

三门峡市人民政府 公 报 目 录



【重要文件】

国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知 ...	1
2017 年河南省政府工作报告	30

【市政府文件】

三门峡市人民政府关于对全市财政国税地税系统 予以嘉奖的决定	42
三门峡市人民政府关于打赢水污染防治攻坚战 的意见	42

《三门峡市人民政府公报》

编 委 会

副 主 任：刘廷福

张武民

吕大伟

委 员：(按姓氏笔画为序)

毋精华

吕宏伟

张海岩

杜继英

杨绩宇

杨满怀

荆柏松

龚 彬

《三门峡市人民政府公报》

编 辑 部

主 编：吕大伟

副 主 编：韩际东

王 冰

赵 楠

责任编辑：孟 鹏

2017

GAZETTE OF THE PEOPLE'S
GOVERNMENT OF SANMENXIA CITY

第 1 号(总第 132 号)

CONTENTS

【市政府办公室文件】

主 办
三门峡市人民政府办公室

编 辑 出 版
《三门峡市人民政府公报》
编 辑 部

地 址:三门峡市崤山路 47 号
市政府办公大楼

网 址:www.smx.gov.cn

电 话:(0398)2852172

邮 编:472000

准印证号:河南省连续性内部
资料[审三门峡连]
00010 号

出版日期:2017 年 2 月 20 日

印 刷:三门峡日报印刷厂

电 话: 0398-2889852

(内部资料免费赠阅)

三门峡市人民政府办公室关于印发三门峡市
2017 年持续打好打赢大气污染防治攻坚战
行动方案的通知 46

国务院关于印发 “十三五”脱贫攻坚规划的通知

国发〔2016〕64 号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

现将《“十三五”脱贫攻坚规划》印发给你们，请认真贯彻执行。

国务院

2016 年 11 月 23 日

“十三五”脱贫攻坚规划

消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕，是社会主义的本质要求，是我们党的重要使命。“十三五”时期，是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的决胜阶段，也是打赢脱贫攻坚战的决胜阶段。本规划根据《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》、《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》和《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》编制，主要阐明“十三五”时期国家脱贫攻坚总体思路、基本目标、主要任务和重大举措，是指导各地脱贫攻坚工作的行动指南，是各有关方面制定相关扶贫专项规划的重要依据。

规划范围包括 14 个集中连片特困地区的片区县、片区外国家扶贫开发工作重点县，以及建档立卡贫困村和建档立卡贫困户。

第一章 总体要求

第一节 面临形势

改革开放以来，在全党全社会的共同努力下，我国成功解决了几亿农村贫困人口温饱问题，成为世界上减贫人口最多的国家，探索和积累了

许多宝贵经验。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把扶贫开发摆到治国理政的重要位置，提升到事关全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的新高度，纳入“五位一体”总体布局 and “四个全面”战略布局进行决策部署，加大扶贫投入，创新扶贫方式，出台系列重大政策措施，扶贫开发取得巨大成就。2011 年至 2015 年，现行标准下农村贫困人口减少 1 亿多人、贫困发生率降低 11.5 个百分点，贫困地区农民收入大幅提升，贫困人口生产生活条件明显改善，上学难、就医难、行路难、饮水不安全等问题逐步缓解，基本公共服务水平与全国平均水平差距趋于缩小，为打赢脱贫攻坚战创造了有利条件。

当前，贫困问题依然是我国经济社会发展中最突出的“短板”，脱贫攻坚形势复杂严峻。从贫困现状看，截至 2015 年底，我国还有 5630 万农村建档立卡贫困人口，主要分布在 832 个国家扶贫开发工作重点县、集中连片特困地区县（以下统称贫困县）和 12.8 万个建档立卡贫困村，多数西部省份的贫困发生率在 10% 以上，民族 8 省区贫困发生率达 12.1%。现有贫困人口贫困程度更深、减贫成本更高、脱贫难度更大，依靠常规举措

难以摆脱贫困状况。从发展环境看,经济形势更加错综复杂,经济下行压力大,地区经济发展分化对缩小贫困地区与全国发展差距带来新挑战;贫困地区县级财力薄弱,基础设施瓶颈制约依然明显,基本公共服务供给能力不足;产业发展活力不强,结构单一,环境约束趋紧,粗放式资源开发模式难以为继;贫困人口就业渠道狭窄,转移就业和增收难度大。实现到2020年打赢脱贫攻坚战的目标,时间特别紧迫,任务特别艰巨。

“十三五”时期,新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步推进和国家重大区域发展战略加快实施,为贫困地区发展提供了良好环境和重大机遇,特别是国家综合实力不断增强,为打赢脱贫攻坚战奠定了坚实的物质基础。中央扶贫开发工作会议确立了精准扶贫、精准脱贫基本方略,党中央、国务院制定出台了系列重大政策措施,为举全国之力打赢脱贫攻坚战提供了坚强的政治保证和制度保障;各地区各部门及社会各界积极行动、凝神聚气、锐意进取,形成强大合力;贫困地区广大干部群众盼脱贫、谋发展的意愿强烈,内生动力和活力不断激发,脱贫攻坚已经成为全党全社会的统一意志和共同行动。

打赢脱贫攻坚战,确保到2020年现行标准下农村贫困人口实现脱贫,是促进全体人民共享改革发展成果、实现共同富裕的重大举措,是促进区域协调发展、跨越“中等收入陷阱”的重要途径,是促进民族团结、边疆稳固的重要保证,是全面建成小康社会的重要内容,是积极响应联合国2030年可持续发展议程的重要行动,事关人民福祉,事关党的执政基础和国家长治久安,使命光荣、责任重大。

第二节 指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会以及中央扶贫开发工作会议精神,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,牢固树

立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,按照党中央、国务院决策部署,坚持精准扶贫、精准脱贫基本方略,坚持精准帮扶与区域整体开发有机结合,以革命老区、民族地区、边疆地区和集中连片特困地区为重点,以社会主义政治制度为根本保障,不断创新体制机制,充分发挥政府、市场和社会协同作用,充分调动贫困地区干部群众的内生动力,大力推进实施一批脱贫攻坚工程,加快破解贫困地区区域发展瓶颈制约,不断增强贫困地区和贫困人口自我发展能力,确保与全国同步进入全面小康社会。

必须遵循以下原则:

——坚持精准扶贫、精准脱贫。坚持以“六个精准”统领贫困地区脱贫攻坚工作,精确瞄准、因地制宜、分类施策,大力实施精准扶贫脱贫工程,变“大水漫灌”为“精准滴灌”,做到真扶贫、扶真贫、真脱贫。

——坚持全面落实主体责任。充分发挥政治优势和制度优势,强化政府在脱贫攻坚中的主体责任,创新扶贫考评体系,加强脱贫成效考核。按照中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制,坚持问题导向和目标导向,压实责任、强力推进。

——坚持统筹推进改革创新。脱贫攻坚工作要与经济社会发展各领域工作相衔接,与新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化相统筹,充分发挥政府主导和市场机制作用,稳步提高贫困人口增收脱贫能力,逐步解决区域性整体贫困问题。加强改革创新,不断完善资金筹措、资源整合、利益联结、监督考评等机制,形成有利于发挥各方面优势、全社会协同推进的大扶贫开发格局。

——坚持绿色协调可持续发展。牢固树立绿水青山就是金山银山的理念,把贫困地区生态环境保护摆在更加重要位置,探索生态脱贫有效途径,推动扶贫开发与资源环境相协调、脱贫致富与可持续发展相促进,使贫困人口从生态保护中得到更多实惠。

——坚持激发群众内生动力活力。坚持群众主体地位,保障贫困人口平等参与、平等发展权

利,充分调动贫困地区广大干部群众积极性、主动性、创造性,发扬自强自立精神,依靠自身努力改变贫困落后面貌,实现光荣脱贫。

第三节 脱贫目标

到 2020 年,稳定实现现行标准下农村贫困人口不愁吃、不愁穿,义务教育、基本医疗和住房安

全有保障(以下称“两不愁、三保障”)。贫困地区农民人均可支配收入比 2010 年翻一番以上,增长幅度高于全国平均水平,基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。确保我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困。

专栏 1 “十三五”时期贫困地区发展和贫困人口脱贫主要指标				
指 标	2015 年	2020 年	属性	数据来源
建档立卡贫困人口(万人)	5630 ^①	实现脱贫	约束性	国务院扶贫办
建档立卡贫困村(万个)	12.8	0	约束性	国务院扶贫办
贫困县(个)	832 ^②	0	约束性	国务院扶贫办
实施易地扶贫搬迁贫困人口(万人)	—	981	约束性	国家发展改革委、国务院扶贫办
贫困地区农民人均可支配收入增速(%)	11.7	年均增速高于全国平均水平	预期性	国家统计局
贫困地区农村集中供水率(%)	75	≥83	预期性	水利部
建档立卡贫困户存量危房改造率(%)	—	近 100	约束性	住房城乡建设部、国务院扶贫办
贫困县义务教育巩固率(%)	90	93	预期性	教育部
建档立卡贫困户因病致(返)贫户数(万户)	838.5	基本解决	预期性	国家卫生计生委
建档立卡贫困村村集体经济年收入(万元)	2	≥5	预期性	国务院扶贫办

——现行标准下农村建档立卡贫困人口实现脱贫。贫困户有稳定收入来源,人均可支配收入稳定超过国家扶贫标准,实现“两不愁、三保障”。

——建档立卡贫困村有序摘帽。村内基础设施、基本公共服务设施和人居环境明显改善,基本农田和农田水利等设施水平明显提高,特色产业基本形成,集体经济有一定规模,社区管理能力不断增强。

——贫困县全部摘帽。县域内基础设施明显改善,基本公共服务能力和水平进一步提升,全面解决出行难、上学难、就医难等问题,社会保障实现全覆盖,县域经济发展壮大,生态环境有效改善,可持续发展能力不断增强。

第二章 产业发展脱贫

立足贫困地区资源禀赋,以市场为导向,充分

发挥农民合作组织、龙头企业等市场主体作用,建立健全产业到户到人的精准扶持机制,每个贫困县建成一批脱贫带动能力强的特色产业,每个贫困乡、村形成特色拳头产品,贫困人口劳动技能得到提升,贫困户经营性、财产性收入稳定增加。

第一节 农林产业扶贫

优化发展种植业。粮食主产县要大规模建设集中连片、旱涝保收、稳产高产、生态友好的高标准农田,巩固提升粮食生产能力。非粮食主产县要大力调整种植结构,重点发展适合当地气候特点、经济效益好、市场潜力大的品种,建设一批贫困人口参与度高、受益率高的种植基地,大力发展设施农业,积极支持园艺作物标准化创建。适度发展高附加值的特色种植业。生态退化地区要坚持生态优先,发展低耗水、有利于生态环境恢复的特色作物种植,实现种地养地相结合。

积极发展养殖业。因地制宜在贫困地区发展适度规模标准化养殖,加强动物疫病防控工作,建立健全畜禽水产良种繁育体系,加强地方品种保护与利用,发展地方特色畜牧业。通过实施退牧还草等工程和草原生态保护补助奖励政策,提高饲草供给能力和质量,大力发展草食畜牧业,坚持草畜平衡。积极推广适合贫困地区发展的农牧结合、粮草兼顾、生态循环种养模式。有序发展健康水产养殖业,加快池塘标准化改造,推进稻田综合种养工程,积极发展环保型养殖方式,打造区域特色水产生态养殖品牌。

大力发展林产业。结合国家生态建设工程,培育一批兼具生态和经济效益的特色林产业。因地制宜大力推进木本油料、特色林果、林下经济、竹藤、花卉等产业发展,打造一批特色示范基地,带动贫困人口脱贫致富。着力提高木本油料生产加工水平,扶持发展以干鲜果品、竹藤、速生丰产林、松脂等为原料的林产品加工业。

促进产业融合发展。深度挖掘农业多种功能,培育壮大新产业、新业态,推进农业与旅游、文

化、健康养老等产业深度融合,加快形成农村一二三产业融合发展的现代产业体系。积极发展特色农产品加工业,鼓励地方扩大贫困地区农产品产地初加工补助政策实施区域,加强农产品加工技术研发、引进、示范和推广。引导农产品加工业向贫困地区县域、重点乡镇和产业园区集中,打造产业集群。推动农产品批发市场、产地集配中心等流通基础设施以及鲜活农产品冷链物流设施建设,促进跨区域农产品产销衔接。加快实施农业品牌战略,积极培育品牌特色农产品,促进供需结构升级。加快发展无公害农产品、绿色食品、有机农产品和地理标志农产品。

扶持培育新型经营主体。培育壮大贫困地区农民专业合作社、龙头企业、种养大户、家庭农(林)场、股份制农(林)场等新型经营主体,支持发展产供直销,鼓励采取订单帮扶模式对贫困户开展定向帮扶,提供全产业链服务。支持各类新型经营主体通过土地托管、土地流转、订单农业、牲畜托养、土地经营权股份合作等方式,与贫困村、贫困户建立稳定的利益联结机制,使贫困户从中直接受益。鼓励贫困地区各类企业开展农业对外合作,提升经营管理水平,扩大农产品出口。推进贫困地区农民专业合作社示范社创建,鼓励组建联合社。现代青年农场主培养计划向贫困地区倾斜。

加大农林技术推广和培训力度。强化贫困地区基层农业技术推广体系建设。鼓励科研机构和企业加强对地方特色动植物资源、优良品种的保护和开发利用。支持农业科研机构、技术推广机构建立互联网信息帮扶平台,向贫困户免费传授技术、提供信息。强化新型职业农民培育,扩大贫困地区培训覆盖面,实施农村实用人才带头人和大学生村官示范培训,加大对脱贫致富带头人、驻村工作队和大学生村官培养力度。对农村贫困家庭劳动力进行农林技术培训,确保有劳动力的贫困户中至少有1名成员掌握1项实用技术。

专栏 2 产业扶贫工程
(一) 农林种养产业扶贫工程。 重点实施“一村一品”强村富民、粮油扶贫、园艺作物扶贫、畜牧业扶贫、水产扶贫、中草药扶贫、林果扶贫、木本油料扶贫、林下经济扶贫、林木种苗扶贫、花卉产业扶贫、竹产业扶贫等专项工程。 (二) 农村一二三产业融合发展试点示范工程。 支持农业集体经济组织、新型经营主体、企业、合作社开展原料基地、农产品加工、营销平台等生产流通设施建设,鼓励贫困地区因地制宜发展产业园区,以发展劳动密集型项目为主,带动当地贫困人口就地就近就业。 (三) 贫困地区培训工程。 重点实施新型经营主体培育、新型职业农民培育、农村实用人才带头人和大学生村官示范培训、致富带头人培训、农民手机应用技能培训等专项工程。

第二节 旅游扶贫

因地制宜发展乡村旅游。开展贫困村旅游资源普查和旅游扶贫摸底调查,建立乡村旅游扶贫工程重点村名录。以具备发展乡村旅游条件的 2.26 万个建档立卡贫困村为乡村旅游扶贫重点,推进旅游基础设施建设,实施乡村旅游后备箱工程、旅游基础设施提升工程等一批旅游扶贫重点工程,打造精品旅游线路,推动游客资源共享。安排贫困人口旅游服务能力培训和就业。

大力发展休闲农业。依托贫困地区特色农产品、农事景观及人文景观等资源,积极发展带动贫困人口增收的休闲农业和森林休闲健康养生产业。实施休闲农业和乡村旅游提升工程,加强休闲农业聚集村、休闲农业园等配套服务设施建设,

培育扶持休闲农业新型经营主体,促进农业与旅游观光、健康养老等产业深度融合。引导和支持社会资本开发农民参与度高、受益面广的休闲农业项目。

积极发展特色文化旅游。打造一批辐射带动贫困人口就业增收的风景名胜区、特色小镇,实施特色民族村镇和传统村落、历史文化名镇名村保护与发展工程。依托当地民族特色文化、红色文化、乡土文化和非物质文化遗产,大力发展贫困人口参与并受益的传统文化展示表演与体验活动等乡村文化旅游。开展非物质文化遗产生产性保护,鼓励民族传统工艺传承发展和产品生产销售。坚持创意开发,推出具有地方特点的旅游商品和纪念品。支持农村贫困家庭妇女发展家庭手工旅游产品。

专栏 3 旅游扶贫工程
(一) 旅游基础设施提升工程。 支持中西部地区重点景区、乡村旅游、红色旅游、集中连片特困地区生态旅游交通基础设施建设,加快风景名胜区和重点村镇旅游集聚区旅游基础设施和公共服务设施建设。对乡村旅游经营户实施改厨、改厕、改院落、整治周边环境工程,支持国家扶贫开发工作重点县、集中连片特困地区县中具备条件的 6130 个村的基础设施建设。支持贫困村周边 10 公里范围内具备条件的重点景区基础设施建设。 (二) 乡村旅游产品建设工程。 鼓励各类资本和大学生、返乡农民工等参与贫困村旅游开发。鼓励开发建设休闲农庄、乡村酒店、特色民宿以及自驾露营、户外运动和养老养生等乡村旅游产品,培育 1000 家乡村旅游创客基地,建成一批金牌农家乐、A 级旅游景区、中国风情小镇、特色景观旅游名镇名村、中国度假乡村、中国精品民宿。

(三) 休闲农业和乡村旅游提升工程。 在贫困地区扶持建设一批休闲农业聚集村、休闲农庄、休闲农业园、休闲旅游合作社。认定推介一批休闲农业和乡村旅游示范县,推介一批中国美丽休闲乡村,加大品牌培育力度,鼓励创建推介有地方特色的休闲农业村、星级户、精品线路等,逐步形成品牌体系。 (四) 森林旅游扶贫工程。 推出一批森林旅游扶贫示范市、示范县、示范景区,确定一批重点森林旅游地和特色旅游线路,鼓励发展“森林人家”,打造多元化旅游产品。 (五) 乡村旅游后备箱工程。 鼓励和支持农民将当地农副土特产品、手工艺品通过自驾车旅游渠道就地就近销售,推出一批乡村旅游优质农产品推荐名录。到2020年,全国建设1000家“乡村旅游后备箱工程示范基地”,支持在临近的景区、高速公路服务区设立特色农产品销售店。 (六) 乡村旅游扶贫培训宣传工程。 培养一批乡村旅游扶贫培训师。鼓励各地设立一批乡村旅游教学基地和实训基地,对乡村旅游重点村负责人、乡村旅游带头人、从业人员等分类开展旅游经营管理和服务技能培训。2020年前,每年组织1000名乡村旅游扶贫重点村村官开展乡村旅游培训。开展“乡村旅游+互联网”万村千店扶贫专项行动,加大对贫困地区旅游线路、旅游产品、特色农产品等宣传推介力度。组织开展乡村旅游扶贫公益宣传。鼓励各地打造一批具有浓郁地方特色的乡村旅游节庆活动。

第三节 电商扶贫

培育电子商务市场主体。将农村电子商务作为精准扶贫的重要载体,把电子商务纳入扶贫开发工作体系,以建档立卡贫困村为工作重点,提升贫困户运用电子商务创业增收的能力。依托农村现有组织资源,积极培育农村电子商务市场主体。发挥大型电商企业孵化带动作用,支持有意愿的贫困户和带动贫困户的农民专业合作社开办网上商店,鼓励引导电商和电商平台企业开辟特色农产品网上销售平台,与合作社、种养大户建立直采直供关系。加快物流配送体系建设,鼓励邮政、供销合作等系统在贫困乡村建立和改造服务网点,

引导电商平台企业拓展农村业务,加强农产品网上销售平台建设。实施电商扶贫工程,逐步形成农产品进城、工业品下乡的双向流通服务网络。对贫困户通过电商平台创业就业的,鼓励地方政府和电商企业免费提供网店设计、推介服务和经营管理培训,给予网络资费补助和小额信贷支持。

改善农村电子商务发展环境。加强交通、商贸流通、供销合作、邮政等部门及大型电商、快递企业信息网络共享衔接,鼓励多站合一、服务同网。加快推进适应电子商务的农产品质量标准体系和可追溯体系建设以及分等分级、包装运输标准制定和应用。

专栏 4 电商扶贫工程

通过设备和物流补助、宽带网络优惠、冷链建设、培训支持等方式实施电商扶贫工程。鼓励有条件的地方和电商企业,对贫困村电商站、设备配置以及代办物流快递服务点等,给予适当补助和小额信贷支持;当地电信运营企业根据用户需求负责宽带入户建设,鼓励电信运营企业对贫困村网络流量资费给予适当优惠;在有条件的贫困村建设一批生鲜冷链物流设施。

第四节 资产收益扶贫

组织开展资产收益扶贫工作。鼓励和引导贫困户将已确权登记的土地承包经营权入股企业、合作社、家庭农(林)场与新型经营主体形成利益共同体,分享经营收益。积极推进农村集体资产、

集体所有的土地等资产资源使用权作价入股,形成集体股权并按比例量化到农村集体经济组织。财政扶贫资金、相关涉农资金和社会帮扶资金投入设施农业、养殖、光伏、水电、乡村旅游等项目形成的资产,可折股量化到农村集体经济组织,优先保障丧失劳动能力的贫困户。建立健全收益分配机制,强化监督管理,确保持股贫困户和农村集体

经济组织分享资产收益。创新水电、矿产资源开发占用农村集体土地的补偿补助方式,在贫困地区选择一批项目开展资源开发资产收益扶贫改革试点。通过试点,形成可复制、可推广的模式和制度,并在贫困地区推广,让贫困人口分享资源开发收益。

专栏 5 资产收益扶贫工程
(一) 光伏扶贫工程。 在前期开展试点、光照条件较好的 5 万个建档立卡贫困村实施光伏扶贫,保障 280 万无劳动能力建档立卡贫困户户均年增收 3000 元以上。其他光照条件好的贫困地区可因地制宜推进实施。 (二) 水库移民脱贫工程。 完善地方水库移民扶持基金分配制度,在避险解困、产业发展、技能培训、教育卫生等方面向贫困水库移民倾斜,探索实施水库移民扶持基金对贫困水库移民发展产业的直接补助、贷款贴息、担保服务、小额贷款保证保险保费补助、资产收益扶贫等扶持政策。 (三) 农村小水电扶贫工程。 在总结试点经验基础上,全面实施农村小水电扶贫工程。建设农村小水电扶贫装机 200 万千瓦,让贫困地区 1 万个建档立卡贫困村的 100 万贫困农户每年稳定获得小水电开发收益,助力贫困户脱贫。

第五节 科技扶贫

促进科技成果向贫困地区转移转化。组织高等学校、科研院所、企业等开展技术攻关,解决贫困地区产业发展和生态建设关键技术问题。围绕全产业链技术需求,加大贫困地区新品种、新技术、新成果的开发、引进、集成、试验、示范力度,鼓励贫困县建设科技成果转化示范基地,围绕支柱产业转化推广 5 万项以上先进适用技术成果。

提高贫困人口创新创业能力。深入推行科技特派员制度,基本实现特派员对贫困村科技服务和创业带动全覆盖。鼓励和支持高等院校、科研院所发挥科技优势,为贫困地区培养科技致富带头人。大力实施边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区人才支持计划科技人员专项计划,引导支持科技人员与贫困户结成利益共同体,创办、领办、协办企业和农民专业合作社,带动贫困人口脱贫。加强乡村科普工作,为贫困群众提供线上线下、点对点、面对面的培训。

加强贫困地区创新平台载体建设。支持贫困地区建设一批“星创天地”、科技园区等科技创新载体。充分发挥各类科技园区在扶贫开发中的技术集中、要素聚集、应用示范、辐射带动作用,通过“科技园区+贫困村+贫困户”的方式带动贫困人口脱贫。推动高等学校新农村发展研究院在贫困地区建设一批农村科技服务基地。实施科技助力精准扶贫工程,在贫困地区支持建设 1000 个以上农技协联合会(联合体)和 10000 个以上农村专业技术协会。

