

中共抚顺市委农村工作领导小组文件

抚委农领发[2021]3号

关于印发《抚顺市实现巩固拓展脱贫攻坚成果 同乡村振兴有效衔接实施方案》的通知

各县（区）委，市委农村工作领导小组各成员单位，市直相关单位：

现将《抚顺市实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接实施方案》印发给你们，请结合工作实际认真贯彻落实。



抚顺市实现巩固拓展脱贫攻坚成果 同乡村振兴有效衔接实施方案

为深入贯彻落实《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）、《辽宁省实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接实施方案》（辽委办发〔2021〕10号）部署要求，进一步细化措施、压实责任，扎实推进全市巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接工作，制定本实施方案。

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，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，全面落实党中央、国务院、市委市政府决策部署和市委十三届第十六次、十七次全会精神，坚持稳中求进工作总基调，坚持市县乡抓落实的体制机制，坚持改革创新，防范化解风险，把巩固拓展脱贫攻坚成果放在突出位置来抓，推动脱贫攻坚政策举措和工作体系逐步向乡村振兴平稳过渡，用乡村振兴巩固拓展脱贫攻坚成果，坚决守住脱

贫攻坚胜利果实，确保不出现规模性返贫，确保实现同乡村振兴有效衔接，确保乡村振兴有序推进，为抚顺全面振兴全方位振兴奠定坚实基础。

（二）目标任务。

2021年至2025年，设立5年过渡期，与市“十四五”规划相衔接，实现工作重点和资源支持全面转向巩固拓展脱贫攻坚成果和全面推进乡村振兴。到2025年，实现脱贫攻坚成果巩固拓展，乡村振兴全面推进。到2035年，实现脱贫地区经济实力显著增强，乡村振兴取得重大进展。

二、具体措施

（一）切实巩固脱贫攻坚成果。

1.稳定主要帮扶政策。过渡期内严格落实“四个不摘”要求，保持现有帮扶政策、资金支持、帮扶力量总体稳定。继续稳定兜底救助类政策，教育、医疗、住房、饮水等民生保障普惠性政策要向有实际困难的脱贫人口适度倾斜，完善和优化产业、就业等发展类政策。边缘易致户与脱贫户、脱贫不稳定户享受同样的帮扶政策。新识别的突发严重困难户根据致贫原因有针对性地进行帮扶，致贫原因稳定消除后不再享受帮扶政策。系统中标注“脱贫不享受政策户”不再享受帮扶政策。（责任单位：市农业农村局、市人社局、市教育局、市卫健委、市医保局、市住建局、市

水务局、市民政局、市财政局等原市脱贫攻坚领导小组成员单位；本项及以下各项措施，除特别注明外，均需要各县区落实，不再逐项列出）

2.开展防止返贫动态监测和帮扶。以县级为单位，组织实施脱贫人口和边缘人口防止返贫动态监测和帮扶工作。建立农户主动申请、部门信息比对、基层干部定期跟踪回访相结合的动态发现与核查机制，以人均年纯收入不低于6600元为基数、逐年增长10%为监测标准，按照村组每月摸排、乡镇每季度审核、县级及时确定的监测程序，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出现严重困难户，进行动态监测。依托市政务数据共享交换平台，建立全市防止返贫大数据监测预警系统，有效提高动态监测工作的信息化水平。精准分析监测户返贫致贫原因，有针对性的开展预防性措施和事后帮扶。（责任单位：市乡村振兴局）

3.压实行业部门责任。落实“两不愁三保障”行业主管部门工作责任。市农业农村局继续推动脱贫地区特色产业可持续发展。市教育局继续落实脱贫家庭义务教育阶段适龄儿童控辍保学政策。市卫生健康委负责防范因病返贫致贫风险，确保“基本医疗有保障”。市住房和城乡建设局通过农村危房改造等多种方式动态监测、保障低收入人口基本住房安全。市水务局组织开展脱贫

人口饮水安全普查，采取水源置换、联网并网、管网改造、水处理设备配套和供水服务等措施巩固饮水安全脱贫攻坚成果。落实其他相关行业主管部门工作责任，健全完善行业帮扶工作体系。

