[前言 3](#_Toc467617880)

[第一章 总体要求 1](#_Toc467617881)2

[第一节指导思想 1](#_Toc467617882)2

[第二节基本原则 1](#_Toc467617883)2

[第三节发展目标 1](#_Toc467617884)3

[第二章 发展产业脱贫一批 1](#_Toc467617885)8

[第一节特色产业脱贫 1](#_Toc467617886)8

[第二节电商扶贫 2](#_Toc467617888)4

[第三节资产收益及财政金融扶贫 2](#_Toc467617889)6

[第三章 转移就业脱贫一批 2](#_Toc467617890)8

[第一节大力开展职业技能培训 2](#_Toc467617891)8

[第二节多渠道促进转移就业 3](#_Toc467617892)0

[第四章 易地搬迁脱贫一批 3](#_Toc467617893)2

[第一节精准识别搬迁贫困户 3](#_Toc467617894)2

[第二节积极稳妥实施搬迁安置 3](#_Toc467617895)3

[第三节促进搬迁群众稳定脱贫 3](#_Toc467617896)3

[第五章 教育支持脱贫一批 3](#_Toc467617897)6

[第一节不断提升基础教育水平 3](#_Toc467617898)7

[第二节降低贫困家庭学生就学就业负担 4](#_Toc467617899)2

[第三节加快发展现代职业教育](#_Toc467617900) 47

[第六章 健康扶助脱贫一批](#_Toc467617901) 49

[第一节提升医疗卫生服务能力](#_Toc467617902) 49

[第二节提高医疗保障水平 4](#_Toc467617903)9

[第三节加强疾病预防控制和公共卫生服务 5](#_Toc467617904)1

[第七章 生态保护脱贫一批 5](#_Toc467617905)4

[第一节加大贫困地区生态保护修复力度 5](#_Toc467617906)4

[第二节建立健全生态补偿机制 5](#_Toc467617907)6

[第三节创新生态建设和生态资金使用方式](#_Toc467617908) 60

[第八章 社会保障脱贫一批 6](#_Toc467617909)0

[第一节提高社会救助水平 6](#_Toc467617910)0

[第二节逐步提高农村基本养老保障水平 6](#_Toc467617911)2

[第三节健全“三留守”人员和残疾人关爱服务体系 6](#_Toc467617912)4

[第九章 积极开展社会帮扶脱贫 6](#_Toc467617913)6

[第一节开展对口帮扶与扶贫协作 6](#_Toc467617914)6

[第二节驻村帮扶 6](#_Toc467617915)6

[第三节企业帮扶 6](#_Toc467617916)7

[第四节社会力量帮扶 6](#_Toc467617917)8

[第十章 着力提升贫困地区区域发展能力 7](#_Toc467617918)0

[第一节改善基础设施 7](#_Toc467617919)0

[第二节改善贫困村生活条件 7](#_Toc467617920)2

[第三节解决区域性整体贫困问题](#_Toc467617921) 77

[第十一章 重点项目投资与绩效预测 7](#_Toc467617922)8

[第一节重点项目规划 7](#_Toc467617923)8

[第二节投资概算与绩效预测 8](#_Toc467617924)0

[第十二章 保障措施 8](#_Toc467617925)3

[第一节强化规划引领 8](#_Toc467617926)3

[第二节坚持分类推进 8](#_Toc467617927)4

[第三节创新体制机制 8](#_Toc467617928)5

[第四节加大政策支持 8](#_Toc467617929)7

[第五节强化组织实施 9](#_Toc467617930)1

附表：

 1、凤凰县“十三五”脱贫攻坚规划项目表（2016-2020）

前 言

凤凰县位于湖南省湘西自治州南部，属武陵山区范围。全县总面积1759平方公里，辖17个乡镇，281个行政村(社区)，全县有苗、土家、汉等28个民族，总人口42.8万人，是一个以苗族、土家族为主的少数民族聚居的贫困山区县，全县有少数民族33.6万人，占总人口的78.5%，1986年被列为湖南省贫困县，2002年2月被列为国家扶贫开发工作重点县。2008年被列入湖南省“连片开发”项目试点县。2011年被列入国家武陵山片区区域发展与扶贫攻坚试点县，属典型的“老、少、边、山、穷”县。现有贫困村186个，建档立卡贫困人口68059人。2006年以来，在党中央、国务院、湖南省委、省政府和州委、州政府的亲切关怀下，凤凰县委、县政府认真贯彻落实国家扶贫开发政策，全力推进扶贫攻坚，全县经济社会保持了持续快速发展，城乡面貌发生了深刻变化，人民生活明显提高。