第三章 转移就业脱贫

加强贫困人口职业技能培训和就业服务,保障转移就业贫困人口合法权益,开展劳务协作,推进就地就近转移就业,促进已就业贫困人口稳定就业和有序实现市民化、有劳动能力和就业意愿未就业贫困人口实现转移就业。

第一节 大力开展职业培训

完善劳动者终身职业技能培训制度。针对贫困家庭中有转移就业愿望劳动力、已转移就业劳动力、新成长劳动力的特点和就业需求,开展差异化技能培训。整合各部门各行业培训资源,创新培训方式,以政府购买服务形式,通过农林技术培训、订单培训、定岗培训、定向培训、“互联网+培训”等方式开展就业技能培训、岗位技能提升培训和创业培训。加强对贫困家庭妇女的职业技能培训和就业指导服务。支持公共实训基地建设。

提高贫困家庭农民工职业技能培训精准度。深入推进农民工职业技能提升计划,加强对已外出务工贫困人口的岗位培训。继续开展贫困家庭子女、未升学初高中毕业生(俗称“两后生”)、农民工免费职业培训等专项行动,提高培训的针对性和有效性。实施农民工等人员返乡创业培训五年行动计划(2016—2020年)、残疾人职业技能提升计划。

第二节 促进稳定就业和转移就业

加强对转移就业贫困人口的公共服务。输入地政府对已稳定就业的贫困人口予以政策支持,将符合条件的转移人口纳入当地住房保障范围,完善随迁子女在当地接受义务教育和参加中高考

政策,保障其本人及随迁家属平等享受城镇基本公共服务。支持输入地政府吸纳贫困人口转移就业和落户。为外出务工的贫困人口提供法律援助。

开展地区间劳务协作。建立健全劳务协作信息共享机制。输出地政府与输入地政府要加强劳务信息共享和劳务协作对接工作,全面落实转移就业相关政策措施。输出地政府要摸清摸准贫困家庭劳动力状况和外出务工意愿,输入地政府要协调提供就业信息和岗位,采取多种方式协助做好就业安置工作。对到东部地区或省内经济发达地区接受职业教育和技能培训的贫困家庭“两后生”,培训地政府要帮助有意愿的毕业生在当地就业。建立健全转移就业工作考核机制。输出地政府和输入地政府要加强对务工人员的禁毒法制教育。

推进就地就近转移就业。建立定向培训就业机制,积极开展校企合作和订单培训。将贫困人口转移就业与产业聚集园区建设、城镇化建设相结合,鼓励引导企业向贫困人口提供就业岗位。财政资金支持的企业或园区,应优先安排贫困人口就业,资金应与安置贫困人口就业任务相挂钩。支持贫困户自主创业,鼓励发展居家就业等新业态,促进就地就近就业。

专栏6 就业扶贫行动
(一)劳务协作对接行动。 依托东西部扶贫协作机制和对口支援工作机制,开展省际劳务协作,同时积极推动省内经济发达地区和贫困县开展劳务协作。围绕实现精准对接、促进稳定就业的目标,通过开发岗位、劳务协作、技能培训等措施,带动一批未就业贫困劳动力转移就业,帮助一批已就业贫困劳动力稳定就业,帮助一批贫困家庭未升学初高中毕业生就读技工院校毕业后实现技能就业。 (二)重点群体免费职业培训行动。 组织开展贫困家庭子女、未升学初高中毕业生等免费职业培训。到2020年,力争使新进入人力资源市场的贫困家庭劳动力都有机会接受1次就业技能培训;使具备一定创业条件或已创业的贫困家庭劳动力都有机会接受1次创业培训。 (三)春潮行动。 到2020年,力争使各类农村转移就业劳动者都有机会接受1次相应的职业培训,平均每年培训800万人左右,优先保障有劳动能力的建档立卡贫困人口培训。

(四)促进建档立卡贫困劳动者就业。

根据建档立卡贫困劳动者就业情况,分类施策、精准服务。对已就业的,通过跟踪服务、落实扶持政策,促进其稳定就业。对未就业的,通过健全劳务协作机制、开发就业岗位、强化就业服务和技能培训,促进劳务输出和就地就近就业。

(五)返乡农民工创业培训行动。

实施农民工等人员返乡创业培训五年行动计划(2016—2020年),推进建档立卡贫困人口等人员返乡创业培训工作。到2020年,力争使有创业要求和培训愿望、具备一定创业条件或已创业的贫困家庭农民工等人员,都能得到1次创业培训。

(六)技能脱贫千校行动。

在全国组织千所省级重点以上的技工院校开展技能脱贫千校行动,使每个有就读技工院校意愿的贫困家庭应、往届“两后生”都能免费接受技工教育,使每个有劳动能力且有参加职业培训意愿的贫困家庭劳动力每年都能到技工院校接受至少1次免费职业培训,对接受技工教育和职业培训的贫困家庭学生(学员)推荐就业。加大政策支持,对接受技工教育的,落实助学金、免学费和对家庭给予补助的政策,制定并落实减免学生杂费、书本费和给予生活费补助的政策;对接受职业培训的,按规定落实职业培训、职业技能鉴定补贴政策。

第四章 易地搬迁脱贫

组织实施好易地扶贫搬迁工程,确保搬迁群众住房安全得到保障,饮水安全、出行、用电等基本生活条件得到明显改善,享有便利可及的教育、医疗等基本公共服务,迁出区生态环境得到有效治理,确保有劳动能力的贫困家庭后续发展有门路、转移就业有渠道、收入水平不断提高,实现建档立卡搬迁人口搬得出、稳得住、能脱贫。

第一节 精准识别搬迁对象

合理确定搬迁范围和对象。以扶贫开发建档立卡信息系统识别认定结果为依据,以生活在自然条件严酷、生存环境恶劣、发展条件严重欠缺等“一方水土养不起一方人”地区的农村建档立卡贫困人口为对象,以省级政府批准的年度搬迁进度安排为主要参考,确定易地扶贫搬迁人口总规模和年度搬迁任务。

确保建档立卡贫困人口应搬尽搬。在充分尊重群众意愿基础上,加强宣传引导和组织动员,保

障搬迁资金,确保符合条件的建档立卡贫困人口应搬尽搬。统筹规划同步搬迁人口。

第二节 稳妥实施搬迁安置

因地制宜选择搬迁安置方式。根据水土资源条件、经济发展环境和城镇化进程,按照集中安置与分散安置相结合、以集中安置为主的原则选择安置方式和安置区(点)。采取集中安置的,可依托移民新村、小城镇、产业园区、旅游景区、乡村旅游区等适宜区域进行安置,并做好配套建设。采取分散安置的,可选择“插花”、进城务工、投亲靠友等方式进行安置,也可在确保有房可住、有业可就的前提下,采取货币化方式进行安置。地方各级政府要结合本地实际,加强安置区(点)建设方案研究论证工作,将安置区(点)后续产业发展和搬迁人口就业等安排情况纳入建设方案专章表述,并做好推进落实工作。鼓励地方选择基础较好、具备条件的安置区(点),开展低碳社区建设试点。

合理确定住房建设标准。按照“保障基本、

安全适用”的原则规划建设安置住房,严格执行建档立卡搬迁户人均住房建设面积不超过 25 平方米的标准。在稳定脱贫前,建档立卡搬迁户不得自行举债扩大安置住房建设面积。合理制定建房补助标准和相关扶持政策,鼓励地方因地制宜采取差异化补助标准。国家易地扶贫搬迁政策范围内的建房补助资金,应以建档立卡搬迁户人口数量为依据进行核算和补助,不得变相扩大或缩小补助范围。同步搬迁人口所需建房资金,由省级及以下政府统筹相关资源、农户自筹资金等解决,安置区(点)配套基础设施和公共服务设施可一并统筹规划、统一建设。

配套建设基础设施和公共服务设施。按照“规模适度、功能合理、经济安全、环境整洁、宜居宜业”的原则,配套建设安置区(点)水、电、路、邮政、基础电信网络以及污水、垃圾处理等基础设施,完善安置区(点)商业网点、便民超市、集贸市场等生活服务设施以及必要的教育、卫生、文化体育等公共服务设施。

拓展资金筹措渠道。加大中央预算内投资支持力度,创新投融资机制,安排专项建设基金和地方政府债券资金作为易地扶贫搬迁项目资本金,发行专项金融债券筹集贷款资金支持易地扶贫搬迁工作。建立或明确易地扶贫搬迁省级投融资主体和市县项目实施主体,负责资金承接运作和工程组织实施。地方政府要统筹可支配财力,用好用活城乡建设用地增减挂钩政策,支持省级投融资主体还贷。易地扶贫搬迁资金如有节余,可用于支持搬迁贫困人口后续产业发展。

第三节 促进搬迁群众稳定脱贫

大力发展安置区(点)优势产业。将安置区(点)产业发展纳入当地产业扶贫规划,统筹整合使用财政涉农资金,支持搬迁贫困人口大力发展后续产业。支持“有土安置”的搬迁户通过土地流转等方式开展适度规模经营,发展特色产业。建立完善新型农业经营主体与搬迁户的利益联接机制,确保每个建档立卡搬迁户都有脱贫致富产业或稳定收入来源。

多措并举促进建档立卡搬迁户就业增收。结合农业园区、工业园区、旅游景区和小城镇建设,引导搬迁群众从事种养加工、商贸物流、家政服务、物业管理、旅游服务等工作。在集中安置区(点)开发设立卫生保洁、水暖、电力维修等岗位,为建档立卡贫困人口提供就地就近就业机会,解决好养老保险、医疗保险等问题。鼓励工矿企业、农业龙头企业优先聘用建档立卡搬迁人口。支持安置区(点)发展物业经济,将商铺、厂房、停车场等营利性物业产权量化到建档立卡搬迁户。

促进搬迁人口融入当地社会。引导搬迁人口自力更生,积极参与住房建设、配套设施建设、安置区环境改善等工作,通过投工投劳建设美好家园。加强对易地搬迁人口的心理疏导和先进文化教育,培养其形成与新环境相适应的生产方式和生活习惯。优化安置区(点)社区管理服务,营造开放包容的社区环境,积极引导搬迁人口参与当地社区管理和服务,增强其主人翁意识和适应新生活的信心,使搬迁群众平稳顺利融入当地社会。

专栏 7 易地扶贫搬迁工程

“十三五”期间,对全国 22 个省(区、市)约 1400 个县(市、区)981 万建档立卡贫困人口实施易地扶贫搬迁,按人均不超过 25 平方米的标准建设住房,同步开展安置区(点)配套基础设施和基本公共服务设施建设、迁出区宅基地复垦和生态修复等工作。安排中央预算内投资、地方政府债券、专项建设基金、长期贴息贷款和农户自筹等易地扶贫搬迁资金约 6000 亿元。同步搬迁人口建房所需资金,以地方政府补助和农户自筹为主解决,鼓励开发银行、农业发展银行对符合条件的项目给予优惠贷款支持。在分解下达城乡建设用地增减挂钩指标时,向易地扶贫搬迁省份倾斜。允许贫困县将城乡建设用地增减挂钩节余指标在省域范围内流转使用,前期使用贷款进行拆迁安置、基础设施建设和土地复垦。

第五章 教育扶贫

以提高贫困人口基本文化素质和贫困家庭劳动力技能为抓手,瞄准教育最薄弱领域,阻断贫困的代际传递。到2020年,贫困地区基础教育能力明显增强,职业教育体系更加完善,高等教育服务能力明显提升,教育总体质量显著提高,基本公共服务水平接近全国平均水平。

第一节 提升基础教育水平

改善办学条件。加快完善贫困地区学前教育公共服务体系,建立健全农村学前教育服务网络,优先保障贫困家庭适龄儿童接受学前教育。全面改善义务教育薄弱学校基本办学条件,加强农村寄宿制学校建设,优化义务教育学校布局,办好必要的村小学和教学点,建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制。实施高中阶段教育普及攻坚计划,加大对普通高中和中等职业学校新建改扩建的支持力度,扩大教育资源,提高普及水平。加快推进教育信息化,扩大优质教育资源覆盖面。建立健全双语教学体系。

强化教师队伍建设。通过改善乡村教师生活待遇、强化师资培训、结对帮扶等方式,加强贫困地区师资队伍建设。建立省级统筹乡村教师补充机制,依托师范院校开展“一专多能”乡村教师培养培训,建立城乡学校教师均衡配置机制,推进县(区)域内义务教育学校校长教师交流轮岗。全面落实集中连片特困地区和边远艰苦地区乡村教师生活补助政策。加大对边远艰苦地区农村学校教师周转宿舍建设的支持力度。继续实施特岗计划,“国培计划”向贫困地区乡村教师倾斜。加大双语教师培养力度,加强国家通用语言文字教学。实施好边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区人才支持计划教师专项计划,每年向“三区”选派3万名支教教师。建立乡村教师荣誉制度,向在乡村学校从教30年以上的教师颁发荣誉证书。

第二节 降低贫困家庭就学负担

完善困难学生资助救助政策。健全学前教育资助制度,帮助农村贫困家庭幼儿接受学前教育。稳步推进贫困地区农村义务教育学生营养改善计划。率先对建档立卡贫困家庭学生以及非建档立卡的家庭经济困难残疾学生、农村低保家庭学生、农村特困救助供养学生实施普通高中免除学杂费。完善国家奖助学金、国家助学贷款、新生入学资助、研究生“三助”(助教、助研、助管)岗位津贴、勤工助学、校内奖助学金、困难补助、学费减免等多元化高校学生资助体系,对建档立卡贫困家庭学生优先予以资助,优先推荐勤工助学岗位,做到应助尽助。

第三节 加快发展职业教育

强化职业教育资源建设。加快推进贫困地区职业院校布局结构调整,加强有专业特色并适应市场需求的职业院校建设。继续推动落实东西部联合招生,加强东西部职教资源对接。鼓励东部地区职教集团和职业院校对口支援或指导贫困地区职业院校建设。

加大职业教育力度。引导企业扶贫与职业教育相结合,鼓励职业院校面向建档立卡贫困家庭开展多种形式的职业教育。启动职教圆梦行动计划,省级教育行政部门统筹协调国家中等职业教育改革发展示范学校和国家重点中职学校选择就业前景好的专业,针对建档立卡贫困家庭子女单列招生计划。实施中等职业教育协作计划,支持建档立卡贫困家庭初中毕业生到省外经济较发达地区接受中职教育。让未升入普通高中的初中毕业生都能接受中等职业教育。鼓励职业院校开展面向贫困人口的继续教育。保障贫困家庭妇女、残疾人平等享有职业教育资源和机会。支持民族地区职业学校建设,继续办好内地西藏、新疆中等职业教育班,加强民族聚居地区少数民族特困群体国家通用语言文字培训。

加大贫困家庭子女职业教育资助力度。继续

实施“雨露计划”职业教育助学补助政策,鼓励贫 落实好中等职业学校免学费和国家助学金政策。
困家庭“两后生”就读职业院校并给予政策支持。

专栏 8 教育扶贫工程
(一)普惠性幼儿园建设。 重点支持中西部 1472 个区(县)农村适龄儿童入园,鼓励普惠性幼儿园发展。 (二)全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件。 按照“缺什么、补什么”的原则改善义务教育薄弱学校基本办学条件。力争到 2019 年底,使贫困地区所有义务教育学校均达到“20 条底线要求”。以集中连片特困地区县、国家扶贫开发工作重点县、革命老区贫困县等为重点,解决或缓解城镇学校“大班额”和农村寄宿制学校“大通铺”问题,逐步实现未达标城乡义务教育学校校舍、场所标准化。 (三)高中阶段教育普及攻坚计划。 增加中西部贫困地区尤其是集中连片特困地区高中阶段教育资源,使中西部贫困地区未升入普通高中的初中毕业生基本进入中等职业学校就读。 (四)乡村教师支持计划。 拓展乡村教师补充渠道,扩大特岗计划实施规模,鼓励省级政府建立统筹规划、统一选拔的乡村教师补充机制,推动地方研究制定符合乡村教育实际的招聘办法,鼓励地方根据需求本土化培养“一专多能”乡村教师。到 2020 年,对全体乡村教师校长进行 360 学时的培训。 (五)特殊教育发展。 鼓励有条件的特殊教育学校、取得办园许可的残疾儿童康复机构开展学前教育,支持特殊教育学校改善办学条件和建设特教资源中心(教室),为特殊教育学校配备特殊教育教学专用设备设施和仪器等。 (六)农村义务教育学生营养改善计划。 以贫困地区和家庭经济困难学生为重点,通过农村义务教育学生营养改善计划国家试点、地方试点、社会参与等方式,逐步改善农村义务教育学生营养状况。中央财政为纳入营养改善计划国家试点的农村义务教育学生按每生每天 4 元(800 元/年)的标准提供营养膳食补助。鼓励地方开展营养改善计划地方试点,中央财政给予适当奖补。

第四节 提高高等教育服务能力 提高贫困地区高等教育质量。支持贫困地区优化高等学校布局,调整优化学科专业结构。中西部高等教育振兴计划、长江学者奖励计划、高等学校青年骨干教师国内访问学者项目等国家专项计划,适当向贫困地区倾斜。 继续实施高校招生倾斜政策。加快推进高等职业院校分类考试招生,同等条件下优先录取建档立卡贫困家庭学生。继续实施重点高校面向贫	困地区定向招生专项计划,形成长效机制,畅通贫困地区学生纵向流动渠道。高校招生计划和支援中西部地区招生协作计划向贫困地区倾斜。支持普通高校适度扩大少数民族预科班和民族班规模。 第六章 健康扶贫 改善贫困地区医疗卫生机构条件,提升服务能力,缩小区域间卫生资源配置差距,基本医疗保障制度进一步完善,建档立卡贫困人口大病和慢
---	--

性病得到及时有效救治,就医费用个人负担大幅减轻,重大传染病和地方病得到有效控制,基本公共卫生服务实现均等化,因病致贫返贫问题得到有效解决。

第一节 提升医疗卫生服务能力

加强医疗卫生服务体系建设。按照“填平补齐”原则,加强县级医院、乡镇卫生院、村卫生室等基层医疗卫生机构以及疾病预防控制和精神卫生、职业病防治、妇幼保健等专业公共卫生机构能力建设,提高基本医疗及公共卫生服务水平。加强常见病、多发病相关专业和临床专科建设。加强远程医疗能力建设,实现城市诊疗资源和咨询服务向贫困县延伸,县级医院与县域内各级各类医疗卫生服务机构互联互通。鼓励新医疗技术服务贫困人口。在贫困地区优先实施基层中医药服务能力提升工程“十三五”行动计划。实施全国三级医院与贫困县县级医院“一对一”帮扶行动。到2020年,每个贫困县至少有1所医院达到二级医院标准,每个30万人口以上的贫困县至少有1所医院达到二级甲等水平。

深化医药卫生体制改革。深化公立医院综合改革。在符合医疗行业特点的薪酬改革方案出台前,贫困县可先行探索制定公立医院绩效工资总量核定办法。制定符合基层实际的人才招聘引进办法,赋予贫困地区医疗卫生机构一定自主招聘权。加快健全药品供应保障机制,统筹做好县级医院与基层医疗卫生机构的药品供应配送管理工作。进一步提高乡村医生的养老待遇。推进建立分级诊疗制度,到2020年,县域内就诊率提高到90%左右。

强化人才培养培训。以提高培养质量为核心,支持贫困地区高等医学教育发展,加大大专科农村订单定向医学生免费培养力度。以全科医生为重点,加强各类医疗卫生人员继续医学教育,推行住院医师规范化培训、助理全科医生培训,做好全科医生和专科医生特设岗位计划实施工作,制定符合基层实际的人才招聘引进办法,提高薪酬

待遇。组织开展适宜医疗卫生技术推广。

支持中医药和民族医药事业发展。加强中医医院、民族医医院、民族医特色专科能力建设,加快民族药药材和制剂标准化建设。加强民族医药基础理论和临床应用研究。加强中医、民族医医师和城乡基层中医、民族医药专业技术人员培养培训,培养一批民族医药学科带头人。加强中药民族药资源保护利用。将更多具有良好疗效的特色民族药药品纳入国家基本医疗保险药品目录。

第二节 提高医疗保障水平

降低贫困人口大病、慢性病费用支出。加强基本医疗保险、大病保险、医疗救助、疾病应急救助等制度的有效衔接。建档立卡贫困人口参加城乡居民基本医疗保险个人缴费部分由财政通过城乡医疗救助给予补贴,全面推开城乡居民基本医疗保险门诊统筹,提高政策范围内住院费用报销比例。城乡居民基本医疗保险新增筹资主要用于提高城乡居民基本医疗保障水平,逐步降低贫困人口大病保险起付线。在基本医疗保险报销范围基础上,确定合规医疗费用范围,减轻贫困人口医疗费用负担。加大医疗救助力度,将贫困人口全部纳入重特大疾病医疗救助范围。对突发重大疾病暂时无法获得家庭支持导致基本生活出现严重困难的贫困家庭患者,加大临时救助力度。支持引导社会慈善力量参与医疗救助。在贫困地区先行推进以按病种付费为主的医保支付方式改革,逐步扩大病种范围。

实行贫困人口分类救治。优先为建档立卡贫困人口单独建立电子健康档案和健康卡,推动基层医疗卫生机构提供基本医疗、公共卫生和健康管理等签约服务。以县为单位,进一步核实因病致贫返贫家庭及患病人员情况,对贫困家庭大病和慢性病患者实行分类救治,为有需要的贫困残疾人提供基本康复服务。贫困患者在县域内定点医疗机构住院的,实行先诊疗后付费的结算机制,有条件的地方可探索市域和省域内建档立卡贫困人口先诊疗后付费的结算机制。

第三节 加强疾病预防控制和公共卫生

加大传染病、地方病、慢性病防控力度。全面完成已查明氟、砷超标地区改水工程建设。对建档立卡贫困人口食用合格碘盐给予政府补贴。综合防治大骨节病和克山病等重点地方病,加大对包虫病、布病等人畜共患病的防治力度,加强对艾滋病、结核病疫情防控,加强肿瘤随访登记,扩大癌症筛查和早诊早治覆盖面,加强严重精神障碍患者筛查登记、救治救助和服务管理。治贫治毒相结合,从源头上治理禁毒重点整治地区贫困县的毒品问题。

全面提升妇幼健康服务水平。在贫困地区全面实施农村妇女“两癌”(乳腺癌和宫颈癌)免费筛查项目,加大对贫困患者的救助力度。全面实

施免费孕前优生健康检查、农村妇女增补叶酸预防神经管缺陷、新生儿疾病筛查等项目。提升孕产妇和新生儿危急重症救治能力。全面实施贫困地区儿童营养改善项目。实施0—6岁贫困残疾儿童康复救助项目,提供基本辅助器具。加强计划生育工作。

深入开展爱国卫生运动。加强卫生城镇创建活动,持续深入开展城乡环境卫生整洁行动,重点加强农村垃圾和污水处理设施建设,有效提升贫困地区人居环境质量。加快农村卫生厕所建设进程,坚持因地制宜、集中连片、整体推进农村改厕工作,力争到2020年农村卫生厕所普及率达到85%以上。加强健康促进和健康教育工作,广泛宣传居民健康素养基本知识和技能,使其形成良好卫生习惯和健康生活方式。

专栏9 健康扶贫工程

(一)城乡居民基本医疗保险和大病保险。

从2016年起,对建档立卡贫困人口、农村低保对象和特困人员实行倾斜性支持政策,降低特殊困难人群大病保险报销起付线、提高大病保险报销比例,减少贫困人口大病费用个人实际支出。选择部分大病实行单病种付费,医疗费用主要由医疗保险、大病保险、医疗救助按规定比例报销。将符合条件的残疾人医疗康复项目按规定纳入基本医疗保险支付范围。

(二)农村贫困人口大病慢性病救治。

继续实施光明工程,为贫困家庭白内障患者提供救治,费用通过医保等渠道解决,鼓励慈善组织参与。从2016年起,对贫困家庭患有儿童急性淋巴细胞白血病、儿童先天性心脏房间隔缺损、食管癌等疾病的患者进行集中救治。