4.加强扶贫项目资产管理。构建资产家底清晰、产权归属明晰、类型界定科学、管护职责明确、运行管理规范的扶贫项目资产管理制度，实现“保本保值增值增效”。按规定除已到户资产外，扶贫资产所有权原则上一次性确权到村集体。依法确权到农户或其他经营主体的扶贫资产，依法维护其财产权利，由其自主管理和运营。有效防止扶贫资产权属异化、转移及变更。资产收益主要用于脱贫人口稳定脱贫、监测人口防止返贫及帮扶、项目运行管护和村级公益事业等。（责任单位：市乡村振兴局、市农业农村局）

（二）有效拓展脱贫攻坚成果。

1.支持乡村振兴重点县、村建设。从财政、金融、土地、人才、基础设施、公共服务等方面对新宾县、清原县、巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴任务重的村给予集中支持，增强区域发展能力，加强跟踪监测，做好评估工作。（责任单位：市委农村工作领导小组各成员单位、市直相关单位）

2.加强农村低收入人口监测。结合防止返贫动态监测和帮扶工作，以现有社会保障体系为基础，对农村低保对象、农村特困

人员、农村易返贫致贫人口，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出现严重困难人口等农村低收入人口开展动态监测。统筹利用民政、扶贫、教育、人力资源社会保障、住房城乡建设、医疗保障等政府部门共享数据，实行线上实时比对监测、线下定期实地摸排，实施“发现对象、风险预警、动态帮扶、消除风险”闭环管理。（责任单位：市委农村工作领导小组各成员单位、市直相关单位）

3.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，提高政策精准性。过渡期内继续落实贫困户的低保家庭收入认定办法，中央和市确定的城乡居民基本养老保险基础养老金不计入低保家庭收入，对因病、因学、就业等导致的家庭刚性支出可按规定在低保家庭收入中给予必要的扣减，对脱贫户中的低保对象动态管理复核期限可按有关规定适当延长，复核后符合条件的继续给予补助，复核后不符合条件的自复核决定之日的下月起停止救助。稳步提高全市城乡低保标准，逐步缩小城乡救助水平差距。全面建立乡镇（街道）临时救助备用金制度，充分发挥临时救助“救急难”的作用。（责任单位：市民政局）

4.完善农村医疗保障政策。原建档立卡贫困人口医疗补充保险补助政策到期后，坚持基本标准，统筹发挥基本医疗保险、大

病保险、医疗救助三重保障制度综合梯次减负功能。完善城乡居民基本医疗保险参保个人缴费资助政策，继续按规定全额资助农村特困人员、低保对象，过渡期内延续实施脱贫人口资助政策，并逐步调整和完善。在逐步提高大病保障水平基础上，大病保险继续对低保对象、特困人员和返贫致贫人口进行倾斜支付。进一步夯实医疗救助托底保障，合理设定年度救助限额，合理控制救助对象政策范围内自付费用比例。分阶段、分对象、分类别调整脱贫攻坚期超常规保障措施，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；将脱贫攻坚期市、县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措施。重点加大医疗救助资金投入，倾斜支持省级乡村振兴重点帮扶县。（责任单位：市医保局）

5.完善养老保障。完善城乡居民基本养老保险费代缴政策，县区政府结合当地实际情况，按照最低缴费档次为参加城乡居民养老保险的低保对象、特困人员、返贫致贫人口、重度残疾人等缴费困难群体代缴全部养老保险费。在提高城乡居民养老保险缴费档次时，对上述困难群体和其他已脱贫人口保留现行最低缴费档次。（责任单位：市人社局、市财政局、市民政局）

6.关爱特殊群体。推进农村特困人员供养服务设施(敬老院)改造提升工程,支持县级区域性中心敬老院建设,重点增强长期照护功能,对失能、部分失能特困人员实施兜底保障。广泛发展互助式养老服务,引导社会资本投资农村养老产业。建立孤儿基本生活费自然增长机制,强化困境儿童分类保障工作,全面实施事实无人抚养儿童保障政策,按规定进一步扩大保障范围。落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度,实施福康工程项目,对符合救助条件的残疾人给予适度补助,开展精神障碍社区康复服务和贫困重度残疾人照护服务。(责任单位:市民政局、市残联、市妇联)