**一、十年扶贫开发成效**

截至2015年，全县实现国民生产总值69.48亿元，总量居全州第二，比2014年增长12%，是2011年1.67倍，年均增长12.3%；实现财政收入8.23亿元，总量居全州第二，比2014年增长16.6%，是2011年的2.39倍，年均增长27.5%；实现全社会固定资产投资47.85亿元，比2014年增长23.9%，是2011年1.39倍，年均增长23.4%；实现城镇居民人均可支配收入19035元、农民人均可支配收入7288元，分别比2014年增加1428元、873元，是2011年的1.5倍和1.82倍，年均增长11.3%和16.1%。凤凰先后获得“中国十佳优秀旅游城市”“中国最佳休闲小城”“中国最宜居城镇”等荣誉称号，被评为湖南省经济发展快进县，成为第六批全国小农水重点县和第二批全国水生态文明城市建设试点。主要体现在以下几方面。

**（一）农业产业化建设稳步发展。**2015年全县实现农业生产总值14.7亿元，实现粮食播种面积42.66万亩、产量12.24万吨，实现蔬菜种植12万亩、特色水果种植21.87万亩、烟叶种植3.4万亩，建立农业专业合作社182个，创建省级畜禽标准化示范场5个、州级畜禽标准化示范场26个。目前落潮井红心猕猴桃产业园、塘桥花海、茨岩高山葡萄产业园、廖家桥菖蒲塘特色水果产业园等标准园建设成效明显。2013年以来，凤凰工业集中区完成标准化厂房建设6万平方米，已有9家旅游商品和农副产品加工企业正在入园发展。2015年，全县实现规模工业增加值4.42亿元，规模企业已达24家，比2011年净增13家。

**（二）农村基础条件大大改观。**10年来，我县坚持把基础设施建设作为扶贫开发有力抓手，按照“渠道不乱、用途不变、各负其责、各记其功”的原则，10年财扶总投入2.15亿元并积极整合其它部门资金用于基础设施建设扶贫，集中投向贫困片带和重点区域，着力解决与群众生产生活密切相关的水、电、路等制约发展的“瓶颈”问题。重点实施改房、改路、改水等工程。贫困村累计新建整修渠道近320公里、水库20座，新增和改善灌溉面积6.5万亩，恢复水毁田土4.5万亩；新建整修通村公路200多条1500多公里，新修300多公里产业机耕道，完成5000多户农村危房改造任务。全县公路通村率达到100%；通自来水率78%；行政村通电率、电话通村率、广播电视通村率分别达100%、98%、100%。农村行路难、饮水难、用电难等问题得到基本改善，农民人均纯收入得到不同程度的提高。

**（三）文化旅游带动日益增强。**历经多年努力，凤凰已成为湘西旅游龙头、湖南旅游窗口、中国旅游名片。2015年，共接待国内外游客1200.02万.人次，实现旅游收入103.23亿元，同比分别增长25.50%、27.48%。文化旅游产业成为带动扶贫攻坚的重要力量。一是带动了农村劳动力转移就业。全县文化旅游产业直接提供就业岗位2万多个，间接就业岗位8万多个，大批农村劳动力进城务工，从事文化旅游服务行业。二是带动了部分村寨就地转产脱贫。现有4个民族特色村寨开发乡村游，还有10个特色村寨将陆续对外开放，这14个村寨村民将就地转移从业，脱贫致富。三是带动了农村特色产业发展。如姜糖产业产值1.8亿元，带动了1.2万亩生姜基地建设，姜农直接收入7000多万元。带动了12万亩蔬菜产业基地、2万亩猕猴桃产业基地。四是带动了农村人口素质提高。农村人口通过参与服务文化旅游产业，思想观念明显转变，发展经济的积极性、主动性增强。