(三)全国三级医院与贫困县县级医院“一对一”帮扶行动。

组织全国889家三级医院(含军队和武警部队医院)对口帮扶集中连片特困地区县和国家扶贫开发工作重点县县级医院。采用“组团式”支援方式,向县级医院派驻1名院长或者副院长及医务人员组成的团队驻点帮扶,重点加强近3年外转率前5—10位病种的临床专科能力建设,推广适宜县级医院开展的医疗技术。定期派出医疗队,为贫困人口提供集中诊疗服务。建立帮扶双方远程医疗平台,开展远程诊疗服务。

(四)贫困地区县乡村三级医疗卫生服务网络标准化建设工程。

到2020年,每个贫困县至少有1所县级公立医院,每个乡镇有1所标准化乡镇卫生院,每个行政村有1个卫生室。在乡镇卫生院和社区卫生服务中心建立中医综合服务区。

(五)重特大疾病医疗救助行动。

将重特大疾病医疗救助对象范围从农村低保对象、特困人员拓展到低收入家庭的老年人、未成年人、重度残疾人和重病患者,积极探索对因病致贫返贫家庭重病患者实施救助,重点加大对符合条件的重病、重残儿童的救助力度。综合考虑患病家庭负担能力、个人自负费用、当地筹资等情况,分类分段设置救助比例和最高救助限额。

(六)医疗救助与基本医疗保险、大病保险等“一站式”结算平台建设。

贫困地区逐步实现医疗救助与基本医疗保险、大病保险、疾病应急救助、商业保险等信息管理平台互联互通,广泛开展“一站式”即时结算。

第七章 生态保护扶贫

处理好生态保护与扶贫开发的关系,加强贫困地区生态环境保护与治理修复,提升贫困地区可持续发展能力。逐步扩大对贫困地区和贫困人口的生态保护补偿,增设生态公益岗位,使贫困人口通过参与生态保护实现就业脱贫。

第一节 加大生态保护修复力度

加强生态保护与建设。加快改善西南山区、西北黄土高原等水土流失状况,加强林草植被保护与建设。加大三北等防护林体系建设工程、天然林资源保护、水土保持等重点工程实施力度。加大新一轮退耕还林还草工程实施力度,加强生态环境改善与扶贫协同推进。在重点区域推进京津风沙源治理、岩溶地区石漠化治理、青海三江源保护等山水林田湖综合治理工程,遏制牧区、农牧

结合贫困地区土壤沙化退化趋势,缓解土地荒漠化、石漠化,组织动员贫困人口参与生态保护建设工程,提高贫困人口受益水平,结合国家重大生态工程建设,因地制宜发展舍饲圈养和设施农业,大力发展具有经济效益的生态林业产业。

开展水土资源保护。加强贫困地区耕地和永久基本农田保护,建立和完善耕地与永久基本农田保护补偿机制,推进耕地质量保护与提升。全面推广测土配方施肥技术和水肥一体化技术。加强农膜残膜回收,积极推广可降解农膜。开展耕地轮作休耕试点。鼓励在南方贫困地区开发利用冬闲田、秋闲田,种植肥田作物。优先将大兴安岭南麓山区内黑土流失地区等地区列入综合治理示范区。加强江河源头和水源涵养区保护,推进重点流域水环境综合治理,严禁农业、工业污染物向水体超标排放。

专栏 10 重大生态建设扶贫工程

(一)退耕还林还草工程。

在安排新一轮退耕还林还草任务时,向扶贫开发任务重、贫困人口较多的省份倾斜。各有关省份要进一步向贫困地区集中,向建档立卡贫困村、贫困人口倾斜。

(二)退牧还草工程。

继续在内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆和新疆生产建设兵团实施退牧还草工程,并向贫困地区、贫困人口倾斜,合理调整任务实施范围,促进贫困县脱贫攻坚。

(三)青海三江源生态保护和建设二期工程。

继续加强三江源草原、森林、荒漠、湿地与湖泊生态系统保护和建设,治理范围从 15.2 万里扩大至 39.5 万里,从根本上遏制生态整体退化趋势,促进三江源地区可持续发展。

(四)京津风沙源治理工程。

继续加强燕山—太行山区、吕梁山区等贫困地区的工程建设,建成京津及周边地区的绿色生态屏障,沙尘天气明显减少,农牧民生产生活条件全面改善。

(五)天然林资源保护工程。

扩大天然林保护政策覆盖范围,全面停止天然林商业性采伐,逐步提高补助标准,加大对贫困地区的支持。

(六)三北等防护林体系建设工程。

优先安排贫困地区三北、长江、珠江、沿海、太行山等防护林体系建设,加大森林经营力度,推进退化林修复,提升森林质量、草原综合植被盖度和整体生态功能,遏制水土流失。加强农田防护林建设,营造农田林网,加强村镇绿化,提升平原农区防护林体系综合功能。

(七)水土保持重点工程。

加大长江和黄河上中游、西南岩溶区、东北黑土区等重点区域水土流失治理力度,加快推进坡耕地、侵蚀沟治理工程建设,有效改善贫困地区农业生产生活条件。

(八)岩溶地区石漠化综合治理工程。

继续加大滇桂黔石漠化区、滇西边境山区、乌蒙山区和武陵山区等贫困地区石漠化治理力度,恢复林草植被,提高森林质量,统筹利用水土资源,改善农业生产条件,适度发展草食畜牧业。

(九)沙化土地封禁保护区建设工程。

继续在内蒙古、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆等省(区)推进沙化土地封禁保护区建设,优先将832个贫困县中适合开展沙化土地封禁保护区建设的县纳入建设范围,实行严格的封禁保护。

(十)湿地保护与恢复工程。

对全国重点区域的自然湿地和具有重要生态价值的人工湿地,实行优先保护和修复,扩大湿地面积。对东北生态保育区、长江经济带生态涵养带、京津冀生态协同圈、黄土高原—川滇生态修复带的国际重要湿地、湿地自然保护区和国家湿地公园及其周边范围内非基本农田,实施退耕(牧)还湿、退养还滩。

(十一)农牧交错带已垦草原综合治理工程。

在河北、山西、内蒙古、甘肃、宁夏、新疆开展农牧交错带已垦撂荒地治理,通过建植多年生人工草地,提高治理区植被覆盖率和饲草生产、储备、利用能力,保护和恢复草原生态,促进农业结构优化、草畜平衡,实现当地可持续发展。

第二节 建立健全生态保护补偿机制

建立稳定生态投入机制。中央财政加大对国家重点生态功能区中贫困县的转移支付力度,扩大政策实施范围,完善转移支付补助办法,逐步提高对重点生态功能区生态保护与恢复的资金投入水平。

探索多元化生态保护补偿方式。根据“谁受益、谁补偿”原则,健全生态保护补偿机制。在贫

困地区开展生态综合补偿试点,逐步提高补偿标准。健全各级财政森林生态效益补偿标准动态调整机制。研究制定鼓励社会力量参与防沙治沙的政策措施。推进横向生态保护补偿,鼓励受益地区与保护地区、流域下游与上游建立横向补偿关系。探索碳汇交易、绿色产品标识等市场化补偿方式。

设立生态公益岗位。中央财政调整生态建设和补偿资金支出结构,支持在贫困县以政府购买

服务或设立生态公益岗位的方式,以森林、草原、湿地、沙化土地管护为重点,让贫困户中有劳动能力的人员参加生态管护工作。充实完善国家公园

的管护岗位,增加国家公园、国家级自然保护区、国家级风景名胜区周边贫困人口参与巡护和公益服务的就业机会。

专栏 11 生态保护补偿
(一)森林生态效益补偿。 健全各级财政森林生态效益补偿标准动态调整机制,依据国家公益林权属实行不同的补偿标准。 (二)草原生态保护补助奖励。 在内蒙古、新疆、西藏、青海、四川、甘肃、宁夏、云南、山西、河北、黑龙江、辽宁、吉林等 13 个省(区)和新疆生产建设兵团、黑龙江农垦总局的牧区半牧区县实施草原生态保护补助奖励。中央财政按照每亩每年 7.5 元的测算标准,对禁牧和禁牧封育的牧民给予补助,补助周期 5 年;实施草畜平衡奖励,中央财政对未超载放牧牧民按照每亩每年 2.5 元的标准给予奖励。 (三)跨省流域生态保护补偿试点。 在新安江、南水北调中线源头及沿线、京津冀水源涵养区、九洲江、汀江—韩江、东江、西江等开展跨省流域生态保护补偿试点工作。 (四)生态公益岗位脱贫行动。 通过购买服务、专项补助等方式,在贫困县中选择一批能胜任岗位要求的建档立卡贫困人口,为其提供生态护林员、草管员、护渔员、护堤员等岗位。在贫困县域内的 553 处国家森林公园、湿地公园和国家级自然保护区,优先安排有劳动能力的建档立卡贫困人口从事森林管护、防火和服务。

第八章 兜底保障

统筹社会救助体系,促进扶贫开发与社会保障有效衔接,完善农村低保、特困人员救助供养等社会救助制度,健全农村“三留守”人员和残疾人关爱服务体系,实现社会保障兜底。

第一节 健全社会救助体系

完善农村最低生活保障制度。完善低保对象认定办法,建立农村低保家庭贫困状况评估指标体系,将符合农村低保条件的贫困家庭全部纳入农村低保范围。加大省级统筹工作力度,动态调整农村低保标准,确保 2020 年前所有地区农村低保标准逐步达到国家扶贫标准。加强农村低保与扶贫开发及其他脱贫攻坚相关政策的有效衔接,引导有劳动能力的低保对象依靠自身努力脱贫致富。

统筹社会救助资源。指导贫困地区健全特困人员救助供养制度,全面实施临时救助制度,积极

推进最低生活保障制度与医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助等专项救助制度衔接配套,推动专项救助在保障低保对象的基础上向低收入群众适当延伸,逐步形成梯度救助格局,为救助对象提供差别化的救助。合理划分中央和地方政府的社

会救助事权和支出责任,统筹整合社会救助资金渠道,提升社会救助政策和资金的综合效益。

第二节 逐步提高贫困地区基本养老保障水平

坚持全覆盖、保基本、有弹性、可持续的方针,统筹推进城乡养老保障体系建设,指导贫困地区全面建成制度名称、政策标准、管理服务、信息系统“四统一”的城乡居民养老保险制度。探索建立适应农村老龄化形势的养老服务模式。

第三节 健全“三留守”人员和
残疾人关爱服务体系

完善“三留守”人员服务体系。组织开展农

村留守儿童、留守妇女、留守老人摸底排查工作。推动各地通过政府购买服务、政府购买基层公共管理和社会服务岗位、引入社会工作专业人才和志愿者等方式,为“三留守”人员提供关爱服务。加强留守儿童关爱服务设施和队伍建设,建立留守儿童救助保护机制和关爱服务网络。加强未成年人社会保护和权益保护工作。研究制定留守老年人关爱服务政策措施,推进农村社区日间照料中心建设,提升农村特困人员供养服务机构托底保障能力和服务水平。支持各地农村幸福院等社区养老服务设施建设和运营,开展留守老年人关

爱行动。加强对“三留守”人员的生产扶持、生活救助和心理疏导。进一步加强对贫困地区留守妇女技能培训和居家灵活就业创业的扶持,切实维护留守妇女权益。

完善贫困残疾人关爱服务体系。将残疾人普遍纳入社会保障体系予以保障和扶持。支持发展残疾人康复、托养、特殊教育,实施残疾人重点康复项目,落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。加强贫困残疾人实用技术培训,优先扶持贫困残疾人家庭发展生产,支持引导残疾人就业创业。

专栏 12 兜底保障

(一)农村低保标准动态调整。
省级人民政府统筹制定农村低保标准动态调整方案,确保所有地区农村低保标准逐步达到国家扶贫标准。进一步完善农村低保标准与物价上涨挂钩联动机制。

(二)农村低保与扶贫开发衔接。
将符合农村低保条件的建档立卡贫困户纳入低保范围,将符合扶贫条件的农村低保家庭纳入建档立卡范围。对不在建档立卡范围内的农村低保家庭、特困人员,各地统筹使用相关扶贫开发政策。对返贫家庭,按规定程序审核后分别纳入临时救助、医疗救助、农村低保等社会救助制度和建档立卡贫困户扶贫开发政策覆盖范围。

第九章 社会扶贫

发挥东西部扶贫协作和中央单位定点帮扶的引领示范作用,凝聚国际国内社会各方面力量,进一步提升贫困人口帮扶精准度和帮扶效果,形成脱贫攻坚强大合力。

第一节 东西部扶贫协作

开展多层次扶贫协作。以闽宁协作模式为样板,建立东西部扶贫协作与建档立卡贫困村、贫困户的精准对接机制,做好与西部地区脱贫攻坚规划的衔接,确保产业合作、劳务协作、人才支援、资金支持精确瞄准建档立卡贫困人口。东部省份要根据财力增长情况,逐步增加对口帮扶财政投入,并列列入年度预算。东部各级党政机关、人民团体、企事业单位、社会组织、各界人士等要积极参与扶贫协作工作。西部地区要整合用好扶贫协作等各类资源,聚焦脱贫攻坚,形成脱贫合力。启动实施

东部省份经济较发达县(市)与对口帮扶省份贫困县“携手奔小康”行动,着力推动县与县精准对接。探索东西部乡镇、行政村之间结对帮扶。协作双方每年召开高层联席会议。

拓展扶贫协作有效途径。注重发挥市场机制作用,推动东部人才、资金、技术向贫困地区流动。鼓励援助方利用帮扶资金设立贷款担保基金、风险保障基金、贷款贴息资金和中小企业发展基金等,支持发展特色产业,引导省内优势企业到受援方创业兴业。鼓励企业通过量化股份、提供就业等形式,带动当地贫困人口脱贫增收。鼓励东部地区通过共建职业培训基地、开展合作办学、实施定向特招等形式,对西部地区贫困家庭劳动力进行职业技能培训,并提供就业咨询服务。帮扶双方要建立和完善省市协调、县乡组织、职校培训、定向安排、跟踪服务的劳务协作对接机制,提高劳务输出脱贫的组织化程度。以县级为重点,加强协作双方党政干部挂职交流。采取双向挂职、两

地培训等方式,加大对西部地区特别是基层干部、贫困村创业致富带头人的培训力度。支持东西部学校、医院建立对口帮扶关系。建立东西部扶贫协作考核评价机制,重点考核带动贫困人口脱贫成效,西部地区也要纳入考核范围。

第二节 定点帮扶

明确定点扶贫目标任务。结合当地脱贫攻坚规划,制定各单位定点帮扶工作年度计划,以帮扶

对象稳定脱贫为目标,实化帮扶举措,提升帮扶成效。各单位选派优秀中青年干部到定点扶贫县挂职、担任贫困村第一书记。省、市、县三级党委政府参照中央单位做法,组织党政机关、企事业单位开展定点帮扶工作。完善定点扶贫牵头联系机制,各牵头单位要落实责任人,加强工作协调,督促指导联系单位做好定点扶贫工作,协助开展考核评价工作。

专栏 13 中央单位定点扶贫工作牵头联系单位和联系对象

中央直属机关工委牵头联系中央组织部、中央宣传部等 43 家中直机关单位;中央国家机关工委牵头联系外交部、国家发展改革委、教育部等 81 家中央国家机关单位;中央统战部牵头联系民主党派中央和全国工商联。教育部牵头联系北京大学、清华大学、中国农业大学等 44 所高校;人民银行牵头联系中国工商银行、中国农业银行、中国银行等 24 家金融机构和银监会、证监会、保监会;国务院国资委牵头联系中国核工业集团公司、中国核工业建设集团公司、中国航天科技集团公司等 103 家中央企业;中央军委政治工作部牵头联系解放军和武警部队有关单位;中央组织部牵头联系各单位选派挂职扶贫干部和第一书记工作。

第三节 企业帮扶

强化国有企业帮扶责任。深入推进中央企业定点帮扶贫困革命老区“百县万村”活动。用好贫困地区产业发展基金。引导中央企业设立贫困地区产业投资基金,采取市场化运作,吸引企业到贫困地区从事资源开发、产业园区建设、新型城镇化发展等。继续实施“同舟工程——中央企业参与‘救急难’行动”,充分发挥中央企业和社会救助工作中的补充作用。地方政府要动员本地国有企业积极承担包村帮扶等扶贫开发任务。

引导民营企业参与扶贫开发。充分发挥工商联的桥梁纽带作用,以点带面,鼓励引导民营企业和其他所有制企业参与扶贫开发。组织开展“万企帮万村”精准扶贫行动,引导东部地区的民营企业在东西部扶贫协作框架下结对帮扶西部地区贫困村。鼓励有条件的企业设立扶贫公益基金、开展扶贫慈善信托。完善对龙头企业参与扶贫开发的支持政策。吸纳贫困人口就业的企业,按规定享受职业培训补贴等就业支持政策,落实相关税收优惠。设立企业扶贫光荣榜,并向社会公告。

专栏 14 企业扶贫重点工程

(一)中央企业定点帮扶贫困革命老区“百县万村”活动。
66 家中央企业在定点帮扶的 108 个革命老区贫困县和贫困村中,建设一批水、电、路等小型基础设施项目,加快老区脱贫致富步伐。

(二)同舟工程。
中央企业结合定点扶贫工作,对因遭遇突发紧急事件或意外事故,致使基本生活陷入困境乃至面临生存危机的群众,特别是对医疗负担沉重的困难家庭、因病致贫返贫家庭,开展“救急难”行动,实施精准帮扶。

(三)“万企帮万村”精准扶贫行动。
动员全国 1 万家以上民营企业,采取产业扶贫、就业扶贫、公益扶贫等方式,帮助 1 万个以上贫困村加快脱贫进程,为打赢脱贫攻坚战贡献力量。

第四节 军队帮扶

构建整体帮扶体系。把地方所需、群众所盼与部队所能结合起来,优先扶持家境困难的军烈属、退役军人等群体。中央军委机关各部门(不含直属机构)和副战区级以上单位机关带头做好定点帮扶工作。省军区系统和武警总队帮扶本辖区范围内相关贫困村脱贫。驻贫困地区作战部队实施一批具体扶贫项目和扶贫产业,部队生活物资采购注重向贫困地区倾斜。驻经济发达地区部队和有关专业技术单位根据实际承担结对帮扶任务。

发挥部队帮扶优势。发挥思想政治工作优势,深入贫困地区开展脱贫攻坚宣传教育,组织军民共建活动,传播文明新风,丰富贫困人口精神文化生活。发挥战斗力突击优势,积极支持和参与农业农村基础设施建设、生态环境治理、易地扶贫搬迁等工作。发挥人才培养优势,配合实施教育扶贫工程,接续做好“八一爱民学校”援建工作,组织开展“1+1”、“N+1”等结对助学活动,团级以上干部与贫困家庭学生建立稳定帮扶关系。采取军地联训、代培代训等方式,帮助贫困地区培养实用人才,培育一批退役军人和民兵预备役人员致富带头人。发挥科技、医疗等资源优势,促进军民两用科技成果转化运用,组织 87 家军队和武警部队三级医院对口帮扶 113 家贫困县县级医院,开展送医送药和巡诊治病活动。帮助革命老区加强红色资源开发,培育壮大红色旅游产业。

第五节 社会组织和志愿者帮扶

广泛动员社会力量帮扶。支持社会团体、基金会、社会服务机构等各类组织从事扶贫开发事业。建立健全社会组织参与扶贫开发的协调服务机制,构建社会扶贫信息服务网络。以各级脱贫

攻坚规划为引导,鼓励社会组织扶贫重心下移,促进帮扶资源与贫困户精准对接帮扶。支持社会组织通过公开竞争等方式,积极参加政府面向社会购买扶贫服务工作。鼓励和支持社会组织参与扶贫资源动员、资源配置使用、绩效论证评估等工作,支持其承担扶贫项目实施。探索发展公益众筹扶贫模式。着力打造扶贫公益品牌。鼓励社会组织在贫困地区大力倡导现代文明理念和生活方式,努力满足贫困人口的精神文化需求。制定出台社会组织参与脱贫攻坚的指导性文件,从国家层面予以指导。建立健全社会扶贫监测评估机制,创新监测评估方法,及时公开评估结果,增强社会扶贫公信力和影响力。

进一步发挥社会工作专业人才和志愿者扶贫作用。制定出台支持专业社会工作和志愿服务力量参与脱贫攻坚专项政策。实施社会工作专业人才服务贫困地区系列行动计划。鼓励发达地区社会工作专业人才和社会工作服务机构组建专业服务团队、兴办社会工作服务机构,为贫困地区培养和选派社会工作专业人才。实施脱贫攻坚志愿服务行动计划。鼓励支持青年学生、专业技术人员、退休人员和社会各界人士参与扶贫志愿者行动。充分发挥中国志愿服务联合会、中华志愿者协会、中国青年志愿者协会、中国志愿服务基金会和中国扶贫志愿服务促进会等志愿服务行业组织的作用,构建扶贫志愿者服务网络。

办好扶贫日系列活动。在每年的 10 月 17 日全国扶贫日期间举办专题活动,动员全社会力量参与脱贫攻坚。举办减贫与发展高层论坛,开展表彰活动,做好宣传推介。从 2016 年起,在脱贫攻坚期设立“脱贫攻坚奖”,表彰为脱贫攻坚作出重要贡献的个人。每年发布《中国的减贫行动与人权进步》白皮书。组织各省(区、市)结合自身实际开展社会公募、慰问调研等系列活动。

专栏 15 社会工作专业人才和志愿者帮扶

（一）社会工作专业人才服务贫困地区系列行动计划。

实施社会工作专业人才服务“三区”行动计划,每年向边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区选派 1000 名社会工作专业人才,为“三区”培养 500 名社会工作专业人才。积极实施农村留守人员残疾人社会关爱行动、城市流动人口社会融入计划、特困群体社会关怀行动、发达地区与贫困地区牵手行动、重大自然灾害与突发事件社会工作服务支援行动,支持社会工作服务机构和社会工作者为贫困地区农村各类特殊群体提供有针对性的服务。

（二）脱贫攻坚志愿服务行动计划。

实施扶贫志愿者行动计划,每年动员不少于 1 万人次到贫困地区参与扶贫开发,开展扶贫服务工作。以“扶贫攻坚”志愿者行动项目、“邻里守望”志愿服务行动、扶贫志愿服务品牌培育行动等为重点,支持有关志愿服务组织和志愿者选择贫困程度深的建档立卡贫困村、贫困户和特殊困难群体,在教育、医疗、文化、科技领域开展精准志愿服务行动。以空巢老人、残障人士、农民工及困难职工、留守儿童等群体为重点,开展生活照料、困难帮扶、文体娱乐、技能培训等方面的志愿帮扶活动。通过政府购买服务、公益创投、社会资助等方式,引导支持志愿服务组织和志愿者参与扶贫志愿服务,培育发展精准扶贫志愿服务品牌项目。

第六节 国际交流合作

坚持“引进来”和“走出去”相结合,加强国际交流合作。引进资金、信息、技术、智力、理念、经验等国际资源,服务我国扶贫事业。通过对外援助、项目合作、技术扩散、智库交流等形式,加强与发展中国家和国际机构在减贫领域的交流合作,加强减贫知识分享,加大南南合作力度,增强国际社会对我国精准扶贫、精准脱贫基本方略的认同,提升国际影响力和话语权。组织实施好世界银行第六期贷款、中国贫困片区儿童减贫与综合发展、减贫国际合作等项目。响应联合国 2030 年可持续发展议程。

第十章 提升贫困地区区域发展能力

以革命老区、民族地区、边疆地区、集中连片特困地区为重点,整体规划,统筹推进,持续加大对集中连片特困地区的扶贫投入力度,切实加强交通、水利、能源等重大基础设施建设,加快解决贫困村通路、通水、通电、通网络等问题,贫困地区区域发展环境明显改善,“造血”能力显著提升,基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平,