7.做好失能脱贫人口救助。持续将脱贫人口中完全丧失劳动能力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人口,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。(责任单位:市民政局)

8.做好社会帮扶工作。坚持完善定点帮扶、对口帮扶、社会力量参与帮扶机制。市、县两级单位继续参与定点帮扶,定期对定点帮扶成效进行考核评价。对巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴任务重的村,持续从市、县党政机关和企事业单位选派干部到

乡村工作，健全完善选派驻村第一书记和工作队长效机制，加强管理考核，充分发挥选派干部在巩固拓展脱贫攻坚成果、推动乡村振兴中的作用。广泛动员社会力量支持参与帮扶工作。大力组织开展“百企兴百村”行动。（责任单位：市委组织部、市乡村振兴局、市工商联）

（三）推进脱贫攻坚与乡村振兴重点工作衔接。

1.发展壮大乡村特色产业。推进脱贫地区特色产业、特色种养殖发展，培育龙头企业，发展精深加工，创建特色品牌，培育发展休闲观光旅游业，延伸产业链条，实现一二三产业融合发展。鼓励现代农业产业园、科技园、产业融合发展示范园优先支持脱贫县。发挥市内农业科研院所科技帮扶优势，借力科技特派团，大力开展合作共建、技术培训、全产业链开发等可持续帮扶。以项目为龙头，以效能为根本，以联农带农为目标，建成优质粮食、食用菌、蔬菜、中药材、山野菜、林果花、畜禽等7个现代农业产业技术体系。支持“清原龙胆”、“新宾细辛”、“伙房杂粮”等创建区域地标公用品牌，支持“清河大米”、“红升香菇”等12个品牌争创国家级、省级名牌产品、著名商标。推进特色农畜产品、水产品、林特产品等农产品精深加工业发展，到2025年打造一批农产品加工集聚区，培育壮大一批大型农产品加工企业。（责任单位：市农业农村局）

2.加强产业设施建设。支持脱贫地区农产品和食品仓储保鲜、冷链物流设施建设，支持农产品流通企业、批发市场与区域特色产业精准对接。支持脱贫地区培育绿色食品、有机农产品、地理标志农产品，打造区域公用品牌。深入实施全市电子商务进农村综合示范工作，重点推动脱贫地区农特产品依托电商新渠道实现网上销售。（责任单位：市商务局、市农业农村局、市发改委、市供销社）

3.继续大力实施消费帮扶。鼓励党政机关、国有企事业单位、高校、医院等单位的食堂、餐局选用脱贫地区农、畜产品，鼓励有条件的单位从脱贫地区聘用工勤人员。鼓励各县区及相关部门搭建与脱贫地区农畜产品供需对接平台，引导干部职工自发购买。倡导各类协会、各级工会组织支持消费帮扶。大力推广电商帮扶。（责任单位：市直各相关单位）

4.促进脱贫人口稳定就业。搭建用工信息平台，培育区域劳务品牌，加大脱贫人口有组织劳务输出力度。健全终身职业技能培训制度，大力开展农村转移劳动力职业技能培训和创业培训。鼓励脱贫地区在农村人居环境、小型水利、乡村道路、农田整治、水土保持、产业园区、林业草原基础设施等涉农项目建设和管护时广泛采取以工代赈方式。延续支持扶贫车间的优惠政策。过渡期内逐步调整优化生态护林员政策。统筹用好乡村公益岗位，健

