攻坚成果长效机制

1. 严格落实“四个不摘”要求。过渡期内，保持主要帮扶政策总体稳定。坚持摘帽不摘责任，做到思想不懈怠、工作不断档、责任不缺位，聚力完成建立健全巩固拓展脱贫攻坚成果长效机制、推动脱贫攻坚工作体系全面转向乡村振兴、健全农村低收入人口常态化帮扶机制三大重点任务。坚持摘帽不摘政策，根据脱贫人口实际困难适度倾斜教育、医疗、住房、饮水等民生保障政策，优化产业就业等发展类政策，完善易地扶贫搬迁后续扶持政策，保持兜底救助类政策稳定。坚持摘帽不摘帮扶，各级领导干部包县包村包户帮扶、定点帮扶、市县结对帮扶、校地结对帮扶、“千企帮千村”、街道办事处结对帮扶重点村等继续实行，并根据实际需要及时调整优化。坚持摘帽不摘监管，对脱贫县、村、户

加强跟踪监测，及时发现解决影响巩固脱贫攻坚成果的苗头性问题。

2. 健全防止返贫动态监测和帮扶机制。开展常态化预警监测，对脱贫不稳定户、边缘易致贫户，以及因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活严重困难户，实行动态管理动态帮扶，重点监测其收入支出状况、“两不愁三保障”及饮水安全状况等主要指标。依托河南省精准扶贫信息管理平台防返贫监测子系统，提高监测信息化水平和精准度。精准分析返贫致贫风险，因人因户及时落实针对性帮扶措施，实现监测对象返贫致贫风险动态清零。

3. 巩固“两不愁三保障”成果。坚持行业主管部门责任和属地管理责任“双落实”，强化长效机制建设。围绕“应学尽学”目标，健全控辍保学机制，确保脱贫家庭义务教育阶段适龄儿童少年除因身体原因不具备学习条件外不失学辍学。围绕“应保尽保”目标，全力做好脱贫人口参保动员工作，特别是要在落实分类资助参保政策的基础上，持续保持政康保、政福保、防贫保、“四集中”等政策的连续性，确保不出现因病返贫致贫问题。围绕“应改尽改”目标，加强脱贫人口住房安全日常动态监测，对新出现的危房及时实施改造，采取修缮加固、拆除重建、租赁、置换、建设集体公租房等形式落实住房救助政策，确保群众无危房。巩固维

护现有农村饮水安全工程成果，不断提升农村供水保障能力，确保脱贫地区和已脱贫人口饮水持续达到安全标准。

4. 促进脱贫人口稳定就业。持续开展“双业”攻坚、“四提四稳”专项行动，确保脱贫人口有产业、稳就业、可持续。动态排查、全面摸清脱贫劳动力底数和就业意愿，建立就业需求平台，分类建立扶持台账，持续做好职业技能培训、就业信息对接、劳务输出组织等服务。就近开辟就业渠道，在农业农村生产生活、交通、水利、文化旅游、林业等基础设施建设领域积极推广以工代赈方式，支持脱贫劳动力参与生态保护修复重大工程建设，过渡期内逐步调整优化生态护林员政策，优先吸纳脱贫不稳定户、边缘易致贫户和其他农村低收入群体参与、就近就业。提升扶贫车间运行效能，对管理规范、运转良好、帮扶效果显著的扶贫车间给予资金政策倾斜支持，提高吸纳脱贫人口、农村低收入人口就业能力。提升公益性岗位管理水平，遵循“谁开发、谁使用、谁管理、谁负责”的原则，逐步调整优化公益岗位政策，健全按需设岗、以岗聘任、在岗领补、有序退岗的管理机制，确保公益岗位真正用于安置需要岗位的“三无”（无法离乡、无业可扶、脱贫不稳）人员。

5. 做好易地扶贫搬迁后续扶持工作。统筹做好劳务输出、技能培训、公益岗位设立等工作，因地制宜发展安置区周边配套产业，优化提升就业帮扶服务，多渠道促进搬迁劳

动力稳定就业。完善安置区配套设施建设，确保搬迁群众和所在地居民享有一体化、均等化的基础设施和基本公共服务。健全安置区管理体制，持续加强社区管理服务人员和经费保障，提升社区管理服务水平，帮助搬迁群众融入安置区社会。