为 2020 年解决区域性整体贫困问题提供有力支撑。

第一节 继续实施集中连片特困地区规划

统筹推进集中连片特困地区规划实施。组织实施集中连片特困地区区域发展与扶贫攻坚“十三五”省级实施规划,片区重大基础设施和重点民生工程要优先纳入“十三五”相关专项规划和年度计划,集中建设一批区域性重大基础设施和重大民生工程,明显改善片区区域发展环境、提升自我发展能力。

完善片区联系协调机制。进一步完善片区联系工作机制,全面落实片区联系单位牵头责任,充分发挥部省联系会议制度功能,切实做好片区区域发展重大事项的沟通、协调、指导工作。强化片区所在省级政府主体责任,组织开展片区内跨行政区域沟通协调,及时解决片区规划实施中存在的问题和困难,推进片区规划各项政策和项目尽快落地。

第二节 着力解决区域性整体贫困问题

大力推进革命老区、民族地区、边疆地区脱贫

攻坚。加大脱贫攻坚力度,支持革命老区开发建设,推进实施赣闽粤原中央苏区、左右江、大别山、陕甘宁、川陕等重点贫困革命老区振兴发展规划,积极支持沂蒙、湘鄂赣、太行、海陆丰等欠发达革命老区加快发展。扩大对革命老区的财政转移支付规模。加快推进民族地区重大基础设施项目和民生工程建设,实施少数民族特困地区和特困群体综合扶贫工程,出台人口较少民族整体脱贫的特殊政策措施。编制边境扶贫专项规划,采取差异化政策,加快推进边境地区基础设施和社会保障设施建设,集中改善边民生产生活条件,扶持发展边境贸易和特色经济,大力推进兴边富民行动,使边民能够安心生产生活、安心守边固边。加大对边境地区的财政转移支付力度,完善边民补贴机制。加大中央投入力度,采取特殊扶持政策,推进西藏、四省藏区和新疆南疆四地州脱贫攻坚。

推动脱贫攻坚与新型城镇化发展相融合。支持贫困地区基础条件较好、具有特色资源的县城和特色小镇加快发展,打造一批休闲旅游、商贸物流、现代制造、教育科技、传统文化、美丽宜居小镇。结合中小城市、小城镇发展进程,加快户籍制度改革,有序推动农业转移人口市民化。统筹规

划贫困地区城乡基础设施网络,促进水电路气信等基础设施城乡联网、生态环保设施城乡统一布局建设。推进贫困地区无障碍环境建设。推动城镇公共服务向农村延伸,逐步实现城乡基本公共服务制度并轨、标准统一。

推进贫困地区区域合作与对外开放。推动贫困地区深度融入“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展三大国家战略,与有关国家级新区、自主创新示范区、自由贸易试验区、综合配套改革试验区建立紧密合作关系,打造区域合作和产业承接发展平台,探索发展“飞地经济”,引导发达地区劳动密集型等产业优先向贫困地区转移。支持贫困地区具备条件的地方申请设立海关特殊监管区域,积极承接加工贸易梯度转移。拓展贫困地区招商引资渠道,利用外经贸发展专项资金促进贫困地区外经贸发展,优先支持贫困地区项目申报借用国外优惠贷款。鼓励贫困地区培育和发展会展平台,提高知名度和影响力。加快边境贫困地区开发开放,加强内陆沿边地区口岸基础设施建设,开辟跨境多式联运交通走廊,促进边境经济合作区、跨境经济合作区发展,提升边民互市贸易便利化水平。

专栏 16 特殊类型地区发展重大行动

(一) 革命老区振兴发展行动。

规划建设一批铁路、高速公路、支线机场、水利枢纽、能源、信息基础设施工程,大力实施天然林保护、石漠化综合治理、退耕还林还草等生态工程,支持风电、水电等清洁能源开发,建设一批红色旅游精品线路。

(二) 民族地区奔小康行动。

推进人口较少民族整族整村精准脱贫。对陆地边境抵边一线乡镇因守土戍边不宜易地扶贫搬迁的边民,采取就地就近脱贫措施。实施少数民族特色村镇保护与发展工程,重点建设一批少数民族特色村寨和民族特色小镇。支持少数民族传统手工艺品保护与发展。

(三) 沿边地区开发开放行动。

实施沿边地区交通基础设施改造提升工程;实施产业兴边工程,建设跨境旅游合作区和边境旅游试验区;实施民生安边工程,完善边民补贴机制。

第三节 加强贫困地区重大基础设施建设

构建外通内联交通骨干通道。加强革命老区、民族地区、边疆地区、集中连片特困地区对外运输通道建设,推动国家铁路网、国家高速公路网连接贫困地区的重大交通项目建设,提高国道省道技术标准,构建贫困地区外通内联的交通运输通道。加快资源丰富和人口相对密集贫困地区开发性铁路建设。完善贫困地区民用机场布局规划,加快支线机场、通用机场建设。在具备水资源开发条件的贫困地区,统筹内河航电枢纽建设和航运发展,提高通航能力。形成布局科学、干支结合、结构合理的区域性综合交通运输网络。在自然条件复杂、灾害多发且人口相对密集的贫困地区,合理布局复合多向、灵活机动的保障性运输通道。依托我国与周边国家互联互通重要通道,推动沿边贫困地区交通基础设施建设。

着力提升重大水利设施保障能力。加强重点水源、大中型灌区续建配套节水改造等工程建设,逐步解决贫困地区工程性缺水 and 资源性缺水问题,着力提升贫困地区供水保障能力。按照“确

有需要、生态安全、可以持续”的原则,科学开展水利扶贫项目前期论证,在保护生态的前提下,提高水资源开发利用水平。加大贫困地区控制性枢纽建设、中小河流和江河重要支流治理、抗旱水源建设、山洪灾害防治、病险水库(闸)除险加固、易涝地区治理力度,坚持工程措施与非工程措施结合,加快灾害防治体系建设。

优先布局建设能源工程。积极推动能源开发建设,煤炭、煤电、核电、油气、水电等重大项目,跨区域重大能源输送通道项目,以及风电、光伏等新能源项目,同等条件下优先在贫困地区规划布局。加快贫困地区煤层气(煤矿瓦斯)产业发展。统筹研究贫困地区煤电布局,继续推进跨省重大电网工程和天然气管道建设。加快推进流域龙头水库和金沙江、澜沧江、雅砻江、大渡河、黄河上游等水电基地重大工程建设,努力推动怒江中下游水电基地开发,支持离网缺电贫困地区小水电开发,重点扶持西藏、四省藏区和少数民族贫困地区小水电扶贫开发工作,风电、光伏发电年度规模安排向贫困地区倾斜。

专栏 17 贫困地区重大基础设施建设工程

(一) 交通骨干通道工程。

——铁路:加快建设银川至西安、郑州至万州、郑州至阜阳、张家口至大同、太原至焦作、郑州至济南、重庆至贵阳、兰州至合作、玉溪至磨憨、大理至临沧、弥勒至蒙自、叙永至毕节、渝怀铁路增建二线、青藏铁路格拉段扩能改造等项目。规划建设重庆至昆明、赣州至深圳、贵阳至南宁、长沙至赣州、京九高铁阜阳至九江段、西安至十堰、原平至大同、忻州至保定、张家界至吉首至怀化、中卫至兰州、贵阳至兴义、克塔铁路铁厂沟至塔城段、浦梅铁路建宁至冠豸山段、兴国至泉州、西宁至成都(黄胜关)、格尔木至成都、西安至铜川至延安、平凉至庆阳、和田至若羌至罗布泊、宝中铁路中卫至平凉段扩能等项目。

——公路:加快推进 G75 兰州至海口高速公路渭源至武都段、G65E 榆树至蓝田高速公路绥德至延川段、G6911 安康至来凤高速公路镇坪至巫溪段等国家高速公路项目建设,有序推进 G244 乌海至江津公路华池(打扮梁)至庆城段、G569 曼德拉至大通公路武威至仙米寺段等 165 项普通国道建设。

——机场:加快新建巫山、巴中、仁怀、武冈、陇南、祁连、莎车机场项目,安康、泸州、宜宾机场迁建项目和桂林、格尔木、兴义等机场改扩建项目建设进度;积极推动新建武隆、黔北、罗甸、乐山、瑞金、抚州、朔州、共和、黄南机场项目,昭通机场迁建项目以及西宁等机场改扩建项目建设。

(二) 重点水利工程。

——重点水源工程:加快建设贵州夹岩、西藏拉洛等大型水库工程及一批中小型水库工程;实施甘肃引洮供水二期工程等引提水及供水保障工程;在干旱易发县加强各类抗旱应急水源工程建设,逐步完善重点旱区抗旱体系。

——重点农田水利工程:基本完成涉及内蒙古、河北、河南、安徽、云南、新疆和湖南等省份贫困县列入规划的 117 处大型灌区续建配套与节水改造任务,加快推进中型灌区续建配套与节水改造。建设吉林松原、内蒙古绰勒、青海湟水北干渠、湖南涪天河等灌区。以新疆南疆地区、六盘山区等片区为重点,发展管灌、喷灌、微灌等高效节水灌溉工程。

——重点防洪工程:继续实施大中型病险水闸、水库除险加固。以东北三江治理为重点,进一步完善大江大河大湖防洪减灾体系。基本完成规划内乌江、白龙江、嘉陵江、清水河、湟水等 244 条流域面积 3000 平方公里以上中小河流治理任务。以滇西边境山区、滇桂黔石漠化片区、武陵山区、六盘山区及非集中连片特困地区为重点,加大重点山洪沟防洪治理力度。开展易涝区综合治理工程建设,实施规划内蓄滞洪区建设和淮河流域重点平原洼地治理工程。

(三) 重点能源工程。

——水电:开工建设金沙江白鹤滩、叶巴滩,澜沧江托巴,雅砻江孟底沟,大渡河硬梁包,黄河玛尔挡、羊曲等水电站;加快推进金沙江龙盘、黄河茨哈峡等水电站项目。

——火电:开工建设贵州习水二郎 2×66 万千瓦、河南内乡 2×100 万千瓦等工程。规划建设新疆南疆阿克苏地区库车俄霍布拉克煤矿 2×66 万千瓦坑口电厂。

——输电工程:开工建设蒙西—天津南特高压交流,宁东—浙江、晋北—江苏特高压直流,川渝第三通道 500 千伏交流等工程。开工建设锦界、府谷—河北南网扩容工程,启动陕北(延安)—湖北特高压直流输电工程工作。

——煤层气:开工建设吕梁三交、柳林煤层气项目,黔西滇东煤层气示范工程,贵州六盘水煤矿瓦斯抽采规模化利用和瓦斯治理示范矿井,新疆南疆阿克苏地区拜城县煤层气示范项目。

——天然气:开工建设新疆煤制气外输管道,楚雄—攀枝花天然气管道等工程。积极推进重庆、四川页岩气开发,开工建设重庆页岩气渝东南、万州—云阳天然气管道等工程,适时推进渝黔桂外输管道工程。

第四节 加快改善贫困村生产生活条件

全面推进村级道路建设。全面完成具备条件的行政村通硬化路建设,优先安排建档立卡贫困村通村道路硬化。推动一定人口规模的自然村通公路,重点支持较大人口规模撤并建制村通硬化路。加强贫困村通客车线路上的生命安全防护工程建设,改造现有危桥,对不能满足安全通客车要求的窄路基路面路段进行加宽改造。加大以工代赈力度,支持贫困地区实施上述村级道路建设任务。通过“一事一议”等方式,合理规划建设村内

道路。

巩固提升农村饮水安全水平。全面落实地方政府主体责任,全面推进“十三五”农村饮水安全巩固提升工程,做好与贫困村、贫困户的精准对接,加快建设一批集中供水工程。对分散性供水和水质不达标的,因地制宜实行升级改造。提升贫困村自来水普及率、供水保证率、水质达标率,推动城镇供水设施向有条件的贫困村延伸,着力解决饮水安全问题。到 2020 年,贫困地区农村集中供水率达到 83%,自来水普及率达到 75%。

多渠道解决生活用能。全面推进能源惠民工

程,以贫困地区为重点,加快实施新一轮农村电网改造升级工程,实施配电网建设改造行动计划。实行骨干电网与分布式能源相结合,到2020年,贫困村基本实现稳定可靠的供电服务全覆盖,供电能力和服务水平明显提升。大力发展农村清洁能源,推进贫困村小水电、太阳能、风能、农林和畜牧废弃物等可再生能源开发利用。因地制宜发展沼气工程。鼓励分布式光伏发电与设施农业发展相结合,推广应用太阳能热水器、太阳灶、小风电等农村小型能源设施。提高能源普遍服务水平,推进城乡用电同网同价。

加强贫困村信息和物流设施建设。实施“宽带乡村”示范工程,推动公路沿线、集镇、行政村、旅游景区4G(第四代移动通信)网络基本覆盖。鼓励基础电信企业针对贫困地区出台更优惠的资费方案。加强贫困村邮政基础设施建设,实现村村直接通邮。加快推进“快递下乡”工程,完善农村快递揽收配送网点建设。支持快递企业加强与农业、供销合作、商贸企业的合作,推动在基础条件相对较好的地区率先建立县、乡、村消费品和农资配送网络体系,打造“工业品下乡”和“农产品进城”双向流通渠道。

继续实施农村危房改造。加快推进农村危房改造,按照精准扶贫要求,重点解决建档立卡贫困户、低保户、分散供养特困人员、贫困残疾人家庭的基本住房安全问题。统筹中央和地方补助资金,建立健全分类补助机制。严格控制贫困户建房标准。通过建设农村集体公租房、幸福院,以及利用闲置农户住房和集体公房置换改造等方式,解决好贫困户基本住房安全问题。

加强贫困村人居环境整治。在贫困村开展饮用水源保护、生活污水和垃圾处理、畜禽养殖污染治理、农村面源污染治理、乱埋乱葬治理等人居环境整治工作,保障处理设施运行经费,稳步提升贫困村人居环境水平。到2020年,90%以上贫困村的生活垃圾得到处理,普遍建立村庄保洁制度,设

立保洁员岗位并优先聘用贫困人口。开展村庄卫生厕所改造,逐步解决贫困村人畜混居问题。提高贫困村绿化覆盖率。建设村内道路照明等必要的配套公共设施。

健全贫困村社区服务体系。加强贫困村基层公共服务设施建设,整合利用现有设施和场地,拓展学前教育、妇女互助和养老服务、殡葬服务功能,努力实现农村社区公共服务供给多元化。依托“互联网+”拓展综合信息服务功能,逐步构建线上线下相结合的农村社区服务新模式。统筹城乡社区服务体系规划建设,积极培育农村社区社会组织,发展社区社会工作服务。深化农村社区建设试点,加强贫困村移风易俗、乡风和村规民约等文明建设。

加强公共文化服务体系建设。按照公共文化建设标准,对贫困县未达标公共文化设施提档升级、填平补齐。加强面向“三农”的优秀出版物和广播影视节目生产。启动实施流动文化车工程。实施贫困地区县级广播电视播出机构制播能力建设工程。为贫困村文化活动室配备必要的文化器材。推进重大文化惠民工程融合发展,提高公共数字文化供给和服务能力。推动广播电视村村通向户户通升级,到2020年,基本实现数字广播电视户户通。组织开展“春雨工程”——全国文化志愿者边疆行活动。

着力改善生产条件。推进贫困村农田水利、土地整治、中低产田改造和高标准农田建设。抓好以贫困村为重点的田间配套工程、“五小水利”工程和高效节水灌溉工程建设,抗旱水源保障能力明显提升。结合产业发展,建设改造一批资源路、旅游路、产业园区路,新建改造一批生产便道,推进“交通+特色产业”扶贫。大力整治农村河道堰塘。实施贫困村通动力电规划,保障生产用电。加大以工代赈投入力度,着力解决农村生产设施“最后一公里”问题。

专栏 18 改善贫困乡村生产生活条件**(一) 百万公里农村公路工程。**

建设通乡镇硬化路 1 万公里,通行政村硬化路 23 万公里,一定人口规模的自然村公路 25 万公里(其中撤并建制村通硬化路约 8.3 万公里)。新建改建乡村旅游公路和产业园区公路 5 万公里。加大农村公路养护力度,改建不达标路段 23 万公里,着力改造“油返砂”公路 20 万公里。改造农村公路危桥 1.5 万座。

(二) 小型水利扶贫工程。

实施农村饮水安全巩固提升工程,充分发挥已建工程效益,因地制宜采取改造、配套、升级、联网等措施,统筹解决工程标准低、供水能力不足和水质不达标等农村饮水安全问题。大力开展小型农田水利工程建设,因地制宜实施“五小水利”工程建设。

(三) 农村电网改造升级工程。

完成贫困村通动力电,到 2020 年,全国农村地区基本实现稳定可靠的供电服务全覆盖,农村电网供电可靠率达到 99.8%,综合电压合格率达到 97.9%,户均配变容量不低于 2 千伏安,建成结构合理、技术先进、安全可靠、智能高效的现代农村电网。

(四) 网络通信扶贫工程。

实施宽带网络进村工程,推进 11.7 万个建档立卡贫困村通宽带,力争到 2020 年实现宽带网络覆盖 90% 以上的贫困村。

(五) 土地和环境整治工程。

开展土地整治和农村人居环境整治工程,增加耕地数量、提升耕地质量、完善农田基础设施,建设规模 1000 万亩。分别在 8.1 万个行政村建设 55.38 万个公共卫生厕所,8.5 万个村建设 61.84 万处垃圾集中收集点,3.68 万个村建设 15.43 万处污水处理点,3.4 万个村建设 9.92 万处旅游停车场。

(六) 农村危房改造。

推进农村危房改造,统筹开展农房抗震改造,到 2020 年,完成建档立卡贫困户、低保户、分散供养特困人员、贫困残疾人家庭的存量危房改造任务。

(七) 农村社区服务体系建设工程。

力争到 2020 年底,农村社区综合服务设施覆盖易地扶贫搬迁安置区(点)和 50% 的建档立卡贫困村,农村社区公共服务综合信息平台覆盖 30% 的贫困县,努力实现社区公共服务多元化供给。

(八) 以工代赈工程。

在贫困地区新增和改善基本农田 500 万亩,新增和改善灌溉面积 1200 万亩,新建和改扩建农村道路 80000 公里,治理水土流失面积 11000 平方公里,片区综合治理面积 6000 平方公里,建设草场 600 万亩。

(九) 革命老区彩票公益金扶贫工程。

支持 396 个革命老区贫困县的贫困村开展村内道路、水利和环境改善等基础设施建设,实现项目区内自然村 100% 通公路,道路硬化率 80%,农户饮水安全比重 95% 以上,100% 有垃圾集中收集点,每个行政村设有文化广场和公共卫生厕所等。

第十一章 保障措施

将脱贫攻坚作为重大政治任务,采取超常规举措,创新体制机制,加大扶持力度,打好政策组合拳,强化组织实施,为脱贫攻坚提供强有力保障。

第一节 创新体制机制

精准扶贫脱贫机制。加强建档立卡工作,健全贫困人口精准识别与动态调整机制,加强精准扶贫大数据管理应用,定期对贫困户和贫困人口进行全面核查,按照贫困人口认定、退出标准和程序,实行有进有出的动态管理。加强农村贫困统计监测体系建设,提高监测能力和数据质量。健全精准施策机制,切实做到项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准。健全驻村帮扶机制。严格执行贫困退出和评估认定制度。加强正向激励,贫困人口、贫困村、贫困县退出后,国家原有扶贫政策在一定时期内保持不变,确保实现稳定脱贫。

扶贫资源动员机制。发挥政府投入主导作用,广泛动员社会资源,确保扶贫投入力度与脱贫攻坚任务相适应。推广政府与社会资本合作、政府购买服务、社会组织与企业合作等模式,建立健全招投标机制和绩效评估机制,充分发挥竞争机制对提高扶贫资金使用效率的作用。鼓励社会组织承接东西部扶贫协作、定点扶贫、企业扶贫具体项目的实施,引导志愿者依托社会组织更好发挥扶贫作用。引导社会组织建立健全内部治理机制和行业自律机制。围绕脱贫攻坚目标任务,推进部门之间、政府与社会之间的信息共享、资源统筹和规划衔接,构建政府、市场、社会协同推进的大扶贫开发格局。

贫困人口参与机制。充分发挥贫困村党员干部的引领作用和致富带头人的示范作用,大力弘扬自力更生、艰苦奋斗精神,激发贫困人口脱贫奔小康的积极性、主动性、创造性,引导其光荣脱贫。加强责任意识、法治意识和市场意识培育,提高贫

困人口参与市场竞争的自觉意识和能力,推动扶贫开发模式由“输血”向“造血”转变。建立健全贫困人口利益与需求表达机制,充分尊重群众意见,切实回应群众需求。完善村民自治制度,建立健全贫困人口参与脱贫攻坚的组织保障机制。

资金项目管理机制。对纳入统筹整合使用范围内的财政涉农资金项目,将审批权限下放到贫困县,优化财政涉农资金供给机制,支持贫困县围绕突出问题,以摘帽销号为导向,以脱贫攻坚规划为引领,以重点扶贫项目为平台,统筹整合使用财政涉农资金。加强对脱贫攻坚政策落实、重点项目和资金管理的跟踪审计,强化财政监督检查和项目稽察等工作,充分发挥社会监督作用。建立健全扶贫资金、项目信息公开机制,保障资金项目在阳光下运行,确保资金使用安全、有效、精准。

考核问责激励机制。落实脱贫攻坚责任制,严格实施省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法,建立扶贫工作责任清单,强化执纪问责。落实贫困县约束机制,杜绝政绩工程、形象工程。加强社会监督,建立健全第三方评估机制。建立年度脱贫攻坚逐级报告和督查巡查制度。建立重大涉贫事件处置反馈机制。集中整治和加强预防扶贫领域职务犯罪。

第二节 加大政策支持

财政政策。中央财政继续加大对贫困地区的转移支付力度,中央财政专项扶贫资金规模实现较大幅度增长,一般性转移支付资金、各类涉及民生的专项转移支付资金和中央预算内投资进一步向贫困地区和贫困人口倾斜。加大中央集中彩票公益金对扶贫的支持力度。农业综合开发、农村综合改革转移支付等涉农资金要明确一定比例用于贫困村。各部门安排的惠民政策、工程项目等,要最大限度地向贫困地区、贫困村、贫困人口倾斜。扩大中央和地方财政支出规模,增加基础设施和基本公共服务设施建设投入。各省(区、市)要积极调整省级财政支出结构,切实加大扶贫资金投入。

投资政策。加大贫困地区基础设施建设中央投资支持力度。严格落实国家在贫困地区安排的公益性建设项目取消县级和西部集中连片特困地区地市级配套资金的政策。省级政府统筹可支配财力,加大对贫困地区的投入力度。在扶贫开发中推广政府与社会资本合作、政府购买服务等模式。

金融政策。鼓励和引导各类金融机构加大对扶贫开发的金融支持。发挥多种货币政策工具正向激励作用,用好扶贫再贷款,引导金融机构扩大贫困地区涉农贷款投放,促进降低社会融资成本。鼓励银行业金融机构创新金融产品和服务方式,积极开展扶贫贴息贷款、扶贫小额信贷、创业担保贷款和助学贷款等业务。发挥好开发银行和农业发展银行扶贫金融事业部的功能和作用。继续深化农业银行三农金融事业部改革,稳定和优化大中型商业银行县域基层网点设置,推动邮政储蓄银行设立三农金融事业部,发挥好农村信用社、农村商业银行、农村合作银行的农村金融服务主力作用。建立健全融资风险分担和补偿机制,支持有条件的地方设立扶贫贷款风险补偿基金。鼓励有条件的地方设立扶贫开发产业投资基金,支持贫困地区符合条件的企业通过主板、创业板、全国中小企业股份转让系统、区域股权交易市场等进行股本融资。推动开展特色扶贫农业保险、小额人身保险等多种保险业务。