全按需设岗、以岗聘任、在岗领补、有序退岗的管理机制，过渡期内逐步调整优化公益岗位政策。（责任单位：市人社局）

5.加大对脱贫地区基础设施建设的支持力度。大力推进“四好农村路”建设，实现具备条件的自然村100%通硬化路。（责任单位：市交通局）统筹推进市县乡村四级物流体系建设，实施“快递进村”工程，实现20户以上自然村4G网络全覆盖。（责任单位：市商务局、市邮政管理局、市通信管理办公室）。加强乡村中小型河流防洪工程和山洪灾害监测预警设施建设。（责任单位：市水务局）。巩固提升抚顺农网供电可靠率。（责任单位：国网抚顺供电公司）。建立和完善农村垃圾治理体系，大力推广新宾县农村生活垃圾分类和资源化利用经验，扎实推进农村生活垃圾整治，2025年农村生活垃圾分类处置体系基本实现乡镇全覆盖。坚持数量服从质量、进度服从实效、求好不求快的要求，扎实推进农村厕所革命。推进农村生活污水治理。发挥村规民约导向约束作用，组织开展以“三清一改”为主要内容的村庄清洁行动，改变影响农村人居环境的不良习惯，重点治理“八乱”，即垃圾乱丢乱扔、柴草乱堆乱积、农机具乱停乱放、污水乱泼乱倒、墙壁乱涂乱画、“小广告”乱贴乱写、畜禽乱撒乱跑、粪污随地乱排等。积极推进和完善畜禽养殖场粪污处理设施建设，2025年全市畜禽粪污综合利用率、畜禽养殖场粪污处理设施装备配套率分别达

到 75%和 95%。总结推广清原县秸秆综合利用示范县经验,不断提高秸秆“五化”综合利用水平,2025 年秸秆综合利用率达到 87%。加快标准地膜推广应用,加大棚膜回收利用力度,防止农膜污染。大力推广使用沼气和生物天然气,提高农村清洁用能比重。

(责任单位:市乡村振兴局、市农业农村局、市住建局、市生态环境局)

6.继续改善义务教育办学条件。加强乡村寄宿制学校和乡村小规模学校建设。加强脱贫地区职业院校(含技工院校)基础能力建设。继续实施家庭经济困难学生资助政策和农村义务教育学生营养改善计划。在脱贫地区普遍增加公费师范生培养供给,加强城乡教师合理流动和对口支援。(责任单位:市教育局、市人社局)

7.过渡期内保持现有健康帮扶政策基本稳定。继续对脱贫患者实施大病集中救治、慢病签约服务、重病兜底保障,将大病专项救治推广作为脱贫地区县域医疗机构对所有大病患者住院治疗的规范措施,对高血压等慢性病落实季度随访或提供健康教育处方,调整完善县域内先诊疗后付费和一站式结算政策。持续开展三级医院对口帮扶县医院能力提升工作,保持原有对口帮扶关系相对稳定,做好医师支援农村工程、县级医院骨干医师培训等项目,以薄弱专科建设为重点,提高县级医院诊疗能力。加大支

持脱贫地区医疗卫生机构基础设施建设和设备配备力度，支持推动县级疾控机构建立核酸检测实验室。（责任单位：市卫健委、市医保局）

8.有效保障住房安全。住房城乡建设、残联等部门联合开展年度农村低收入人口住房安全摸排工作，制定危房改造计划，争取中央财政农村危房改造补助资金，按时完成改造任务。对全市地震高烈度设防地区实施农房抗震改造，确保符合当地设防标准。（责任单位：市住建局）

（四）实现脱贫攻坚与乡村振兴主要政策衔接。

1.衔接好财政投入政策。过渡期内保持财政支持政策总体稳定，脱贫攻坚期间给予贫困地区的财政保障政策，至少要维持3年，并与全面推进乡村振兴加强衔接。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，合理确定财政投入规模，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，现有财政相关转移支付继续倾斜支持脱贫地区，调整优化结构，聚焦支持巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴，按有关规定适当向省级乡村振兴重点帮扶县倾斜。调整优化支持脱贫地区产业发展效果明显的贷款贴息、政府采购等政策，过渡期内延续脱贫攻坚相关税收优惠政策。对农村低收入人口的救助帮扶，

通过现有资金渠道予以支持。（责任单位：市财政局、市税务局）

2.衔接好金融服务政策。2020年及以前发放的扶贫再贷款可按规定展期，同时积极运用支农支小再贷款，支持和引导包括脱贫县在内的所有地区符合条件的地方法人金融机构继续加大对巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、“三农”等领域的信贷投放。进一步完善针对脱贫人口的小额信贷政策。对有较大贷款资金需求、符合条件的对象，鼓励其申请创业担保贷款政策支持。加大对脱贫地区优势特色产业信贷和保险支持力度，进一步完善和推进实施“防贫保”等针对脱贫人口和农村低收入人口防止返贫的保险产品。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。围绕设施农业和经济作物发展，支持脱贫县开展日光温室大棚保险、食用菌和中药材保险。推进农业保险与期货（权）等金融工具联动，优化“保险+期货”试点模式。（责任单位：市金融发展局、抚顺银保监分局、市农业农村局、市财政局、人民银行抚顺市中心支行、各有关金融单位）