6. 强化扶志扶智。持续开展“双扶”攻坚，加强对脱贫群众思想、文化、道德、法律教育，开展实用技能、市场营销、就业创业等培训，提升能力素质。持续开展志智双扶“三个一”积分评定活动，强化正向激励，提升精神风貌。深化拓展新时代文明实践中心建设，开展移风易俗行动，培育健康文明生活方式。深入开展“话脱贫、感党恩、奋进新时代”主题活动，引导广大群众更加自觉听党话、跟党走。

7. 加强扶贫项目资产管理和监督。分类摸清各类扶贫项目形成的资产底数，建立扶贫项目资产台账。有序推进确权登记，合理界定扶贫项目资产权属。公益性资产要明确管护主体，落实管护责任，确保持续发挥作用。经营性资产要明晰产权关系，防止资产流失和被侵占，资产收益重点用于项目运行管护、巩固拓展脱贫攻坚成果、村级公益事业等。确权到农户或其他经营主体的扶贫资产由其自主管理运营，依法维护其财产权利。

（二）全面提升脱贫地区整体发展水平

1. 支持脱贫地区乡村特色产业发展壮大。以田园增收、

养殖富民、乡村旅游、电商流通、消费帮扶、致富带头人培育、新型经营主体提升、龙头企业带动、金融助力、科技支撑等产业发展行动为载体，以“粮油畜菜”四大传统产业和“菌花果药”四大特色产业为支撑，规划发展乡村特色产业，实施特色种养业提升行动，完善全产业链支持措施，壮大乡村特色产业。加强脱贫地区产业发展基础设施建设，加大财政、金融、税收等政策支持，提高产业整体发展水平和抗风险能力。以“粮头食尾”“农头工尾”为抓手发展现代农产品加工业，健全生产、加工、仓储保鲜、冷链物流等全产业链。持续推进建设水源涵养地有机农业区、城市近郊都市生态农业区、平原优质粮油主产区、岗丘山地特色生态农业区等四个功能区建设，支持脱贫地区培育绿色食品、有机农产品、地理标志农产品，现代农业产业园、科技园、产业融合发展示范园继续优先支持脱贫地区。继续开展消费帮扶，促进脱贫地区农产品稳定销售。

2. 持续改善脱贫地区基础设施条件。结合“十四五”规划编制，在脱贫地区重点谋划建设一批高等级公路、水利、电力、信息通信网络等基础设施建设工程。深入实施乡村建设行动，统筹推进脱贫地区农村厕所革命、生活垃圾和污水治理，持续提升村容村貌。以“四好农村路”为引领，推动交通项目更多向进村入户倾斜，加大农村产业路、旅游路建设力度，加快农村公路危桥改造和安防工程建设。加强

高标准农田建设管理。加快脱贫地区大中型灌区续建配套与节水改造、小型农田水利工程建设，加强防洪工程建设和运行管理。统筹推进脱贫地区县乡村三级物流体系建设，实施“快递进村”工程。支持脱贫地区电网建设和乡村电气化提升工程实施。

3. 稳步提升脱贫地区公共服务水平。继续改善脱贫地区义务教育办学条件，加强乡村寄宿制学校建设，保留并办好必要的乡村小规模学校。继续实施家庭经济困难学生资助政策、农村义务教育学生营养改善计划，持续开展革命老区、脱贫地区对口支教。过渡期内保持健康帮扶主要政策总体稳定，优化疾病分类救治措施，调整完善住院先诊疗后付费措施。统筹整合县域资源配置，持续推进乡村医疗卫生机构标准化建设，加强基层医疗卫生人才队伍建设，完善县域医疗卫生服务体系。加快脱贫地区紧密型县域医共体建设。加快推进远程医疗向乡镇卫生院和村卫生室延伸。继续加强脱贫地区党群服务中心、文化服务中心等村级综合服务设施建设和维护。

4. 支持乡村振兴重点帮扶县乡加快发展。对省级乡村振兴重点帮扶县淅川县，在财政、金融、土地、人才、基础设施建设、公共服务等方面给予集中支持。建立跟踪监测机制，进行定期监测评估。支持各县（市、区）自主选择确定一批巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴任务较重的乡村作为

重点帮扶对象，集中支持、集中帮扶。

（三）建立健全农村低收入人口常态化帮扶机制

1. 加强农村低收入人口监测。研究制定农村低收入人口识别标准和管理办法，对农村低收入人口开展动态监测。加强民政、教育、人力资源社会保障、住房城乡建设、卫生健康、应急管理、医疗保障、残联等部门数据比对和信息共享，健全农户主动申请、基层干部走访排查、多部门联动等机制，实现对农村低收入人口返贫致贫风险点及时发现、即时帮扶。定期核查农村低收入人口帮扶政策落实、收入变化等情况，健全完善动态调整机制。