土地政策。支持贫困地区根据第二次全国土地调查及最新年度变更调查成果,调整完善土地利用总体规划。新增建设用地计划指标优先保障扶贫开发用地需要,专项安排国家扶贫开发工作重点县年度新增建设用地计划指标。中央在安排高标准农田建设任务和分配中央补助资金时,继续向贫困地区倾斜,并积极指导地方支持贫困地区土地整治和高标准农田建设。加大城乡建设用地增减挂钩政策支持扶贫开发及易地扶贫搬迁力度,允许集中连片特困地区和其他国家扶贫开发工作重点县将增减挂钩节余指标在省域范围内流转使用。积极探索市场化运作模式,吸引社会资

金参与土地整治和扶贫开发工作。在有条件的贫困地区,优先安排国土资源管理制度改革试点,支持开展历史遗留工矿废弃地复垦利用和城镇低效用地再开发试点。

干部人才政策。加大选派优秀年轻干部到贫困地区工作的力度,加大中央单位和中西部地区、民族地区、贫困地区之间干部交流任职的力度,有计划地选派后备干部到贫困县挂职任职。改进贫困地区基层公务员考录工作和有关人员职业资格考试工作。加大贫困地区干部教育培训力度。实施边疆民族地区和革命老区人才支持计划,在职务、职称晋升等方面采取倾斜政策。提高博士服务团和“西部之光”访问学者选派培养水平,深入开展院士专家咨询服务活动。完善和落实引导人才向基层和艰苦地区流动的激励政策。通过双向挂职锻炼、扶贫协作等方式,推动东、中、西部地区之间,经济发达地区与贫困地区之间事业单位人员交流,大力选派培养与西部等艰苦地区优势产业、保障和改善民生密切相关的专业技术人才。充实加强各级扶贫开发工作力量,扶贫任务重的乡镇要有专门干部负责扶贫开发工作。鼓励高校毕业生到贫困地区就业创业。

第三节 强化组织实施

加强组织领导。在国务院扶贫开发领导小组统一领导下,扶贫开发任务重的省、市、县、乡各级党委和政府要把脱贫攻坚作为中心任务,层层签订脱贫攻坚责任书,层层落实责任制。重点抓好县级党委和政府脱贫攻坚领导能力建设,改进县级干部选拔任用机制,选好配强扶贫任务重的县党政班子。脱贫攻坚任务期内,县级领导班子保持相对稳定,贫困县党政正职领导干部实行不脱贫不调整、不摘帽不调离。加强基层组织建设,强化农村基层党组织的领导核心地位,充分发挥基层党组织在脱贫攻坚中的战斗堡垒作用和共产党员的先锋模范作用。加强对贫困群众的教育引导,强化贫困群众的主体责任和进取精神。大力倡导新风正气和积极健康的生活方式,逐步扭转

落后习俗和不良生活方式。完善村级组织运转经费保障机制,健全党组织领导的村民自治机制,切实提高村委会在脱贫攻坚工作中的组织实施能力。加大驻村帮扶工作力度,提高县以上机关派出干部比例,精准选配第一书记,配齐配强驻村工作队,确保每个贫困村都有驻村工作队,每个贫困户都有帮扶责任人。

明确责任分工。实行中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制。省级党委和政府负责脱贫攻坚负总责,负责组织指导制定省级及以下脱贫攻坚规划,对规划实施提供组织保障、政策保障、资金保障和干部人才保障,并做好监督考核。根据国家关于贫困退出机制的要求,各省(区、市)统筹脱贫进度,制定省级“十三五”脱贫攻坚规划,明确贫困县、贫困村和贫困人口年度脱贫目标。县级党委和政府负责规划的组织实施工作,并对规划实施效果负总责。市(地)党委和政府做好

上下衔接、域内协调和督促检查等工作。各有关部门按照职责分工,制定扶贫工作行动计划或实施方案,出台相关配套支持政策,加强业务指导和推进落实。

加强监测评估。国家发展改革委、国务院扶贫办负责本规划的组织实施与监测评估等工作。加强扶贫信息化建设,依托国务院扶贫办扶贫开发建档立卡信息系统和国家统计局贫困监测结果,定期开展规划实施情况动态监测和评估工作。监测评估结果作为省级党委和政府扶贫开发工作成效考核的重要依据,及时向国务院报告。

对本规划确定的约束性指标以及重大工程、重大项目、重大政策和重要改革任务,要明确责任主体、实施进度等要求,确保如期完成。对纳入本规划的重大工程项目,要在依法依规的前提下简化审批核准程序,优先保障规划选址、土地供应和融资安排。

① 国家统计局抽样统计调查显示,截至2015年底全国农村贫困人口为5575万人。根据国务院扶贫开发建档立卡信息系统识别认定,截至2015年底全国农村建档立卡贫困人口为5630万人。按照精准扶贫、精准脱贫要求,为确保脱贫一户、销号一户,本规划使用扶贫开发建档立卡信息系统核定的贫困人口数。

② 此外,还有新疆维吾尔自治区阿克苏地区6县1市享受片区政策。

2017 年河南省政府工作报告

——二〇一七年一月十六日在河南省第十二届人民代表大会第七次会议上

河南省人民政府省长 陈润儿

各位代表：

现在，我代表省人民政府，向大会报告工作，请予审议，并请各位政协委员和其他列席人士提出意见。

一、2016 年工作回顾

过去的一年，面对复杂的外部环境和繁重的发展任务，在党中央、国务院和省委的坚强领导下，全省上下深入贯彻习近平总书记系列重要讲话和调研指导河南工作时的重要讲话精神，以新发展理念为引领，主动适应经济发展新常态，坚持稳中求进工作总基调，着力打好“四张牌”，扎实开展“三大攻坚战”，全省经济社会保持平稳健康发展，实现“十三五”良好开局。

（一）着力稳增长保态势，实现经济平稳增长。把稳增长作为突出任务，抓住扩需求、稳工业、防风险等关键环节，促进经济运行稳中向好。初步核算，全省生产总值增长 8.1%，一般公共预算收入增长 8%，经济总量迈上 4 万亿元新台阶。

积极扩大有效需求。实施“十大扩消费行动”，培育消费新业态，社会消费品零售总额增长 11.9%，网络零售额增长 43.3%。大力实施“1816”投资促进计划，突出抓好重大项目建设，米字形高速铁路网加快构建，郑徐高铁建成通车，郑济、郑太高铁开工建设，新增高速公路通车里程 143 公里，新建改造农村公路 1.35 万公里，农村电网改造升级投资增长 86%，出山店、前坪水库建设进展顺利，在全国率先基本实现固定宽带 50 兆以上接入，全省固定资产投资增长 13.7%。促

进加工贸易创新发展、服务贸易加快发展，进出口总值达到 4714.7 亿元、增长 2.6%。

大力稳定工业增长。坚持新兴产业与传统产业共兴、创新驱动与投资拉动并举、重点地区与重点园区齐抓，加大对实体企业的扶持力度，组织开展“政策落实进万企”活动，实施技术改造升级工程，工业技术改造投资增长 37%；强化要素保障，促进产销、银企、用工、产学研对接，全年社会融资规模 7500 亿元；围绕降低生产要素、制度交易等成本出台 50 条政策措施，帮助实体企业降低成本超过 830 亿元。6 月份以来规模以上工业增长稳定在 8%，对全年经济增长发挥了重要支撑作用。

着力激活非公经济。针对民间投资增速大幅下滑的严峻形势，深入贯彻国家鼓励支持引导非公有制经济发展的政策，及时出台实施促进民间投资健康发展的 26 条措施，帮助民营企业稳定发展预期、增强投资信心，民间投资突破 3 万亿元，非公有制工业占规模以上工业的比重达到 84.4%。

有效防范化解风险。依法打击处置非法集资活动，着力防范非法集资风险，千方百计减少群众损失。妥善处理重点困难企业到期债券兑付，防范企业经营风险。成功应对安阳、新乡等地特大洪涝灾害，确保了安全度汛，受灾群众冬春生活得到妥善安置。

（二）推进供给侧结构性改革，转型升级持续加快。调整产业结构，培育创新动力，扩大有效供给，经济整体素质提升。

坚决化解过剩产能。以化解煤炭钢铁行业过剩产能为重点,认真落实职工安置、债务处置等政策,关闭矿井 100 处、退出煤炭产能 2388 万吨,压减炼钢产能 240 万吨,提前超额完成国家下达任务。因城施策调控房地产市场,商品房销售面积增长 32.1%,去化周期缩短至 14.1 个月,郑州房地产价格过快上涨势头得到遏制。

实施创新驱动发展。深入贯彻国家创新驱动发展战略纲要,郑洛新国家自主创新示范区、国家大数据综合试验区、知识产权强省试点省相继获批建设。高新技术企业数量增长 23%,获得国家科技奖励 19 项,新建 5 家国家地方联合工程实验室,新增省级工程(技术)研究中心 166 家,高端矿山重型装备等重大技术和产品研发取得突破。推动大众创业万众创新,新建各类国家级创新创业孵化载体 21 家,中信重工、汉威电子入选首批国家级专业化众创空间。创新人才发展体制,柔性引进“高精尖缺”人才,高层次人才加速集聚。

加快调整产业结构。制定实施制造业、服务业、种养业供给侧结构性改革专项方案,推进产业转型升级。种养业结构稳中调优,推进高标准粮田建设,粮食生产能力保持稳定,主动调减玉米播种面积,增加花生油脂作物生产,畜牧业生产加快发展,农产品加工业营业收入突破 2 万亿元。制造业结构持续优化,新能源汽车、工业机器人等终端高端产品及传统产业中的高附加值产品产量较快增加,规模以上高成长性制造业增长 10.6%,高技术产业增长 15.5%,工业利润可望突破 5000 亿元。服务业快速发展,金融、物流、文化、旅游、健康等产业规模壮大,中原证券实现香港和内地两地上市,中原消费金融公司获批开业,移动互联网接入流量增长 1 倍以上,服务业对经济增长的贡献率接近 50%。

稳步推进新型城镇化。完善城乡规划体系,中原城市群发展规划获批,国家明确支持郑州建设国家中心城市,启动百城建设提质工程,深化户籍制度改革,实施居住证制度,依法解决无户口人员的登记户口问题,加快城乡一体化示范区建设,

推动农村人居环境改善。常住人口城镇化率 48.5%,提高 1.65 个百分点。

(三)全面深化改革开放,发展动能不断增强。坚持改革开放双轮驱动,拓展发展空间,培育竞争优势,发展活力不断释放。

实施开放带动战略。坚持以开放促进改革、带动发展。打造高端开放平台,河南自贸区建设全面启动;郑州跨境电子商务综合试验区建设稳步推进,郑州互联网国际通信专用通道开通,国际贸易“单一窗口”上线运行,跨境电商交易额实现翻番;肉类、水果等 7 个功能性口岸运营良好,进境粮食指定口岸、汽车整车进口口岸二期开工建设,新郑综保区三期、南阳卧龙综保区封关运行,郑州经开综保区获批;郑州航空港经济综合实验区加快发展,郑州机场旅客吞吐量突破 2000 万人次、货邮吞吐量超过 45 万吨。融入“一带一路”建设,设立“一带一路”发展基金,中吉亚洲之星产业园成为国家级境外经贸合作园区,中欧班列(郑州)主要运营指标保持全国前列。加大招商引资力度,成功举办一系列重大招商活动,狠抓项目落地,实际吸收外资增长 5.6%,实际到位省外资金增长 7.9%。

深化重点领域改革。统筹推进体制性、制度性和政策性改革,为推进供给侧结构性改革消除障碍。打响国企改革攻坚战,把工业企业改革作为第一场战役,以“三煤一钢”为重点,改革企业产权制度,完善法人治理结构,深化企业内部改革,规范国有资产监管,分类改革、分步实施、分块搞活,清产核资和理顺产权关系等基础性工作基本完成;企业剥离办社会职能大力推进,省属国有企业与接收单位全部签订职工家属区“三供一业”分离移交协议,涉及供水 34.85 万户、供电 39.67 万户、供热 19.03 万户、供气 3.5 万户、物业管理 37.64 万户,企业办教育、办医疗机构剥离基本完成;5.64 万分流人员得到妥善安置;36 户企业混合所有制改革扎实开展,市场化选聘职业经理人、员工持股和国有资本投资、运营公司等试点有序推进,前 11 个月国有控股工业企业利润增长

1.6 倍,郑煤、平煤四季度当季实现盈利,安钢全年扭亏为盈。推进财税体制改革,预算管理制度改革深化,财政涉企资金基金化改革稳步推进;营改增试点全面推开,资源税从价计征扩大到矿产资源行业,税收征管体制改革综合试点顺利进行。深化行政审批制度改革,减少各类行政职权 70 项,清理规范中介服务事项 181 项,公共资源交易平台投入运行,市县两级政府权力、责任和效率清单编制完成。深化商事制度改革,企业登记“五证合一”和个体工商户“两证整合”全面实施,新登记各类企业增长 29.8%,企业活跃度 71.02%、高于全国平均水平。持续推动农村改革,农村承包土地确权登记颁证工作有序进行,“两权”抵押贷款试点、供销社综合改革、国有林场改革工作稳步开展。深化医药卫生体制改革,分级诊疗和城乡居民健康签约服务等试点有序推进,试点县(市)家庭签约率平均达 75% 以上;城乡居民医保整合启动,困难群众大病补充医疗保险制度建立;城市公立医院综合改革、县域综合医改试点持续推进。同时,机关事业单位养老保险、综合行政执法体制、不动产统一登记、出租车行业等改革稳步实施,行业协会商会改革试点启动,价格、电力、盐业等改革扎实推进。

(四)强力推进污染治理,环境质量有所改善。加强生态环境保护,狠抓重点领域污染防治,美丽河南建设步伐加快。

重拳治理大气污染。坚持依法治污、科学治污、全民治污,强力推进“六控”,整治“污染围城”和“小散乱差”企业,加强重污染天气应对,依法管控 12300 多个重点项目工地,拆改 3492 台 10 蒸吨/时以下燃煤锅炉,提标治理 3665 台(套)工业窑炉、砖瓦窑炉、水泥粉磨站,全部实现 143 台 5619 万千瓦统调燃煤发电机组超低排放,查扣追缴淘汰 62.3 万辆黄标车和老旧车,打掉黑加油站 11690 个,车用汽柴油升级为国五标准,夏收、秋收期间秸秆焚烧火点数同比减少 94.8%。 PM^{10} 、 $PM^{2.5}$ 浓度比上年分别下降 5.2%、8.8%,扭转了大气质量持续恶化趋势,优良天数 196 天、增

加 13 天。特别是打响攻坚战以来, PM^{10} 、 $PM^{2.5}$ 平均浓度与上半年相比分别下降 21.7%、10.4%,优良天数增加 26 天。实践证明,只要我们锲而不舍推进环境治理,就一定能够让蓝天白云常在。

不断强化节能环保。加强能源、水资源消耗总量和强度控制,加快园区循环化改造,预计单位生产总值能耗、二氧化碳排放量分别下降 7.5% 左右、6% 以上。水环境质量总体达到国家要求,水资源管理“三条红线”目标全面完成。

持续推进生态建设。建立空气质量生态补偿机制,制定生态环境损害责任追究办法。综合治理水土流失,加强林业生态省建设,全面停止天然林商业性采伐,新增造林 321 万亩,完成森林抚育 483 万亩,南水北调中线总干渠两侧生态带基本建成。

(五)切实增进人民福祉,社会大局保持稳定。全面完成重点民生实事,居民人均可支配收入增长 7.7%,居民消费价格上涨 1.9%,人民群众获得感持续增强。

强力推进脱贫攻坚。落实精准扶贫、精准脱贫基本方略,出台扶贫对象精准识别、财政涉农资金统筹整合、扶贫资金管理、脱贫绩效考核、贫困退出等五个实施办法,抓住转移就业、产业扶持、易地搬迁、社会保障、特殊救助等五项重点工作,强化教育、交通、医疗、水利、电力等五大基础设施建设,全年共投入各级财政专项扶贫资金 59.07 亿元、同比增长 36%,其中省级投入 12.42 亿元、增长 49%,市县投入 18.34 亿元、增长 27%。开展建档立卡“回头看、再核实”,创新扶贫模式,改进评价机制,强化责任落实,精准识别、精准帮扶、精准退出,对 9.74 万贫困群众实施易地搬迁,有序推进黄河滩区居民迁建,贫困地区农村居民收入增速高于全省平均水平,2125 个贫困村达到脱贫标准、退出贫困序列,兰考、滑县有望脱贫摘帽,110 万农村贫困人口摆脱了贫困。

着力扩大社会就业。实施就业促进和创业引领计划,开展职业技能培训 350 万人次,高校毕业

生就业保持稳定,就业困难人员就业、失业人员再就业超额完成目标。城镇新增就业 145 万人,农村劳动力新增转移就业 62 万人。支持农民工返乡创业,已有 76.21 万外出务工人员回乡创业,“输出一人、致富一家”的打工效应加快向“一人创业、致富一方”的创业效应转变。

持续加强社会保障。扩大保障覆盖面,社会保险参保扩面任务超额完成,建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度、惠及 138 万残疾人,对 350 万困难群众实施医疗救助。提高保障标准,退休人员基本养老金标准平均上调 6.5%,新农合和城镇居民医保补助标准提高到每人每年 420 元,城乡低保月人均补助水平分别提高到不低于 240 元、132 元,农村特困人员集中和分散供养标准分别提高到每人每年不低于 4000 元和 3000 元。创新保障方式,开展医养结合试点,新增养老床位 2.2 万张。棚户区改造开工 36.9 万套、基本建成 28.8 万套,改造农村危房 15 万户。

积极发展公共事业。提高教育供给能力,统一城乡义务教育生均公用经费基准定额,薄弱高中办学条件得到改善,职教攻坚二期工程深入推进,高等教育质量不断提高,新建、改扩建幼儿园 2266 所,实现建档立卡贫困家庭学生资助政策全覆盖,落实集中连片贫困地区教师生活补助政策。加快发展卫生健康事业,基层医疗卫生机构标准化建设提速,基层卫生人才队伍建设顺利推进,人均基本公共卫生服务经费标准提高到 45 元,国家区域医疗中心建设启动,全面两孩政策平稳实施,食品药品安全监管全面加强。大力繁荣文化事业,公共文化设施基本实现五级全覆盖,文化惠民、文化遗产保护利用力度加大,中原人文精神“五大工程”深入实施,豫剧《焦裕禄》荣获中国艺术节文华大奖,体育、档案、史志、文史、哲学社会科学等工作取得新成绩。

切实维护社会稳定。严格落实安全生产责任,深化重点行业领域治理整顿,保持打非治违高压态势,坚决遏制重特重大事故发生,安全生产形势

稳定好转,未发生重特大交通、火灾事故。推动信访工作制度改革,集中化解信访积案,维护群众合法权益,越级访、非法访明显下降。加强法治宣传教育和法律援助,强化社会治安综合治理,严厉打击违法犯罪和暴恐活动,人民群众安全感、满意度持续提升。

一年来,我们自觉接受人大法律监督和工作监督、政协民主监督、社会监督,认真办理人大代表建议和政协提案,支持民主党派、工商联和无党派人士参政议政。持续加强国防教育、国防后备力量及人民防空建设,驻豫解放军、武警部队和民兵预备役人员为地方发展作出新贡献,军民融合深度发展,双拥工作持续深化。妇女儿童、残疾人、红十字、慈善等事业健康发展。外事、侨务、港澳、对台、民族、宗教、统计、参事、地质、气象、测绘、地震、援疆等工作取得新成绩。

过去一年取得的成绩来之不易。这是党中央、国务院和省委正确领导的结果,是省人大、省政协大力支持的结果,是全省人民共同奋斗的结果。在此,我代表省人民政府,向广大工人、农民、知识分子,向驻豫人民解放军指战员、武警官兵、公安民警及社会各界人士致以崇高的敬意!向关心支持河南发展的港澳台同胞、海外侨胞和国际友人表示诚挚的感谢!

我们也清醒地看到,工作中还存在不少困难和问题。一是结构矛盾突出。供需结构错配,产业结构偏重,能源结构不合理,城乡区域发展不平衡,公共服务水平不高,发展质量效益亟待提升。二是动能转换滞后。改革相对迟缓,创新能力不强,高端人才短缺,政策环境不优,旧动能持续减弱,新动能增长乏力,新技术新产业新业态新模式发展相对滞后,影响经济发展后劲和支撑能力。三是风险隐患积聚。经济下行压力加大,实体经济困难较多,一些企业负债率高、亏损严重,经营风险加剧;不良贷款增加,债券兑付趋紧,信用违约风险突出;一些地方变相举债存在隐患,风险防控不力,地方债务风险暴露;社会稳定等潜在风险仍然较多。四是环境约束趋紧。由于生产方式粗

放落后造成资源浪费、环境污染、生态退化,严重雾霾天气依然多发。五是治理能力不强。政府职能转变不到位,依法履职水平不高,一些政府工作人员能力素质不适应,存在能力不足不会为、动力不足不想为、担当不足不敢为的现象,一些领域的不正之风和腐败问题依然存在。对此,我们一定要勇于担当、切实解决,决不辜负人民的重托。

二、2017 年工作安排

今年,我们党将召开“十九大”,扎实做好政府工作,深入推进改革开放,保持经济较快增长,维护社会和谐稳定,营造团结向上氛围,责任重大,使命光荣。

当前,外部环境依然复杂严峻,世界经济增长乏力,全球贸易持续低迷,国内经济“三期叠加”,下行压力依然较大,河南自身发展同样面临不少矛盾和问题,风险和挑战依然存在。但总体上看,我们河南仍然处于可以大有作为的重要战略机遇期,保持经济社会持续健康发展具有许多有利条件:经过多年发展,全省经济体量不断扩大,综合竞争优势持续提升,一系列国家战略规划 and 战略平台相继获批,一大批重大基础设施和重大产业项目相继投运,发展基础更加坚实;作为发展中大省,随着工业化、城镇化、市场化和国际化快速推进,市场需求空间广阔,发展转型潜力巨大;中央继续实行积极财政政策和稳健货币政策,保持宏观政策连续稳定,深化供给侧结构性改革,新技术新产业新业态新模式层出不穷,发展机遇更加彰显。只要我们保持战略定力、增强发展自信,紧紧抓住用好有利条件,积极妥善应对复杂局面,就一定能够掌握发展主动权,开辟发展新境界。

今年政府工作的总体要求是:全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话和调研指导河南工作时的重要讲话精神,深入贯彻党中央治国理政新理念新思想新战略,统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,认真落实省委决策部署,适应把握引领经

济发展新常态,坚持稳中求进工作总基调,突出以新发展理念为引领,突出以提高发展质量和效益为中心,突出以推进供给侧结构性改革为主线,着力推进“三去一降一补”,着力发挥优势打好“四张牌”,着力深化改革开放、推动创新,着力加快国家战略规划实施和战略平台建设,着力做到稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的平衡,促进经济平稳健康发展和社会和谐稳定,在决胜全面小康、让中原更加出彩的新征程中迈出坚实步伐,以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

今年经济社会发展主要预期目标是:生产总值增长 7.5% 以上,一般公共预算收入增长 7.5%,全社会固定资产投资增长 12% 左右,社会消费品零售总额增长 11% 左右,进出口总值保持稳定,城镇新增就业 110 万人以上,常住人口城镇化率提高 1.6 个百分点左右,城乡居民收入增长 7.5% 以上,居民消费价格涨幅 3% 左右,节能减排、环境保护等约束性指标完成国家下达任务。保持“三个同步”,即城乡居民收入与地区生产总值同步增长,生态环境质量与经济质量效益同步改善,社会事业进步与经济发展水平同步提高;实现“三个高于”,即生产总值、财政收入、居民收入的增速均高于全国平均水平,加快缩小与全国平均水平的差距,使决胜全面小康、中原更加出彩的步伐更加稳健、更加坚实。