3.衔接好土地支持政策。各级党委和政府要强化保护耕地意识，切实担负起主体责任，各级政府主要负责人要承担起耕地保护第一责任人的责任，组织相关部门按照职责分工履职尽责，严

守耕地保护红线。加强规划管控和用途管制，强化非农建设占用耕地的转用管控。以国土空间规划为依据，按照过渡期相关政策，严格落实自然资源部土地利用计划管理要求，市县两级单列安排不少于5%的新增建设用地计划指标专项保障巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴用地，超出部分年底由市级统筹安排。完善增减挂钩节余指标调剂及收益分配机制，修改全市增减挂钩节余指标跨县域调剂交易办法；制定增减挂钩收益使用分配机制，确保增减挂钩收益及时全部返还项目区农村。（责任单位：市自然资源局、市财政局）

4.衔接好人才智力支持政策。落实《关于鼓励引导人才向辽西北等艰苦地区流动的若干措施》，引导广大人才到艰苦地区巩固脱贫攻坚成果，服务乡村振兴。将农业领域人才纳入“兴辽英才计划”支持范围，遴选支持一批农业农村领域高层次人才，推动乡村振兴战略取得新进展。继续实施“抚顺市农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划”，推进落实农村教师差别化补助政策。继续组织全市各级职业院校面向农村和贫困地区招生。按有关规定优先保证贫困地区医疗卫生机构对于全科医生转岗培训和农村订单定向免费医学生培养需求。在省级乡村振兴重点帮扶县对农业科技推广人员探索“县管乡用、下沉到村”的新机制。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。在市、县、乡三级机关考试录用公务员工作中，适当放宽省级乡村振兴重点帮扶县基层公务员招录条件，并拿出一定数量的招录职位，面向本县户籍人员、退役士兵招录。继续在待遇职称等方面实施特殊倾斜政策，鼓励和引导各方面人才向省级乡村振兴重点帮扶县基层流动。（责任单位：市委组织部、市人社局、市教育局、市农业农村局）

三、保障措施

（一）**加强组织领导**。建立健全市县乡抓落实的工作机制，强化四级书记抓巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、推进乡村振兴责任，市委书记带头抓好重大政策措施的组织实施，县委书记要把主要精力放在巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴上，当好“一线总指挥”。充分发挥市、县党委农村工作领导小组作用，加强对巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接工作的统一领导，建立统一高效的实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的决策议事协调工作机制。完善各级乡村振兴机构设置和人员配置，明确职责、充实力量、理顺机制，强化政策指导、推动落实、督促检查等职能，统筹推进各级农办、农业农村、乡村振兴部门形成工作合力。

（二）**强化党建帮扶**。持续加强脱贫村党组织建设，深入开

展农村基层党建“整乡推进、整县提升”示范县乡创建行动，推动软弱涣散村党组织整顿工作常态化、长效化。以村“两委”换届为契机，选好用好管好乡村振兴带头人，进一步严格人选标准、扩大选人视野，注重选拔致富带富能力强、敢闯敢拼、能推动乡村振兴的干部进入村“两委”班子。

（三）坚持规划引领。将实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的重大举措纳入市、县“十四五”规划。将脱贫地区巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴重大工程项目纳入市、县“十四五”相关规划。科学编制市、县“十四五”时期巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接规划。

（四）严格考核评价。脱贫攻坚任务完成后，将巩固拓展脱贫攻坚成果纳入市委管理的县区和部门党政领导班子和领导干部年度考核重点内容。注重与高质量发展综合绩效评价做好衔接，科学设置考核指标，切实减轻基层负担。强化考核结果运用，将考核结果作为干部选拔任用、评先奖优、问责追责的重要参考。建立常态化约谈机制，对考核排名落后、履职不力的县区党委政府和市直部门主要负责同志进行约谈。

各县区各部门相关工作情况于每年12月上旬报市乡村振兴工作部门。市乡村振兴工作部门要抓好督促落实，压实压紧责任，确保各项部署落实落地。