2. 分层分类实施社会救助。完善最低生活保障制度，科学认定农村低保对象。鼓励各地根据自身财力情况和实际需求“提标扩面”，因地制宜制定本地民生支出清单，按程序报上一级政府备案后，逐步提高农村低保标准和财政补助水平，分区域、分步骤缩小城乡困难群众救助标准差距。调整优化针对原建档立卡贫困户的低保“单人户”政策。对已就业的低保对象，在核算其家庭收入时扣减必要的就业成本。完善农村特困人员救助供养制度，合理提高救助供养水平和服务质量。完善残疾儿童康复救助制度，提高救助服务质量。加强社会救助资源统筹，根据对象类型、困难程度等，及时有针对性地给予困难群众医疗、教育、住房、就业等专项救助。对基本生活陷入困境的低收入家庭，按规定及

时给予临时救助。持续提升“四集中”兜底保障水平，确保应兜尽兜、生活富裕、不落一人。鼓励通过政府购买服务对社会救助家庭中生活不能自理的老年人、未成年人、残疾人等提供访视、照料等服务。

3. 合理确定农村医疗保障待遇水平。坚持基本标准，发挥好基本医疗保险、大病保险、医疗救助三重保障制度作用。完善城乡居民基本医疗保险参保个人缴费资助政策，继续全额资助农村特困人员，定额资助低保对象，过渡期内逐步调整脱贫人口资助政策。在逐步提高大病保障水平基础上，大病保险继续对农村低保对象、农村特困人员和返贫致贫人口进行适度倾斜支付。将困难群众大病补充医疗保险资金整合到医疗救助基金，合理设定年度救助限额，进一步夯实医疗救助托底保障。过渡期内不属于低保对象、特困人员和返贫致贫人口的脱贫人口，逐步转为按规定享受基本医疗保险待遇。将脱贫攻坚期各地自行开展的其他保障措施资金统一并入医疗救助基金，取消不可持续的过度保障政策。

4. 加强养老保障和儿童关爱服务。完善城乡居民基本养老保险费代缴政策，结合各地实际情况，按照最低缴费档次为参保的低保、特困人员、返贫致贫人口、重度残疾人等困难群体代缴部分或全部保费。逐步提高城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准。落实孤儿和事实无人抚养儿童基本生活保障制度。巩固农村留守儿童和困境儿童关爱服务体

系，健全强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预“四位一体”救助保护机制。

5. 保障失能半失能人口基本生活。对脱贫人口中完全或部分丧失劳动能力且无法通过产业就业获得稳定收入的，按规定纳入农村低保或特困人员救助供养范围，并按困难类型及时给予专项救助、临时救助等，做到应保尽保、应兜尽兜。对重度残疾人实行“四集中”医养、托养等模式。加强农村严重精神障碍患者日常监管，落实救治救助措施。

三、政策衔接

（一）财政政策。过渡期内保持财政支持政策总体稳定，根据巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的需要和财力状况，合理安排财政投入规模，优化支出结构，调整支持重点。保留并调整优化原财政专项扶贫资金，聚焦支持脱贫地区巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴，逐步提高用于产业发展的比例。用好城乡建设用地增减挂钩政策，统筹可支配财力，支持“十三五”易地扶贫搬迁融资资金偿还。对农村低收入人口的救助帮扶，通过现有资金支出渠道支持。过渡期前3年脱贫县继续实行涉农资金统筹整合试点政策，其他地区探索建立涉农资金整合长效机制。确保以工代赈中央、省预算内投资落实到项目，及时足额发放劳务报酬。落实现有财政相关转移支付继续倾斜支持脱贫地区的政策。过渡期内继续落实脱贫攻坚相关税收优惠政策。

(二) 金融政策。积极争取金融再贷款，现有再贷款帮扶政策在展期期间保持不变，加大支小再贷款、支农再贷款对乡村振兴领域的信贷支持。过渡期内继续实行“5 万元以下、3 年期以内、免担保免抵押、财政贴息”的小额信贷政策，风险分担保持不变，对符合条件且有贷款意愿的脱贫人口做到应贷尽贷，并根据上级要求进一步调整完善。对有较大贷款资金需求、符合贷款条件的对象，鼓励其申请普惠金融贷款、创业担保贷款政策支持。加大精准支持企业贷款力度，支持脱贫地区特色优势产业发展。支持开发性金融和政策性金融在业务范围内为脱贫地区乡村振兴提供中长期信贷服务。鼓励各地因地制宜开发优势特色农产品保险。探索农产品期货期权和农业保险联动。加大对脱贫地区企业培育力度，推动在境内外资本市场上市挂牌融资。