落实总体要求,做好今年的政府工作,需要处理好“四个关系”:一是处理好稳增长与调结构的关系。既要夯实稳增长这个基础,保持一定的经济增长速度,为调结构赢得时间空间,又要抓住调结构这个根本,加快经济结构调整,为稳增长创造条件。把握稳中求进工作总基调,稳定大局,不断进取,以新发展理念为引领,加快经济转型升级,为建设经济强省、打造“三个高地”、实现“三大提升”打下坚实基础。二是处理好扩需求与促转型的关系。既要通过扩大需求为转型发展提供支撑,又要加快转型提升供给体系质量,使供给结构更加适应需求结构的变化。抓住推进供给侧结构性改革主线,落实“去降补”重点任务,打好农村

脱贫、国企改革、环境治理、发展转型“四大攻坚战”,着力在结构转型、动能转换和方式转变上取得实质性成效。三是处理好抓改革与防风险的关系。既要通过深化改革来防范风险积聚、化解风险隐患,又要防止因决策不慎、方法不当、工作不实,埋下新的隐患或者引爆新的风险。积极稳妥推进重点领域和关键环节的改革,加快形成适应经济发展新常态的体制机制和发展方式。四是处理好谋发展与惠民生的关系。把谋发展作为思考一切问题的出发点,把惠民生作为思考一切问题的落脚点。牢牢把握发展第一要务,扭住提高发展质量和效益这个中心,始终做到一切为了人民、发展惠及人民。

(一)激发市场需求潜力,促进经济平稳运行。坚持供给结构与需求结构有效匹配、消费升级和有效投资良性互动,持续释放需求潜力,推动经济发展行稳致远。

推动消费加快升级。着力扩大服务消费,持续实施“十大扩消费行动”,进一步放宽服务业准入,加快发展全域旅游、健康护理、体育健身、绿色消费等新型消费业态。着力扩大产品消费,以工业消费品和食品为重点,扩大内外销产品“同线同标同质”实施范围,增加高质量、高水平产品的有效供给。加强消费基础设施建设,促进消费结构加快升级。

扩大社会有效投资。有效投资既是当前的需求,又是未来的供给。民间投资是社会投资的主体,要深入落实鼓励支持民间投资政策措施,着力解决政策环境不优、发展预期不稳、投资意愿不强等问题,鼓励引导民间投资进入国家有序放开的民用机场、电信、增量配电网、市政、社会服务等领域。突出调结构、补短板、惠民生,加快交通、水利、能源、信息等基础设施建设,推动建设 8000 个重大项目,力争全年完成投资 1.8 万亿元。

拓展对外贸易空间。以自贸区建设为抓手,提升贸易便利化水平;以跨境电子商务综合试验区建设为突破口,培育壮大一批跨境电商产业园区和企业主体;以出口基地建设为依托,培育壮大

出口型企业和外贸综合服务企业,推动外贸稳定发展。

促进实体经济发展。把促进实体经济发展放在更加突出的位置,完善落实产业发展政策,实施“百千万”助力企业计划,构建企业服务长效机制;积极争取金融机构总部支持,深入推进银企合作,大力发展直接融资,加强上市后备企业培育,加大债券市场融资力度,力争社会融资规模 8000 亿元;创新土地供应机制,盘活利用城镇闲置土地,探索工业用地“先租后让”“弹性年期出让”供应方式;深入推进全民技能振兴和职教攻坚工程,强化人力资源保障能力;进一步降低企业成本,提升企业自身发展活力。

防范化解风险隐患。引导企业强化风险意识,合理控制资产负债率;发挥债权人委员会作用,引导金融机构帮助暂时遇到困难的企业渡过难关。严格地方政府性债务管理,力争使纳入债务预警的县(市)区内全部退出。切实加强不良资产、债券违约、影子银行、企业互保等领域金融风险防控,持续保持对非法集资高压态势,坚决守住不发生区域性系统性风险的底线。

(二)加快结构转型升级,提高供给体系质量和效率。加大供给侧结构性改革力度,加快转型发展,向结构要市场,向结构要动力,向结构要效率。

着力抓好“去降补”。把“三去一降一补”作为供给侧结构性改革的硬任务和转型发展的着力点持续推进。去产能,坚决防止已化解的过剩产能死灰复燃,再退出煤炭产能 2000 万吨,扭住处置“僵尸企业”这个牛鼻子,用市场机制、法治手段、环保标准约束淘汰落后产能。去库存,因城施策、分类指导调控房地产市场,推动库存量较大的市县减缓用地供应,扩大公积金受益覆盖面,加大棚改货币化安置力度。去杠杆,把降低企业特别是国有企业的杠杆率作为重点,推动企业加快兼并重组、债务重组、重整重组,盘活存量资产,推进债权转股权,发展股权融资,优化负债结构,逐步降低杠杆率。降成本,深入落实国务院降成本工

作方案和省定 50 条措施,着重降低生产要素和制度交易成本,同时推动企业“眼睛向内”降本增效。补短板,实施一批脱贫攻坚、生态环境、基础设施、公共服务、关键共性技术等薄弱领域的重大项目。

持续优化产业结构。推进产业结构战略性调整,不断提升产业竞争力。大力发展先进制造业,着力调高技术水平、调强制造能力、调优产业结构、调长产业链条,壮大装备制造、食品制造、新型材料制造、电子制造、汽车制造等五大主导产业,改造提升冶金、建材、化工、轻纺、能源等传统产业,培育智能制造装备、生物医药、节能环保和新能源装备、新一代信息技术等新兴产业,实施增品种、提品质、创品牌专项行动,大力推进技术改造,建设一批智能工厂和车间,支持郑州、洛阳、新乡三市联合创建中国制造 2025 城市试点示范。大力发展现代服务业,重点推进现代物流、现代金融、信息服务、文化旅游、健康养老等五大主导产业发展,推进冷链物流产业整合发展,加快快递业发展,持续“引金入豫”,壮大“金融豫军”,创建国家全域旅游示范区,新建一批健康养老产业基地。培育科技、商务、会展、家庭服务和服务外包等新兴产业,提升商贸物流、住宿餐饮等传统产业。滚动实施 1000 个服务业重点项目。同时,加快推进建筑产业现代化,培育装配式绿色建筑产业基地。

积极促进产业融合。运用新技术新模式推动产业融合发展,以国家大数据综合试验区为依托,加快数据资源开放聚集和开发利用,深入实施“互联网+”行动,大力发展网络经济;以郑州等交通枢纽城市为节点,完善枢纽功能,以物流带产业,以枢纽聚产业,培育高铁、临空、临港产业,大力发展枢纽经济;以“文化创意+”为引领,培育一批创意园区、骨干企业和品牌,大力发展创意经济;以节能、环保、生态产业为重点,大力发展生态经济。

加快提升产业素质。抓好质量、管理和创新三大环节,深入推进质量强省建设,加快河南制造向河南创造转变、河南速度向河南质量转变、河南

产品向河南品牌转变;引导企业对标国内外一流企业,加强全流程管理;引导企业提升创新能力,加快中高端产品开发。探索“政府引导+市场化运作”模式,加快产业集聚区提质转型、服务业“两区”提速增效,提升产业集群发展水平。弘扬企业家精神和工匠精神,以企业家素质提升引领产业素质提升。

(三)深化“三农”改革发展,促进农业提质增效和农民增收。从农业供给侧结构性改革入手,培育农业农村发展新动能,提高农业综合效益和竞争力,着力增加农民收入和有效供给。

深入推进脱贫攻坚。强化领导,落实政策,完善机制,加大投入,在激发内生动力、改善发展条件、提升扶贫实效、促进均衡发展上狠下功夫,推进农村低保制度与扶贫政策有效衔接,提高贫困地区和贫困群众自我发展能力,统筹做好非贫困县贫困村和非贫困村贫困户脱贫工作,实施 12.4 万建档立卡贫困群众易地搬迁,确保 100 万贫困人口实现稳定脱贫、10 个贫困县摘帽。继续做好黄河滩区居民迁建工作。

着力增加农民收入。培育新型农业经营主体,健全农业社会化服务体系,开展“互联网+”现代农业行动,加快发展农村电商、乡村旅游等新业态新模式,提升农产品品质、品相、品牌,提高农产品加工转化率,增加经营性收入。探索“资源变资产、资金变股金、农民变股东”模式,盘活资产,增加财产性收入。加强技能培训,提高转移就业能力,增加工资性收入。落实惠农补贴政策,增加转移性收入。加大农业保险力度,帮助农民避灾减损。

大力调整农业结构。着力调优种养结构、调强加工能力、调大经营规模、调长产业链条,统筹推进布局区域化、经营规模化、生产标准化、发展产业化,促进农业提质增效。完善农业基础设施,持续推进高标准粮田建设,藏粮于地、藏粮于技。重点发展优质小麦、优质花生、优质草畜、优质林果,优质专用小麦面积达到 800 万亩,优质花生面积达到 2000 万亩,粮改饲面积达到 200 万亩,新

增优质奶牛 5 万头、优质肉牛 20 万头,发展优质林果 1250 万亩,打造一批百亿元级农业产业化集群,培育一批农产品加工龙头企业,促进农村一二三产业融合发展。

深入推进农村改革。把深化农村改革与创新农业经营体系、产业体系、服务体系、政策体系结合起来统筹推进,激发农村经济活力,调动农民积极性。全面完成土地承包经营权确权登记颁证,开展房地一体的农村权籍调查,颁发统一的不动产权证书,落实承包土地所有权、承包权、经营权分置政策,开展“两权”抵押贷款试点,稳妥推进农村集体经营性建设用地入市和土地征收制度改革试点。深化水利、农信社、供销社、国有林场等改革。

(四)积极探索新型城镇化路子,推动城乡区域协调发展。坚持遵循规律、因地制宜,以人为本、公平共享,规划引领、有序推进,探索具有中国特色、符合河南特点的生态、融合、适度、集约、高效的城镇化路子,加快形成城乡区域协调发展新格局。

深入推进中原城市群建设。认真实施中原城市群发展规划,加快打造具有较强竞争力和影响力的国家级城市群。加快编制全省城镇体系规划,构建多极支撑、大小结合的城镇格局。支持郑州建设国家中心城市,推进郑汴一体化深度发展,加快郑州与周边毗邻城市融合发展,推动郑州大都市区建设。出台支持洛阳发展的政策措施,提升洛阳中原城市群副中心城市地位,打造带动全省发展新的增长极。依托米字形综合交通运输通道,优化城市空间布局。出台有效措施,加快北部跨区域协同发展示范区、东部承接产业转移示范区、西部转型创新发展示范区、南部高效生态经济示范区建设。

大力实施百城建设提质工程。把中小城市建设作为新型城镇化的重点,突出高水平编制规划、完善城市功能、推进产城融合、提高人居环境质量、提升精细化管理水平等关键环节,今年先期在基础条件较好的县级城市、县政府所在地、重点镇

和部分基础设施薄弱的省辖市城区,扎实推进百城建设提质工程。上半年所有县(市)完成城乡总体规划编制,同步完成总体城市设计,年底前完成市政公用设施和公共服务设施专项规划编制。统筹地上与地下建设,谋划推进一批水电路气暖、垃圾污水处理等基础设施和教育、医疗、文化、体育等公共服务项目,提高县级城市的承载吸纳能力。持续推进美丽乡村建设。

积极推进农业转移人口市民化。加快国家和省新型城镇化综合试点,深化国家中小城市综合改革试点。深入开展城乡一体化示范区管理体制改革创新。深化户籍制度改革,加快构建以居住证制度为载体的基本公共服务供给机制。建立多元融资制度,大力推动 PPP 项目,全面提升县级投融资平台的融资能力。创新土地管理制度,盘活存量土地资源,做好土地收储供应。健全社会保障制度,加大城乡统筹力度。优化财政分配制度,统筹整合现有资金,加大对县级城市的支持力度。建立农业转移人口市民化激励机制,用好城镇建设用地增加与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策,争取新增农业转移人口 160 万人以上。

促进房地产市场平稳健康发展。坚持规划引导,有序发展房地产业,加快构建市场配置与政府保障、自主购买与市场租赁相结合的住房体系,支持机构化、规模化租赁企业发展。坚持住房的居住属性,严禁投机炒房,加强舆论正面引导,稳定市场预期。强化郑州房地产市场调控,增加市场供给,控制房价上涨。做好棚户区改造工作,今年新开工 42 万套、基本建成 30 万套,货币化安置率达到 50% 以上。

(五)持续强化开放带动,不断拓展发展空间。解放思想、抢抓机遇,扩大对内对外开放,拓展发展新空间。

发挥开放平台作用。加快自贸区建设,重点推动贸易转型升级、投资和金融领域开放等制度创新,推动交通物流融合发展,力争在多式联运发展等方面率先突破。加快跨境电子商务综合试验区建设,打造线上综合信息服务平台、线下综合园

区平台。加快航空港经济综合实验区建设,弥补产业短板,释放枢纽能力,完善城市功能,实现“五年成规模”发展目标。加快口岸发展,推动汽车、肉类等已运行口岸扩大业务,支持符合条件的地区申建功能性口岸和海关特殊监管区域。推进开放平台功能融合、协调联动。

务实推进开放合作。深度参与“一带一路”建设,发挥中欧班列(郑州)作用,加强与中亚国家农业合作。着力发挥本地市场优势,创新产金、股权、并购招商,推动招商引资和承接产业转移提质提效。办好第十一届中国(河南)投洽会等重大经贸活动。抓好招商项目落地,提高合同履约率、资金到位率、项目开工率。推动解放军信息工程大学、驻豫军工企业科技成果就地转化,加快发展一批军民融合型产品和产业集群。

加快优化开放环境。注重招商与亲商、扶商、安商有机结合,改善投资环境,维护市场公平,保护投资者合法权益。在法定权限范围内完善招商引资优惠政策,着力营造“亲”“清”政商关系。加快信息互换、监管互认、执法互助大通关建设,提升国际贸易“单一窗口”运行水平,完善“一站式”服务体系,提高对外开放综合服务能力,打造市场化、国际化和法治化环境。

(六)深入推进改革创新,增强发展内生动力。着力破解体制障碍,补齐创新短板,培育发展动能,提升竞争优势。

强化改革推动。坚持科学统筹,提高整体效能,扩大改革受益面。持续打好国企改革攻坚战,继续深化国有工业企业改革,全面实施功能类、公益类国有企业改革,着力改革企业产权制度、完善法人治理结构、创新国有企业负责人选拔制度和薪酬制度、健全国有资产监管方式,尽快完成省属国有企业办社会职能剥离工作,有序推进混合所有制改革,通过资产重组,调整优化企业组织结构。深入推进行政改革,加快推进“互联网+政务服务”,继续精简行政审批事项,全面推行权力、责任和效率清单,清理规范中介服务,坚决整治红顶中介,加快商事制度改革,探索试行“多证

合一”,推动“双随机、一公开”监管全覆盖,开展减证便民专项行动。深化财税金融体制改革,提高县级基本财力保障能力,强化绩效导向,优化支出结构,深化财政资金投入机制改革;加快推进税收征管体制改革综合试点,完善社会保险费征管新机制;推进兰考县普惠金融改革试验区建设。深化投融资体制改革,加快政府投融资平台市场化转型,规范国有资本投资、运营公司管理;坚持改拨为投、投贷结合,发挥好各类投资基金作用。统筹推进医疗、医保、医药联动改革,全面推进城市公立医院综合改革,深化县域综合医改、分级诊疗试点,推广家庭医生签约服务;健全基本医保稳定可持续筹资和报销比例调整机制,推行按病种付费为主、多种付费方式结合的医保支付方式改革;深化药品供应保障制度改革。同时,加快电力体制改革,完成城市执法体制改革,推进盐业、价格、环保执法、文化体制等改革。

强化创新驱动。以郑洛新国家自主创新示范区和知识产权强省试点省建设为抓手,加大科技创新投入,促进科技金融融合,支持自主创新,扩大开放创新,推动协同创新,提高创新供给能力。支持一批创新引领型企业,选择一批市场前景好、研发能力强的企业,支持其发挥先发优势引领全省创新发展,注重引进创新型企业,强化科研院所和高等院校对企业技术创新的源头支持,完善支持企业创新的财税金融等政策,发挥好引导基金作用,重点支持100家创新型龙头企业发展,培育200家高新技术企业、1000家科技型中小企业。培育一批创新引领型人才,突出“高精尖缺”导向,推进人才发展体制改革,优化人才发展环境,以企业为主体,实施重大人才工程,培育引进一批科技创新领军人才、创新团队。建设一批创新引领型平台,鼓励创建国家高新区,推进建设国家级重点实验室和工程(技术)研究中心,出台支持省级创新平台政策,布局一批制造业创新中心、“双创”平台,积极发展协同创新中心、产业技术创新战略联盟,加快国家技术转移郑州中心等国家级创新平台建设运行。支持解放军信息工程大学可

见光通信实验室、中铁集团盾构与掘进技术实验室建设国家实验室。

(七)着力改善生态环境,加快推进绿色发展。牢固树立“绿水青山就是金山银山”的强烈意识,加强生态文明建设,努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展。

持续加大环境治理。加快构建系统完善的生态环境治理体系,增强环境治理能力。继续开展大气治理攻坚,聚焦重点城市、重点区域、重点时段,深入推进科学治污、依法治污、全民治污,全面完成国家空气质量改善终期考核目标任务,确保PM¹⁰、PM^{2.5}浓度稳定下降,空气优良天数200天以上。打响水污染治理攻坚战,以确保水质达标、治理黑臭水体、保障饮水安全为重点,推行“河长制”,一河一策、水陆统筹,系统推进水污染防治、水生态保护和水资源管理,确保全省Ⅰ—Ⅲ类水达到52%以上,劣Ⅴ类水降到18%以下,城市集中饮用水水源和南水北调水质得到安全保障,省辖市建成区130个黑臭水体基本消除。积极推进土壤污染防治,启动土壤污染状况详查,加强土壤污染治理与修复,推进重点地区重金属污染物总量减排,严格危险废物环境监管。

继续加强生态建设。坚持“山水林田湖是一个生命共同体”理念,划定生态保护红线,推进森林、湿地、流域、农田、城市等五大生态系统建设,推动国家主体功能区试点示范和生态文明先行示范区建设,加强天然林保护和农田防护林、山区营造林等工程建设。推进明清黄河故道综合整治开发和生态走廊建设。支持洛阳、开封、漯河开展生态修复、城市修补试点。

加大节能减排力度。实施能源消费、水资源消耗总量和强度控制,开展用能权有偿使用和交易试点,组织开展重点行业能效提升工程。建立完善控制污染物排放许可制度,推进碳交易市场建设,实施重点行业温控行动,开展低碳试点示范。推进大宗固废综合利用和园区循环化改造,加快传统产业绿色化改造。

(八)大力发展社会事业,提升公共服务水

平。加快补短板、上水平,优化基本公共服务供给,不断夯实共享发展的基础。

推进教育改革发展。坚持社会主义办学方向,落实立德树人根本任务,持续实施“全面改薄”和扩充城镇义务教育资源五年计划,重点抓好农村中小学校优化布局和农村寄宿制学校建设,实施乡村教师激励政策;完善城乡义务教育学生“两免一补”政策,实现教育经费随学生流动可携带。加快普及高中阶段教育。支持省内高校争创国家“双一流”,继续推进优势特色学科建设。启动第三期学前教育三年行动计划和第二期特殊教育提升计划。支持规范民办教育发展。切实解决因贫失学和因学致贫问题,决不让贫困阻挡孩子求学上进的脚步。

打造全国文化高地。深入推进华夏历史文明传承创新区建设,凝聚推动发展的强大精神力量。着力提升文明素质,加强社会主义核心价值观建设,大力弘扬焦裕禄精神、红旗渠精神、愚公移山精神,深化行业道德实践和群众性精神文明创建。加强公共文化服务,加快构建现代公共文化服务体系,加强基层综合性文化服务中心建设,推进省科技馆、中原考古博物院、二里头夏都遗址博物馆等重大文化工程建设,继续实施中原人文精神“五大工程”和哲学社会科学创新工程,加强新型智库建设,推进太极拳等项目申遗。创新发展文化产业,深入实施文化产业“双十”工程,用好文化产业发展基金,建设一批重大文化产业项目。

推动健康中原建设。坚持以基层为重点,持续实施基层卫生人才工程,引导医疗卫生工作重心下移、资源下沉。加大对外开放合作,引进人才,引进平台,引进机构,引进管理,着力打造六大国家区域医疗中心,为尽快实现人均预期寿命赶上全国平均水平创造条件。提升基本公共卫生服务均等化水平,加强重大疾病防控和儿童、妇女、老年人、残疾人等重点人群健康服务。推进中医药强省建设。健全食品药品安全体系。加强健康教育和心理健康服务。深化计生服务管理改革。加强体育基础设施建设,推进全民健身和全民健

康深度融合,提高竞技体育水平。

(九)切实保障改善民生,确保社会和谐稳定。加大民生投入,办好民生实事,促进公平正义,不断增强人民群众获得感。

稳定扩大社会就业。突出做好高校毕业生、农村劳动力、去产能企业分流职工等重点群体就业工作,做好军队转业干部、退役士兵的接收安置工作,促进“零就业家庭”成员实现就业。推动创业带动就业,重点支持大学生和返乡农民工创业。新增农村劳动力转移就业 60 万人。

完善社会保障体系。实施全民参保登记计划,深化机关事业单位养老保险制度改革,调整企业和机关事业单位退休人员基本养老金,落实企业年金和职业年金基金管理办法,城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准提高到每人每月 80 元。完善城乡居民大病保险制度,落实困难群众大病补充医疗保险制度,完善跨省异地就医即时结算试点,实施统一的城乡居民基本医保制度,财政补助标准提高到每人每年 450 元。城乡低保财政月人均补差水平分别提高到不低于 250 元和 142 元,社会散居和机构供养孤儿养育标准分别提高到每人每月 700 元和 1100 元。落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度,完善失业保险制度,健全社会救助、社会养老服务体系,加强农村“三留守”人员关爱服务和困境儿童保障,使人民群众遇急有助、遇困有帮,让社会充满关爱和温暖。

加强社会治理创新。深化平安河南建设。严格落实安全生产责任制,深化重点行业、重点领域专项整治。完善信访工作机制,加强矛盾纠纷调处化解,做好重大项目社会稳定风险评估,及时预防化解各类群体性事件。加强防灾减灾救灾,推进突发事件预警信息发布体系建设。加快构建立体化社会治安防控体系,完善反恐和打防犯罪机制,确保社会和谐稳定、人民安居乐业。

加强国防教育和国防后备力量建设,支持国防和军队改革,支持驻豫解放军、武警部队、预备役部队、民兵和人民防空建设,深入开展双拥共

建,推进军民融合深度发展,巩固军政军民团结。促进民族团结、宗教和睦。支持工会、共青团、妇联等人民团体更好发挥桥梁纽带作用。做好外事、侨务、港澳、对台工作。加强统计、参事、史志、文史、档案、地震、测绘、援疆等工作。

三、全面加强政府自身建设

为人民服务,对人民负责,受人民监督,让人民满意,是政府必须坚守的信念和完成的答卷。各级政府必须加强自身建设,不断提升行动力、执行力和感召力。

(一)增强“四个意识”,坚决维护党中央权威。始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,切实增强“四个意识”特别是核心意识、看齐意识,思想上深刻认同核心,政治上坚决维护核心,组织上自觉服从核心,行动上坚定紧跟核心。严守政治纪律,恪守政治规矩,保持政治定力,自觉坚持党的基本路线,自觉贯彻党的理论和方针政策,自觉落实党中央的决策部署,自觉做到心有中央、心为中央、心向中央,始终如一向党中央看齐,向习近平总书记看齐,凡是党中央提倡的坚决响应,凡是党中央决定的坚决执行,凡是党中央禁止的坚决不做,决不能各行其是、各自为政,决不能标新立异、另搞一套,决不能口是心非、阳奉阴违,自觉遵守《准则》《条例》,始终做到忠诚、干净、担当,在省委的领导下,把党中央的各项决策部署贯彻落到实处。

(二)坚持解放思想,牢固树立新发展理念。始终保持思想的敏锐性和思想的开放度,坚持主观认识和客观实际相统一,树立与时代进步和实践发展相适应的思维方式,自觉做到崇尚创新、注重协调、倡导绿色、厚植开放、推进共享。紧密联系实际,以新发展理念检视本地区、本部门、本单位的工作和发展实践,坚决摒弃和破除不适应不符合甚至违背新发展理念的思想认识和行为做法,切实把创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展理念贯彻体现到政策制定、工作安排、任务落实各领域、各环节,使新发展理念既深入到头脑中,又落实到行动上,引领经济新常态,

开辟实践新途径,提升发展新水平,为决胜全面小康、中原更加出彩提供根本遵循、注入强劲动力。

(三)建设法治政府,推进治理能力现代化。全面贯彻法治政府建设实施纲要和河南实施方案,完善法治政府建设推进机制,把依法行政、依法办事的原则和要求贯穿于政府立法、决策、执行全过程。组织开展政府工作人员法治培训,强化尊法学法守法用法意识,提高法治素质和法治能力,切实养成遇事找法、办事依法、解决问题用法、化解矛盾靠法的行为习惯,自觉运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定。推进依法科学民主决策,认真履行公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定等重大行政决策法定程序。坚持公正文明执法,严格加强执法监督,依法履行政府职能,做到法无授权不可为、法定职责必须为,把政府活动全面纳入法治轨道。

(四)牢记为民宗旨,恪守廉洁从政准则。坚持以人民为中心的发展思想,自觉把人民群众的冷暖放在心上,把人民群众的忧乐装在心中,把人民群众的甘苦记在心间,倾听群众呼声,了解群众意愿,关心群众疾苦,多为群众办实事,多为群众解难题,多为群众添福祉。时刻牢记一切权力属于人民,自觉做到依法用权、公正用权、廉洁用权,让人民赋予的权力始终用来为人民服务。落实党风廉政建设主体责任和“一岗双责”,自觉遵守廉洁自律准则,深入落实中央八项规定精神及省委、省政府20条意见,强化正风肃纪,严格问责追究,坚决整治侵害群众利益的不正之风和腐败问题,

以清廉为民的公仆形象感召人民群众。依法接受人大法律监督和工作监督,自觉接受政协民主监督,认真办理人大代表建议和政协提案,广泛听取民主党派、工商联、无党派人士、人民团体意见,自觉接受人民监督。

(五)砥砺严实作风,始终保持开拓进取奋发有为的精神状态。自觉践行“三严三实”要求,真正把心思用在谋发展上,把精力放在干事业上。坚持勤奋学习,丰富专业知识,提高专业素养,增强专业能力,努力使自己成为本职工作的行家里手。注重踏实肯干,进一步压缩会议、精简文件、减少应酬,坚持深入实际调查研究,问计人民群众多出实招,心无旁骛,真抓实干,切实克服“思考问题浮浅、工作作风浮躁、总结汇报浮夸”的不良现象,以雷厉风行的实劲、一抓到底的狠劲和锲而不舍的韧劲成就事业、造福人民。强化担当尽责,改进绩效考核办法,完善工作督查制度,健全正向激励机制,落实“三个区分开来”,为敢于担当的担当,为敢于负责的负责,促进政府工作人员奋发进取、勤政有为,面对矛盾不回避,面对困难不退却,始终做到履职尽责不敢懈怠、为民服务不遗余力。

时代发展呼唤我们新作为,人民群众赋予我们新使命。让我们更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,在省委的领导下,锐意进取,开拓创新,扎实工作,负重前行,奋力谱写决胜全面小康、中原更加出彩的华丽篇章,以优异成绩迎接党的十九大胜利召开!

三门峡市人民政府

关于对全市财政国税地税系统予以嘉奖的 决 定

三政〔2017〕1 号

各县(市、区)人民政府,城乡一体化示范区、开发区、产业集聚区管理委员会,市人民政府各部门:

2016 年,全市财政、国税、地税系统坚持以党的十八大和十八届五中、六中全会精神为指导,认真落实市委、市政府的工作部署,在全面落实营改增试点改革政策的基础上,依法加强收入征管,积极争取上级支持,科学安排各项支出,集中财力保运转、保民生、办大事,为促进全市经济社会持续健康发展作出了积极贡献。2016 年,全市一般公共预算收入完成 100.12 亿元,同比增收 7.2 亿元,增长 7.8%;一般公共预算支出 187.1 亿元,增长 8%;地方税收收入完成 68.4 亿元,增长 12.1%。为激励先进,市人民政府决定:对全市财政、国税、地税系统予以嘉奖。

希望全市财政、国税、地税系统广大干部职工继续发扬成绩,再接再厉,认真落实积极的财政政策,积极支持供给侧结构性改革,加快推进财税体制改革,充分发挥财税改革对全面深化改革的基础性和支撑性作用;切实加强税收征管,努力实现应收尽收,不断壮大财政实力;合理优化支出结构,保障各项重点支出需要。全市各级、各部门要认真学习财政、国税、地税系统迎难而上、团结协作、求真务实、奋发有为的精神,进一步解放思想,振奋精神,锐意进取,扎实工作,为促进全市经济社会转型发展作出新的更大的贡献!

三门峡市人民政府
2017 年 2 月 3 日

三门峡市人民政府

关于打赢水污染防治攻坚战的意见

三政〔2017〕2 号

各县(市、区)人民政府,城乡一体化示范区、开发区、产业集聚区管理委员会,市人民政府各部门:

水环境保护事关人民群众切身利益,事关我市全面建成小康社会,是推进生态文明建设的重要

内容。当前,我市正处在全面建成小康社会的攻坚期,水环境保护工作面临巨大的压力和挑战,部分流域区域水环境质量差、河道环境流量不足、水生态受损重、水环境隐患多等问题日益凸显。

为切实加大水环境治理力度,确保完成省政府下达的水质改善目标,全面改善水生态环境质量,现就打赢我市水污染防治攻坚战提出如下意见。

一、指导思想

认真贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,以五大发展新理念为引领,严格执行《中华人民共和国环境保护法》和《中华人民共和国水污染防治法》,全面落实《水污染防治行动计划》和《三门峡市碧水工程行动计划(水污染防治工作方案)》(三政办〔2016〕11号印发),以改善水生态环境质量为核心,坚持“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”,以确保水质达标、治理黑臭水体、保障饮水安全作为攻坚重点,一河一策、精准治污、水陆统筹,系统推进水污染防治、水资源管理和水生态保护,促进森林、湿地、流域、农田、城市五大生态系统良性循环,为全面建成小康社会提供良好的水生态环境。

二、基本原则

坚持党政同责,落实各方责任。各级要加强对水环境保护工作的领导,研究水环境保护重大政策,完善考评机制;要依法对本地水环境质量负责,统筹实施攻坚战各项任务。各相关部门严格履行监督管理职责,认真落实管行业必须管环保、管业务必须管环保、管生产经营必须管环保的要求。排污单位落实治污主体责任,严格执行环保法律、法规和政策,加强污染治理设施建设和运行管理,确保各项水污染物全面稳定达标排放。

坚持目标导向,注重标本兼治。以提前1年完成我市“十三五”水环境质量目标为着力点,重点保护“好水”,改善“差水”;坚持“山水林田湖”共治,围绕目标,完善治理规划,区分轻重缓急,有序推进水污染防治工作,通过工业污染防治、城镇污水处理厂及配套管网建设、雨污分流管网改造、畜禽养殖整治、农业面源治理、生态补水、水系连通等综合措施,从根本上改善水环境质量。

坚持改革创新,完善体制机制。转变治理理念和治理方式,成立统一领导、部门协作的领导小组,建立上下游政府之间联合治污的水污染联防

联控机制,完善权责明晰、奖优罚劣的水污染防治攻坚战考核奖惩制度,形成跨行政区域、跨政府部门、跨行业的水环境质量改善合力。

坚持依法治污,实施严格监管。严格落实各项环保法律法规,对偷排偷放、伪造监测数据和正常运行治污设施等违法行为依法严惩,有效遏制违法排污行为,所有排污单位必须依法实现全面稳定达标排放。强化环保、公安、监察、司法等多部门协作,健全行政执法与刑事司法衔接配合机制,完善案件移送、受理、立案、通报等规定。

坚持公众参与,强化社会监督。推进信息公开,加强舆论引导,完善水环境信息公开制度,宣传解读水污染防治政策措施,保障公众知情权、参与权和监督权,凝聚政府引导、企业行动、公众参与、社会共治的强大合力。

三、工作目标

通过水污染防治攻坚战,提前1年完成省政府确定的我市“十三五”水质目标,全市水环境质量得到阶段性改善。

2017年,全市水质优良比例(达到或优于Ⅲ类,下同)总体达到35.7%以上;消除地表水丧失使用功能(劣于Ⅴ类,下同)的水体断面;全市县级以上城市集中式饮用水水源水质达到或优于Ⅲ类比例为96%;南水北调中线工程卢氏县水源地安全保障区水质优良比例达到100%;市区建成区黑臭水体基本消除,县级市基本完成黑臭水体的截污纳管工作,县城全部完成黑臭水体的垃圾清理工作。

2018年,全市水质优良比例总体达到42%以上;消除地表水丧失使用功能的水体断面;全市县级以上城市集中式饮用水水源水质达到或优于Ⅲ类比例总体高于96%;南水北调中线工程卢氏县水源地安全保障区水质优良比例达到100%;市区建成区黑臭水体全部消除,县级市基本完成黑臭水体整治任务,县城基本完成黑臭水体的截污纳管工作。

2019年,巩固水污染防治成果,全市水质优良比例总体达到42%以上;消除地表水丧失使用

功能的水体断面;全市县级以上城市集中式饮用水水源水质达到或优于Ⅲ类比例总体高于96%;南水北调中线工程卢氏县水源地安全保障区水质优良比例达到100%;市区及县级市全面消除黑臭水体,县城基本完成黑臭水体整治任务。

各县(市、区)政府必须完成同市政府签订的《三门峡市碧水工程目标责任书》中确定的2017年、2018年和2019年年度目标要求。

四、攻坚重点

(一)实施水污染综合治理。治理城镇生活污染,推进城镇污水处理厂新建、扩建、提标改造及配套管网建设,实现城镇污水处理厂总磷、总氮等所有污染因子(全因子)稳定达标排放,有条件的地方建设污水处理厂尾水人工湿地等生态净化工程,2019年市区和各县(市)污水处理率分别达到95%、85%左右。深化工业污染防治,取缔不符合国家产业政策的小型制革、印染、造纸、炼焦、塑料加工、电镀、染料、农药等“八小”企业,整治造纸、焦化、氮肥、农副食品加工、毛皮制革、印染、有色金属、原料药制造、电镀等九大重点污染行业,工业企业外排废水要符合当地水环境质量要求和总量控制要求。完善畜禽养殖禁养区、限养区划定工作,依法关闭、拆迁禁养区内畜禽养殖场(小区),加强其他区域内的畜禽养殖场(小区)粪便、污水储存处置设施建设。建立环境流量调度机制,建设跨河流、跨区域水资源调配工程,优化河流流量联合调度机制。控制用水总量,2019年全市万元国内生产总值、万元工业增加值用水量比2015年分别下降24%、25%。

重点治理灵宝市宏农涧河、阳平河、枣香河、文峪河等河流的重金属污染;推动涧河流域城镇污水处理设施建设,解决涧河流域有机污染问题,防范涧河义马段挥发酚、石油类污染风险;以三门峡水库为重点,加强涉水污染源治理和监管,严格防范跨界水环境污染风险;长江流域重点保护淇河、老灌河等良好水体,确保水质不恶化。

(二)整治城市黑臭水体。结合海绵城市和水生态文明城市建设,以及城市排水防涝、城市新

区建设、旧城改造等工作,采取截污纳管、面源控制、清淤疏浚、垃圾清理、生态净化、活水循环、清水补源等措施,全面消除城市和县城黑臭水体。

(三)保护南水北调中线工程卢氏县水源地安全保障区水质。开展南水北调中线工程卢氏县水源地安全保障区污染综合治理工作,完善汇水区城镇污水处理设施,制定水源地安全保障区风险源名录,在容易造成隐患和风险的区域边界建设隔离防护设施和应急设施,积极参与丹江口水库汇水区水污染联防联控工作。

(四)保障集中式饮用水水源地环境安全。分级管理集中式饮用水水源地,开展集中式饮用水水源地的规范化建设,依法取缔饮用水水源保护区内违法建设项目和活动,建立健全水源地风险源名录,制定危险化学品运输管理制度和饮用水水源风险防范应急预案,建立和完善饮用水水源地污染源预警、水质安全应急处理和水厂应急处理三位一体的饮用水水源地应急保障体系,提高环境风险防范能力。监控地下水质量变化,开展加油站地下油罐双层罐改造或防渗池设置工作,确保地下水环境质量稳定。

(五)减少农村农业面源污染。开展农村生活垃圾治理和河道生态修复,清理农村河道垃圾,推动新、改、扩建规模化畜禽养殖场粪污治理设施建设,完善农村生活污水处理模式,实施农作物化肥农药使用量零增长行动。

(六)预防水污染事件。确定排放重金属、危险废物、持久性有机污染物和生产使用危险化学品的重点风险源清单,开展环境和监控风险评估,督促企业落实相应措施。加强饮用水源水质的监测预警、预报,及时研判水环境风险水平,化解水环境隐患。修订完善突发环境事件应急预案,开展应急处置演练,妥善处置突发事件。

五、保障措施

(一)强化领导,完善制度。市政府成立市环境污染防治攻坚战领导小组,建立水污染防治联防联控制度和水污染防治攻坚战考核奖惩制度,强化对水污染防治攻坚战的组织领导,落实“党

政同责”、“一岗双责”和“失职追责”。各县(市、区)政府要切实担负起水污染治理主体责任,将水污染防治列入重要议事日程,结合本地实际,建立高效有力的领导机构,成立专业独立的办公机构,明确各相关部门职责,强力推进实施。各县(市、区)政府要结合实际制定本地区河流水环境综合整治方案,采取切实有效的措施,协调解决重大问题,确保按期完成攻坚战目标任务。市污染防治攻坚战领导小组办公室要统一指导、协调和监督,工作进展情况及时向市政府报告。

(二)部门联动,确保实效。市污染防治攻坚战领导小组各成员单位要按照本意见要求,制定本部门的分解落实方案,明确任务完成时限、责任人。市环保局负责组织对排污单位水污染物达标情况的监督管理,建立水环境信息共享与公开制度;市发展改革委负责牵头编制实施城镇污水及再生利用设施建设规划,推动产业集聚区污水集中处理设施建设;市工业和信息化委负责推动开展城市建成区内污染较重企业的改造退出工作和淘汰落后产能;市住房城乡建设局负责城镇污水处理及再生利用、污泥处置、农村垃圾收集处置项目建设的监管,开展城市黑臭水体整治工作;市农业畜牧局负责开展农业面源污染防治工作和指导畜牧业环境保护工作,指导各县(市、区)加强畜禽养殖禁、限养区划分与调整;市水利局负责组织最严格水资源管理,开展江河湖库和重要水利工程的水资源调度,完善主要河流闸坝联合调度相关办法,组织实施重大生态调水工程,建立重点河流环境流量改善机制。

(三)严格奖惩,严肃追责。市政府对各县(市、区)政府工作进展情况实施考核,对考核结果予以通报并向社会公开;市干部主管部门将考

核结果作为县(市、区)政府或市政府部门的领导班子和领导干部综合考评参考依据。对未完成工作任务的,市政府将约谈县(市、区)政府或市政府部门主要负责人,情节严重的将依法依规问责追责;对在水污染防治攻坚战中成绩突出的单位及个人,市政府按照相关规定给予表彰奖励。

(四)筹措资金,推动治理。市财政局、发展改革委、环保局等有关部门要积极申请中央、省水污染防治专项资金等上级资金,支持水污染防治攻坚战实施。各县(市、区)政府要统筹安排水污染防治各类资金,用于水污染防治,并做好已建成城镇污水处理设施的运行资金保障工作;大力推广政府和社会资本合作模式,鼓励支持民营企业参与水污染综合治理工程建设。

(五)宣传发动,形成氛围。推进信息公开,加强舆论引导。市宣传部门负责加强舆论引导,组织市级新闻媒体持续宣传解读市委、市政府关于水污染防治决策部署,宣传先进、曝光落后。市政府有关部门要定期向社会公布水环境质量状况和重点任务完成情况。各县(市、区)政府要在本地主要媒体上及时发布水污染防治主要措施、各部门工作进展情况,把宣传工作纳入水污染防治攻坚战工作部署、总结和保障。

各县(市、区)政府和市政府有关部门要高度重视水污染防治工作,统一思想,提高认识,加大工作力度,切实抓好本意见实施。各县(市、区)政府要结合实际,建立健全工作机制,制定具体实施方案,加强考核评估,确保水污染防治攻坚战各项任务落到实处。

三门峡市人民政府

2017年2月6日

三门峡市人民政府办公室 关于印发三门峡市 2017 年持续打好打赢大气 污染防治攻坚战行动方案的通知

三政办〔2017〕1 号

各县(市、区)人民政府,城乡一体化示范区、开发区、产业集聚区管理委员会,市人民政府有关部门:

《三门峡市 2017 年持续打好打赢大气污染防治攻坚战行动方案》已经市政府同意,现印发给你们,请认真贯彻执行。

三门峡市人民政府办公室

2017 年 1 月 25 日

三门峡市 2017 年持续打好打赢大气污染防治 攻坚战行动方案

为进一步贯彻落实国家《大气污染防治行动计划》和《中共三门峡市委三门峡市人民政府关于打赢大气污染防治攻坚战的实施意见》(三发〔2016〕9 号)要求,确保实现省下达的空气质量终期考核目标,依据《河南省人民政府办公厅关于印发河南省 2017 年持续打好打赢大气污染防治攻坚战行动方案的通知》(豫政办〔2017〕7 号)精神和“1+6+7”方案,制定如下方案。

一、总体要求

按照市委、市政府关于打赢大气污染防治攻坚战的时间表和路线图,坚持精准、精细、精确的原则,全民、依法、科学治理大气污染,严格落实党政同责、责任追究、网格监管、排污许可、生态补偿、目标考核六项制度,进一步夯实各级政府和有关部门大气污染防治责任;加快制定大气污染防

治相关法规、行业标准,建立扬尘污染管控、污染天气管控等工作长效机制,不断巩固大气污染防治成效;持续落实扬尘污染整治、工业污染治理、燃煤污染治理、挥发性有机物治理、机动车尾气污染治理、秸秆禁烧、禁燃烟花爆竹、污染天气管控等攻坚措施。坚持“两手抓、两手硬”,一手抓大气污染治理,一手抓推动发展方式转变、促进经济发展,打造大气污染防治攻坚升级版,确保打好打赢大气污染防治攻坚战,实现国家《大气污染防治行动计划》终期空气质量改善目标,切实保障人民群众身体健康,促进经济、社会、环境全面可持续发展。

二、工作目标

到 2017 年底,全市 PM^{10} (可吸入颗粒物)年均浓度达到 107 微克/立方米以下, $PM^{2.5}$ (细颗粒

物)年均浓度达到65微克/立方米以下,全年优良天数达到203天以上。

三、主要任务

(一)建立完善大气污染防治长效机制

1. 建立扬尘污染防治长效机制

(1)落实扬尘污染“一票停工”制。加强建筑、道路、拆迁、水利、国土、堆场等各类工地监管,严格落实《城市房屋建筑和市政基础设施工程及道路扬尘污染防治标准(试行)》《河南省公路水运工程施工扬尘污染防治标准(试行)》《河南省水利工程施工场地扬尘污染防治工作标准(试行)》等各类扬尘防治要求。对各类施工扬尘源实行“一票停工”制,即对未按要求完全落实防尘、抑尘、降尘措施的工地,责令限期整改;逾期未整改到位的,一律实行停工整治。

责任单位:市住房城乡建设局、交通运输局、国土资源局、水利局、环保局,各县(市、区)政府(含城乡一体化示范区、开发区、产业集聚区管委会,下同)。

(2)实施扬尘污染防治“黑名单”制度。2017年3月底前,制定出台施工单位扬尘污染防治“黑名单”管理办法,建立扬尘污染防治与建筑市场诚信挂钩联动机制,将施工单位扬尘违法违规情况纳入相应的行业信用管理系统,将扬尘污染防治不力、情节严重的施工单位列入行业“黑名单”,实施重点监管,在退出“黑名单”前禁止参加政府投资项目的招投标。

责任单位:市住房城乡建设局、交通运输局、国土资源局、水利局,各县(市、区)政府。

(3)提升扬尘污染监控水平。自2017年1月1日起,市、县(市、区)建成区内建筑面积1万平方米及以上的新开工工地,要在工地出入口、施工作业区、料堆等重点区域安装视频监控,并与当地住房城乡建设部门联网,实行施工全过程监控。

责任单位:市住房城乡建设局,各县(市、区)政府。

(4)严格运输扬尘管控。新购入渣土运输车必须为自动密闭车辆。2017年3月底前,现有渣

土运输车辆全部完成自动密闭改装。所有渣土运输车辆统一安装卫星定位装置并与公安交通管理部门联网,实现动态跟踪监管。

责任单位:市住房城乡建设局、公安局、交通运输局,各县(市、区)政府。

(5)提高道路保洁水平。扩大道路机械化清扫范围,增加道路冲洗保洁频次,切实降低道路积尘负荷。2017年6月底前,市、县(市、区)城区主要道路要全部实行机械化洒水清扫。国省干线道路和高速公路全面实行机械化清扫为主、人工保洁为辅的保洁方式。

责任单位:市城管执法局、交通运输局,各县(市、区)政府。

2. 落实工业污染源环境监管各项制度

(1)强化网格监管。各县(市、区)政府要按照《三门峡市环境监管网格化实施指导意见》,结合行政区划、当地治安网格管理、城市管理系统等实际,全面实施环境监察执法网格化管理。2017年3月10日前,各县(市、区)政府要将当地乡镇(街道)、村(社区)网格单元划分及重点监管对象、监管责任人落实到位、监管到位,并将清单报市环保局备案。

责任单位:市环保局,各县(市、区)政府。

(2)全面实施环境执法“双随机”制度。各级环境监察部门要全面落实随机选取抽查对象和执法队伍的“双随机”制度,重点强化对大气环境质量差、改善缓慢或质量恶化地方的大气环保专项执法检查及日常督查,对全市省控、市控、县控涉气污染源开展随机抽查,对企业排污达标情况进行监测和检查,对偷排、漏排、篡改监控数据等违法行为严罚重处,保持对污染源的高压监管态势。

责任单位:市环保局,各县(市、区)政府。

(3)加强统调燃煤发电机组环保监管。按照《关于改革加强统调燃煤发电机组超低排放环保委托监管的意见》(豫环文〔2016〕319号)要求,加强对统调燃煤发电机组的污染物超低排放、污染治理设施运行、生产发电等情况的实时监控,每季度开展监督性监测,对超标排放、不正常运行自

动监控设施或篡改、伪造自动监控数据等违法行为,要没收环保电价所得,并进行相应处罚。

责任单位:市环保局、发展改革委、三门峡供电公司,各县(市、区)政府。

(4)强化排污许可管理。按照《国务院办公厅关于印发控制污染物排放许可制实施方案的通知》(国办发〔2016〕81号)和环境保护部有关技术规范要求,2017年6月底前,完成全市电力、水泥等主要“高架源”企业排污许可证发放工作。排污许可证要载明各排污口应执行的污染物排放标准、许可排放总量、主要生产设备及配套污染防治设施。对未按期取得排污许可证的相关企业,要依法查处并责令停产整治。

责任单位:市环保局,各县(市、区)政府。

3. 加快工业大气污染防治标准制定

(1)实施燃煤电厂大气污染物排放标准。执行省燃煤电厂大气污染物排放标准,2017年6月底前,明确燃煤发电锅炉大气污染物超低排放浓度限值,为燃煤发电机组深度治理提供法律依据。