(三) 土地政策。落实中央关于坚决制止耕地非农化、防止耕地非粮化要求，按照应保尽保原则，以国土空间规划为依据，新增建设用地计划指标优先保障巩固脱贫攻坚成果和乡村振兴用地需要，过渡期内专项安排脱贫县年度新增建设用地计划指标。过渡期内，将脱贫地区城乡建设用地增减挂钩节余指标优先在省内公开交易，所得收益主要用于巩固脱贫攻坚成果和推进乡村振兴。

(四) 人才政策。继续实施农村义务教育阶段教师特岗计划、中小学幼儿园教师国家级培训计划、乡村教师生活补

助政策，推行银龄讲学计划，优化义务教育教师资源配置向脱贫地区倾斜。持续实施全科医生特岗计划，逐步扩大订单定向免费医学生培养规模，逐步健全乡村医生“乡聘村用”制度。在乡村振兴重点帮扶乡镇对农业科技推广人员探索“县管乡用、下沉到村”的新机制。深入推行科技特派员制度，助推人才下沉、科技下乡。继续支持脱贫户“两后生”接受职业教育，并按规定给予相应资助。继续实施脱贫地区人才支持计划，支持优秀村（社区）党组织书记和服务基层项目人员参加乡镇机关公务员招录。

四、保障措施

（一）强化组织领导。坚持市县乡村四级书记抓巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴，健全市县乡抓落实的工作机制。做好巩固拓展脱贫攻坚成果同全面推进乡村振兴在工作力量、组织保障、规划实施、项目建设、要素保障等方面的有机结合，做到一盘棋、一体化推进。充分发挥各级党委农村工作领导小组、乡村振兴领导小组作用，建立统一高效的议事协调机制。各县（市、区）党委书记要切实履行好一线总指挥职责，确保各项部署落地见效。

（二）夯实基层基础。将全域党建助力脱贫攻坚的好经验持续运用到巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴工作中来，夯实基层组织保障。选优配强乡镇领导班子，全面加强农村党组织建设，选好用好管好乡村振兴带头人。对巩固拓展脱

脱贫攻坚成果、乡村振兴任务重的村和基层党组织软弱涣散村、集体经济空壳村，继续选派驻村第一书记和工作队。建立原建档立卡贫困村党组织发挥作用情况动态监测机制，及时排查整顿软弱涣散党组织。发展壮大村级集体经济，加大对脱贫村、集体经济薄弱村的运转经费保障力度。

（三）加强规划引领。各县（市、区）、市直各有关部门要将巩固脱贫攻坚成果、支持脱贫地区推进乡村振兴、加强农村低收入人口常态化帮扶等列入“十四五”规划重点内容，把巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的重大举措、重大工程和重点项目等纳入“十四五”规划“大盘子”，科学编制“十四五”时期巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接总体规划和专项规划。

（四）健全推进机制。各级党委、政府要及时研究、及时部署、专班负责、专班推动巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴工作。市直有关部门定期沟通新老政策持续、转换事宜，加强工作指导，有序推动政策衔接。实行季度会商制度，定期对脱贫县、乡村振兴重点帮扶乡镇和村的工作进展情况分析研判，及时解决重大问题。总结运用扶贫领域腐败和作风问题专项治理经验做法，加强惠民富民、促进共同富裕政策措施落实情况监督检查。开展对巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴工作的审计监督。

（五）开展考核评估。按照国家和省部署，2021年对巩

固拓展脱贫攻坚情况组织开展后评估。从2021年起，把巩固拓展脱贫攻坚成果纳入我市县乡党政领导班子和领导干部推进乡村振兴战略实绩考核范围，科学设置指标，提高考核实效，将考核结果作为干部选拔任用、评先奖优、追责问责的重要参考，进一步强化指挥棒作用，提升工作质量和水平。

（此件发至县级）

免职日 25 月 1 年 1302

主 办 单 位 公 司 明 确 中

中共南阳市委办公室

2021 年 4 月 26 日印发