责任单位:市环保局。

配合单位:市发展改革委、质监局,各县(市、区)政府。

(2)实施工业企业挥发性有机物排放标准。2017年6月底前,执行省工业企业挥发性有机物排放控制标准,明确医药制造、橡胶制品制造、涂料与油墨生产、塑料制品制造、电子工业、汽车制造与维修、印刷与包装印刷、家具制造、表面涂装、黑色金属冶炼及其他行业的挥发性有机物排放浓度、无组织泄露与逸散污染控制和监测要求,为全面开展工业企业挥发性有机物治理提供法律依据。

责任单位:市环保局。

配合单位:市工业和信息化委、质监局,各县(市、区)政府。

4. 全面落实空气质量生态补偿制度。依据《河南省城市环境空气质量生态补偿暂行办法》,全面实施空气质量生态补偿,对主要污染物季度浓度平均值超过年度环保责任目标值的县(市、

区),实施生态补偿金扣缴措施,以经济手段推进大气污染防治工作。自2017年1月10日起,全市空气质量生态补偿金扣缴、奖励情况通过市主要媒体向社会公布。

责任单位:市环保局、财政局,各县(市、区)政府。

5. 建立完善黄标车淘汰长效机制

(1)强化黄标车淘汰措施。继续坚持上路查扣、源头追缴、交易监管、严格手续等行之有效的工作机制,不断加大黄标车、老旧车淘汰力度。强化上路查扣,依托执法服务站和缉查布控系统,把黄标车、老旧车查扣纳入日常勤务进行部署,从严查处黄标车、老旧车违法违规行为;强化源头追缴,聚焦重点区域、重点单位、重点企业,上门入户,逐台对账,找准下落,采取收缴牌照、破坏要件、追缴拆解等方法,促使车辆淘汰到位;紧盯二手车交易市场,对二手黄标车一律不办理交易过户手续;严格办理注销和公告牌证作废业务,对办理注销业务的黄标车、老旧车,必须符合公安部《机动车登记工作规范》关于公告登记证书、号牌、行驶证作废制度的要求,符合市公安局有关疑似灭失排查、查扣待拆解、破坏要件等不再上路行驶的要求。

责任单位:市公安局,各县(市、区)政府。

配合单位:市环保局。

(2)强化在用车日常监管。按照《环境保护部公安部国家认证认可监督管理委员会关于进一步规范排放检验加强机动车环境监督管理工作的通知》(国环规大气〔2016〕2号)要求,将机动车排气检验纳入机动车安全技术年检内容,对无定期排放检验合格报告的机动车,不予核发安全技术检验合格标志。2017年6月底前,建成全市机动车数据共享平台,实现机动车环境监管信息联网报送,系统评估机动车治理效果。

责任单位:市环保局,各县(市、区)政府。

配合单位:市公安局。

6. 全面实施环境污染有奖举报制度。依据《三门峡市环境污染举报奖励暂行办法》,对环境

污染举报者给予奖励,鼓励公众积极参与环境保护监督管理,严肃查处环境违法行为,进一步形成全社会共同参与环境保护工作的格局。

责任单位:市环保局,各县(市、区)政府。

(二)强化工业污染治理

7. 实施工业燃煤锅炉深度治理。2017 年 10 月底前,全市 10 蒸吨/时以上、65 蒸吨/时(含)以下燃煤锅炉全面执行《锅炉大气污染物排放标准(GB13271-2014)》表 3 大气污染物排放特别排放限值,即在基准氧含量 9% 的条件下,烟尘、二氧化硫、氮氧化物排放浓度分别不高于 30 毫克/立方米、200 毫克/立方米、200 毫克/立方米;全市 5 台 65 蒸吨/时以上燃煤锅炉完成超低排放改造,即在基准氧含量 6% 的条件下,烟尘、二氧化硫、氮氧化物排放浓度分别不高于 10 毫克/立方米、35 毫克/立方米、50 毫克/立方米(W 型火焰锅炉和循环流化床锅炉的氮氧化物排放浓度不高于 100 毫克/立方米)。未按期实现大气污染物排放标准的,依法实施停产治理。

责任单位:市环保局,各县(市、区)政府。

8. 积极推进地方燃煤发电机组关停。推进 19 台 43 万千瓦地方燃煤发电机组完成超低排放改造,对 2016 年未完成超低排放改造的地方燃煤发电机组依法实施关停。

责任单位:市环保局,各县(市、区)政府。

配合单位:市发展改革委、工业和信息化委。

9. 深入推进重点行业清洁生产。组织实施《三门峡市工业企业清洁生产水平提升计划(2015-2018 年)》,在有色、建材、化工等行业实施一批清洁生产技术改造项目,对重点企业开展强制性清洁生产审核。

责任单位:市工业和信息化委、环保局,各县(市、区)政府。

10. 建立重点行业全覆盖的监控体系。继续扩大重点污染源监控范围,2017 年 6 月底前,在全市电力、水泥熟料、铝工业、铸造、碳素、有色金属冶炼和有固定排气筒的砖瓦窑、耐材等企业以及 20 蒸吨/时及以上燃煤锅炉安装大气污染物排

放自动监测设备,并与当地环保部门联网。

责任单位:市环保局,各县(市、区)政府。

11. 深入排查整治“小散乱差”污染企业。按照《三门峡市全面整治“小散乱差”污染企业专项行动方案》(三气攻坚办[2016]23 号)要求,继续深入排查,查漏补缺,严格追责,确保所有“小散乱差”污染企业整治到位。

责任单位:市环保局,各县(市、区)政府。

12. 建立大气污染源排放清单。按照国家和省大气污染源排放清单编制要求,根据污染物种类、污染源类、污染物区域等不同类别,编制涵盖全行业、多污染物以及包含污染源变化信息的全市大气污染源排放清单。

责任单位:市环保局,各县(市、区)政府。

配合单位:市污染防治攻坚战领导小组有关成员单位。

13. 进一步优化产业结构。执行省淘汰落后产能的相关政策,持续推进淘汰落后产能工作。加快推进城市建成区化工、有色金属冶炼、刚玉等重污染企业环保搬迁、改造,2017 年底前基本完成。

责任单位:市工业和信息化委、发展改革委、环保局,各县(市、区)政府。

(三)强化燃煤污染治理

14. 强化高污染燃料禁燃区管理。各县(市、区)要依据划定的高污染燃料禁燃区范围,按照环境保护部 2017 年《高污染燃料目录》要求,明确禁燃区内燃煤企业大户退出禁燃区的时限和措施,进一步强化高污染燃料禁燃区管理,严禁在禁燃区内燃用煤炭及其加工的固体和液体产品、未加工成型的农林固体生物质、工业固体废弃可燃物、生活垃圾和原油、重油、渣油、机油、煤焦油、稀料,依法拆除违法违规存在的高污染燃料燃用设施。

责任单位:市环保局,各县(市、区)政府。

配合单位:市住房城乡建设局。

15. 大力推进城市集中供热。全面推行居民集中供热,加快集中热力管网建设,2017 年 10 月

底前,三门峡市建成区集中供热率提高到 80% 以上,义马、渑池、灵宝、卢氏等县(市)建成区集中供热率提高到 60% 以上。

责任单位:市住房城乡建设局,各县(市、区)政府。

配合单位:市发展改革委(市能源局)。

16. 继续取缔违法违规散煤销售点。依据各县(市、区)高污染燃料禁燃区划定情况,结合工作实际,持续排查取缔无工商营业执照、位于城市高污染燃料禁燃区内、未通过环保“三同时”验收、经销劣质散煤等 4 类违法违规散煤销售点和燃煤散烧单位。

责任单位:市工商局、环保局,各县(市、区)政府。

配合单位:市质监局。

17. 着力推进洁净型煤替代。加快洁净型煤生产仓储配送中心建设,2017 年 10 月底前,各县(市、区)至少建成 1 座满足辖区内城市、农村洁净型煤需求的洁净型煤生产仓储配送中心。

责任单位:市工业和信息化委,各县(市、区)政府。

配合单位:市发展改革委、财政局、环保局、质监局。

18. 大力实施“煤改气”工程。按照《三门峡市天然气替代工作实施方案(2016-2020 年)》(三发改能源[2016]474 号)要求,借鉴郑州、安阳等地“煤改气”经验,加快天然气配套支线管网和城市储气设施建设,加密管线分布,加大财政补贴力度,到 2017 年底,大幅提升全市天然气替代散煤使用量,推进农村居民实现厨炊使用天然气。

责任单位:市发展改革委(市能源局),各县(市、区)政府。

配合单位:市财政局、环保局。

19. 大力实施“煤改电”工程。按照《三门峡市电能替代工作实施方案(2016-2020 年)》(三发改能源[2016]296 号)要求,加快城乡输配电线路建设,加大电价支持力度和财政补贴力度,到 2017 年底,在城镇居民小区推广电采暖应用,推

进农村居民永久性实现厨饮电气化。

责任单位:市发展改革委(市能源局),各县(市、区)政府。

配合单位:市财政局、环保局。

20. 推进产业集聚区集中热源改造。按照《河南省发展改革委关于做好产业集聚区能源结构调整方案编制工作的指导意见》(豫发改能源[2015]1548 号)要求,推进产业集聚区集中热源建设,加快完善配套供热管网,合理制定热源建设方案,优先发挥大型热电联产机组供热能力,支持建设背压式供热机组或天然气分布式能源站,实现热电联产集中供热。到 2017 年 10 月底,全市产业集聚区基本实现集中供热。

责任单位:市发展改革委、住房城乡建设局,各县(市、区)政府。

21. 继续淘汰小燃煤锅炉。要参照传输通道城市做法,依据集中供热、供气管道覆盖情况,不断扩大燃煤锅炉拆改范围,持续减少燃煤污染排放。

责任单位:市环保局,各县(市、区)政府。

22. 推进煤炭清洁利用。提高煤炭洗选比例,新建煤矿应同步建设煤炭洗选设施,现有煤矿要加快建设与改造,到 2017 年底,全市原煤入选率达到 70% 以上。

责任单位:市发展改革委(市能源局)、工业和信息化委、环保局,各县(市、区)政府。

23. 积极推进供热计量改革。加快既有居住建筑供热计量和节能改造,新建建筑和完成供热计量改造的既有建筑逐步实行供热计量收费。

责任单位:市住房城乡建设局,各县(市、区)政府。

(四) 强化挥发性有机物治理

24. 完成重点行业挥发性有机物污染现状调研。2017 年 3 月底前,完成溶剂使用、化工、表面涂装等重点行业挥发性有机物污染现状调研,编制重点行业排放源清单,初步摸清重点行业挥发性有机物排放总量,为“十三五”时期全面开展挥发性有机物治理提供技术支撑。

责任单位:市环保局,各县(市、区)政府。

配合单位:市工业和信息化委。

25. 开展有机化工行业挥发性有机物综合治理。2017年6月底前,对有机化工企业实施LDAR(泄漏检测与修复)改造,对有组织废气进行回收利用或进行催化燃烧、热力焚烧,提高有机废气净化效率;挥发性有机液体装卸应采取全密闭、液下装载等方式,储罐呼吸和装卸过程实施油气回收治理;废水废液废渣收集、储存、处理、处置过程中要对逸散挥发性有机物和产生异味的主要环节采取有效的密闭与收集措施,挥发性有机物综合去除率达到70%以上。

责任单位:市环保局,各县(市、区)政府。

26. 强化餐饮行业挥发性有机物污染治理。强化餐饮服务业油烟排放整治,2017年5月底前,城市建成区餐饮服务经营场所要安装具有油烟回收功能的抽油烟机和运水烟罩、静电型和等离子型等高效油烟净化设施,达到《饮食业油烟排放标准(GB18483-2001)》。禁止将油烟排入城市地下管道,禁止城市建成区露天烧烤。

责任单位:市城管执法局、食品药品监督管理局,各县(市、区)政府。

(五) 强化机动车污染治理

27. 全面完成黄标车淘汰任务。按照具体到车牌地址、具体到车主信息、具体到乡镇(街道)责任人、具体到奖惩措施“四个具体”要求,查清全市剩余黄标车车源,严格车辆注销手续,确保2017年9月底前全面淘汰剩余黄标车。

责任单位:市公安局、交通运输局,各县(市、区)政府。

配合单位:市财政局、环保局。

28. 加快车辆拆解。加快提升全市机动车拆解企业自动化作业水平,大气污染防治专项资金支持拆解企业设备升级改造步伐,提高报废汽车拆解效率,力争做到即收即拆,各相关部门要按照《报废汽车回收管理办法》(国务院令第307号)、《报废汽车回收拆解企业技术规范》《报废机动车拆解环境保护技术规范》及《机动车强制报废标

准规定》(商务部国家发展改革委公安部环境保护部令2012年第12号)等要求,加强拆解企业监管,实施发动机、变速箱、转向机、前后桥、车架打孔或切割措施,严防已淘汰的黄标车、老旧车重新流入二手车市场。2017年对移送的黄标车、报废汽车做到即收即拆。

责任单位:市商务局,各县(市、区)政府。

配合单位:市公安局、财政局、环保局、交通运输局。

29. 加强新售车辆环保管理。组织开展对汽车4S店等新机动车销售单位的监督检查,确保市内销售的新车达到国家第五阶段机动车污染物排放标准。严格执行新售机动车污染物排放要求,自2017年起,对达不到国家第五阶段机动车污染物排放标准的新售车辆,一律不予挂牌。

责任单位:市公安局、环保局,各县(市、区)政府。

配合单位:市工商局。

30. 开展非道路移动机械污染防治。按照国家相关要求,对全市非道路移动机械开展废气排放治理工作,逐步推动非道路移动机械达到国Ⅲ标准。

责任单位:市环保局、住房城乡建设局、交通运输局、农业畜牧局、质监局,各县(市、区)政府。

配合单位:市公安局。

31. 开展在用机动车冒黑烟及超标排放治理。加强机动车排放检验机构监管,开展机动车环保检验专项检查,严把机动车环保检验关口;加大机动车路检抽检力度,认真筛查尾气超标车辆,全面开展冒黑烟车及超标排放车辆治理,严厉打击车辆冒黑烟现象,有效遏制尾气超标排放行为,并逐步建立长效工作机制。加强重型柴油车监管,对未安装污染控制装置或污染控制装置不符合要求的重型柴油车责令限期安装,并达到排放要求。

责任单位:市环保局、公安局、交通运输局、质监局,各县(市、区)政府。

32. 持续打击黑加油站。持续深入排查,强化属地监管和行业监管,2017年1月底前,坚决取

取缔所有黑加油站。2017年2月,对全市黑加油站取缔情况开展“回头看”,对发现取缔不到位、死灰复燃的,严格追究相关县(市、区)和部门负责人责任。

责任单位:市商务局,各县(市、区)政府。

配合单位:市公安局、工商局、质监局,中石化三门峡石油分公司、中石油三门峡分公司。

33. 加强油品质量监管。开展全市成品油监管专项检查,加大流通领域成品油质量抽检力度,年度内市、县、乡三级成品油检测实现辖区内加油站、油库全覆盖,依法打击销售假冒伪劣油品行为,保障国Ⅴ汽柴油供应。

责任单位:市工商局、商务局,各县(市、区)政府。

配合单位:市发展改革委(市能源局)、公安局、质监局。

(六) 强化重点时段污染天气管控

34. 成立市冬季大气污染防治工作指挥部。在市污染防治攻坚战领导小组办公室下设冬季大气污染防治工作指挥部(以下简称市冬防指挥部),负责全市冬季大气污染防治行动、错峰生产、污染管控的措施制定、调度通报、督导推进、奖惩问责等工作。市冬防指挥部办公室设在市环保局,实行每天24小时轮班值守、研判、调度,研判污染天气状况,及时指挥,督促各地、各有关单位落实冬防措施。

责任单位:市冬防指挥部,各县(市、区)政府。

35. 强化污染天气应对管控。市冬防指挥部按照《三门峡市重污染天气应急预案》(三政〔2016〕39号)和《三门峡市轻中度污染天气管控工作方案》(三气攻坚办〔2016〕24号)要求,根据技术专家团队的研判分析结果,如预测可能发生轻度以上污染天气和极端不利气象条件,立即下达管控指令,要求各县(市、区)立即组织辖区内各级、各部门和各单位启动相应级别的管控措施和响应措施,采取必要的应急减排措施,尽最大努力减少污染物排放,抑制污染升级。

责任单位:市冬防指挥部,各县(市、区)政府。

36. 加强污染天气管控情况督查。在市冬防指挥部的统一指挥调度下,依据各县(市、区)轻度、中度和重度及以上污染天气应急管控企业、工地清单,及时组织市环保督察办对各县(市、区)特别是空气质量监测点位上风向的管控措施落实情况进行核查,确保污染管控措施切实落实到具体企业、具体生产线。

责任单位:市冬防指挥部,各县(市、区)政府。

37. 精准实施重点行业错峰生产。按照国家关于错峰生产的要求,结合我市空气质量状况和工作实际,对水泥、铸造等重点行业实施错峰生产,减少冬季采暖期大气污染物排放总量。

责任单位:市工业和信息化委、环保局,各县(市、区)政府。

(七) 持续做好禁烧禁燃工作

38. 继续做好秸秆综合利用和禁烧工作。不断完善秸秆收储体系,进一步推进秸秆肥料化、饲料化、燃料化、基料化和原料化利用,加快推进秸秆综合利用产业化,到2017年底全市秸秆综合利用率平均达到86%以上。按照《三门峡市秸秆禁烧攻坚战实施方案(2016-2017年)》(三政办〔2016〕31号)要求,强化基层行政村和村民组秸秆禁烧联防联控责任,加强卫星遥感、“蓝天卫士”系统及无人机等应用,继续执行秸秆焚烧50万元/每火点扣减地方财力规定,坚持秸秆焚烧约谈问责制度,持续加大秸秆禁烧力度。努力实现全市“零火点”目标。

责任单位:市农业畜牧局,各县(市、区)政府。

配合单位:市发展改革委、财政局、环保局。

39. 加强烟花爆竹管控。自2017年起,各县(市、区)要出台烟花爆竹禁限放管理规定,城市建成区全时段禁止销售、燃放烟花爆竹,减少烟花爆竹燃放对大气环境质量的不良影响。

责任单位:市公安局,各县(市、区)政府。

配合单位:市安全监管局、工商局、城管执法局、交通运输局、供销社。

(八)强化政策科技支撑

40. 强化目标引领。依据全市年度环境空气质量改善目标,结合季节性气象条件,分解下达2017年各县(市、区)每月PM¹⁰、PM^{2.5}限值及优良天数的指标。加强空气质量监测研判分析,指导各地依据PM¹⁰、PM^{2.5}数据变化情况,及时采取针对性措施,以天保月、以月保季、以季保年,掌握工作主动,确保实现年度改善目标。

责任单位:市环保局,各县(市、区)政府。

41. 建成全市大气环境质量监测数据共享平台。加快推进县级环境空气质量监测站点建设,2017年6月底前,全市县以上监测站全部与市环境监测平台联网,实现全市8个县(市、区)监测数据实时共享、实时发布。

责任单位:市环保局,各县(市、区)政府。

42. 提升环境质量预警预报能力。2017年6月底前,各县(市、区)建成城市空气质量预警预报平台,具备空气质量指数预报能力、污染物浓度预报能力、首要污染物预报能力,为做好重污染天气应对工作和精准治污提供技术支撑。

责任单位:市环保局,各县(市、区)政府。

配合单位:市气象局。

43. 建设传输通道城市空气质量综合观测站。根据环境保护部《生态环境监测网络建设方案实施计划(2016-2020)》和《河南省生态环境监测网络建设工作方案》要求,2017年10月底前,在我市率先建成大气区域污染传输小型超级观测监测站,初步建成区域污染物立体综合监测网络,为提高预报预测精确度、做好重污染天气应急预警工作提供科学依据。

责任单位:市环保局,各县(市、区)政府。

配合单位:市气象局。

44. 开展重点行业挥发性有机物排污收费试点。2017年6月底前,按照《河南省挥发性有机物排污收费试点办法》,开展重点行业挥发性有机物排污收费征收试点,综合促进企业主动减排。

责任单位:市环保局,各县(市、区)政府。

配合单位:市发展改革委、财政局。

45. 制定发布三门峡市大气污染防治“十三五”规划。按照国家《大气污染防治“十三五”规划》要求,结合《京津冀及周边地区大气污染防治中长期规划》编制大纲精神,制定三门峡市大气污染防治“十三五”规划。指导各县(市、区)做好大气污染防治“十三五”规划编制工作。

责任单位:市环保局,各县(市、区)政府。

配合单位:市环境污染防治攻坚战领导小组成员单位。

(九)全面完成三门峡市蓝天工程实施细则各项目标任务

全面完成蓝天工程各项目标任务,依据《三门峡市蓝天工程实施细则》(三政〔2014〕29号),逐一对照、确定任务,制定措施、加快推进,确保按期完成各项目标任务。

责任单位:市环境污染防治攻坚战领导小组成员单位,各县(市、区)政府。

四、工作要求

(一)认真谋划部署。各县(市、区)政府和市环境污染防治攻坚战领导小组成员单位要按照《党委政府及有关部门环境保护工作职责》要求,专题研究2017年大气污染防治重点工作,组织制定大气污染防治2017年度实施方案,在本行动方案重点治理任务的基础上,结合空气质量改善目标,强化治理措施,拓展治理范围,厘清工作责任,并将目标任务逐项分解到有关部门、排污单位,明确防治措施及完成时限,切实落实党政同责、一岗双责和失职追责。

各县(市、区)政府和市环境污染防治攻坚战领导小组成员单位要于2017年2月15日前将具体实施方案及本地研究情况报市环境污染防治攻坚战领导小组办公室备案。

责任单位:各县(市、区)政府,市环境污染防治攻坚战领导小组成员单位。

(二)落实考核奖惩。按照《河南省大气污染防治考核办法(试行)》,组织对各级、各有关部门

2016 年大气污染防治攻坚战实施情况进行考核,考核结果报市委、市政府并向社会公布,将考核结果作为对领导班子和领导干部综合考核评价的重要依据。市政府将与各县(市、区)政府和市环境污染防治攻坚战领导小组成员单位签订 2017 年大气污染防治攻坚目标责任书。对任务完成良好、工作成效明显的县(市、区)政府和有关部门,市政府将予以通报表彰,并在安排大气污染防治专项资金上予以倾斜;对考核不合格、未能按时完成大气污染防治目标任务、工作消极被动的,予以通报批评,并对相关地方实行环保区域限批;对政府属地责任不落实、部门监管责任缺失、懒政怠政为官不为的,依纪依规追究相关领导干部责任。

责任单位:市环境污染防治攻坚战领导小组办公室。

配合单位:市环境污染防治攻坚战领导小组成员单位。

(三)注重经济激励。大气污染防治专项资金的分配以奖惩双向激励相结合,实施“以奖代补”的绩效模式,综合考虑大气环境质量改善目

标任务完成情况、大气污染防治攻坚战考核结果以及大气污染防治努力程度等因素,建立大气污染防治专项资金分配激励机制,加快推动全市大气环境质量改善。

责任单位:市环境污染防治攻坚战领导小组办公室。

配合单位:市环境污染防治攻坚战领导小组成员单位。

(四)广泛宣传发动。各县(市、区)政府要在本地主要媒体上大力宣传大气污染防治工作取得的成效,及时发布大气污染防治主要措施,尤其要做好企业错峰生产、燃煤锅炉拆改、黄标车淘汰、污染天气管控、餐饮油烟治理等与公众社会密切相关措施的解读工作。公示各类污染源主管部门的举报电话、信箱等,畅通群众投诉举报渠道,实施大气污染有奖举报制度,动员全民参与监督,营造全民治污、科学治污、依法治污的浓厚氛围。

责任单位:市环境污染防治攻坚战领导小组成员单位,各县(市、区)政府。