**（四）智力扶贫，农民素质大提升。**“治穷先治愚，扶贫先扶智”。凤凰县始终把法制和道德教育、实用技术培训、农村劳动力转移培训作为扶贫开发的重要工作来抓，农民素质有了大幅提升。10年财扶总投入300万元并积极整合其它部门资金，积极开展法制和道德教育，组织10多万村民开展“学法、知法、守法”和“除陋习、树新风”活动，提倡科学、文明、健康的生活方式，破除愚昧落后的思想。根据市场需求开展劳动力转移培训，培训农民3.2万人，90%以上的学员凭一技或多技之长全部转移进城务工或劳务输出打工，实现了“培训一人、转移一人、脱贫一户”的目标。开展农村实用技术培训，办班873期，培训群众10.8万人次，发放技术资料6万多份，5万多学员就地投身入新农村建设主战场，很多都成为带动地方种养殖业发展的“土专家”和“田秀才”。

**（五）民生事业全面发展。**始终坚持民生优先，不断加大民生事业投入，加快脱贫攻坚步伐。仅2011至2015年累计完成民生投入72.39亿元，其中2015年县财政民生支出21.13亿元，比2011年增加12.86亿元。近年共建成农村合格学校45所、乡镇幼儿园71所。2015年，本级财政预算安排教育经费3亿余元，教育投入达到全县GDP的6.9%，实现了“两个比例，三个增长”；开通教育项目建设“绿色通道”，优先安排教育项目建设，极力破解教育瓶颈，统筹教育均衡发展。全力救助贫困学生，去年救助各教育阶段贫困学生4000多名。全面改善教师住房条件，修建教师公租房1230套。凤凰大幅度提升农村教师岗位津贴，最边远教学点教师每个月最多可以领到1400元津补贴，部分教龄长的村小教师年收入近6万元。扎实推进医疗卫生基础设施建设，全县所有乡镇卫生院完成改造升级，85%的村建有标准卫生室，新农合参合率达97%。救助农村特困人员1.2万人次，落实了2.1万名农村贫困群众的低保政策，14725名库区移民享受国家移民后扶政策，新建乡镇敬老院19所。先后培训农民3.2万人，基本实现“培训一人、转移一人、脱贫一户”的目标。

**（六）“两山”扶贫亮点突出。**2011年，省委、省政府将腊尔山高寒山区列为全省少数民族高寒山区脱贫解困试点。按照“政府主导、规划引导、突出重点、整体推动”的思路，截止2015年，先后整合投入资金5亿多元，全面实施水、电、路、房等基础设施建设。完成了3016栋农村危房改造，解决了1.5万人的住房问题；拉通村组公路79条237公里，整理路基31条107公里，新建机耕道91条294公里；建成38处农村人畜集中供水工程，受益人口3.7万人；全面完成农网改造。常年种植烟叶2万余亩，蔬菜基地1.5万余亩、杜仲基地2000多亩、水果基地5000余亩，农民人均纯收入提高到3182元，比2006年翻了两番。

**二、主要做法及经验**

多年来，我县认真贯彻执行国家、省、州有关扶贫开发会议、文件精神，把扶贫开发作为加快富民强县的重要举措，全面推进“建整扶贫进村”、“精准扶贫入户”等项工作，先后启动实施了“连片开发试点项目”、“高寒山区”扶贫、“两项制度”扶贫项目、“雨露计划”扶贫、“德援”扶贫等、“中石化”扶贫，追高鲁示范村和吉乐村连片建房示范点等扶贫项目，不断创新扶贫工作思路，大力实施领导包片、单位包村、干部驻点的扶贫责任制，着力推进党建扶贫和产业扶贫、基建扶贫、智力扶贫、民生扶贫和高寒山区扶贫。

**（一）坚持区域发展与扶贫攻坚同步推进、相互促进，以文化旅游产业带动扶贫攻坚。**就凤凰的实际来说，坚持抓文化旅游主导产业发展，坚持抓“两山”地区扶贫攻坚，以文化旅游主导产业带动扶贫攻坚、提升扶贫攻坚的思路是正确的。主导产业力量大了，县域经济实力就强，带动扶贫攻坚能力增强，支持扶贫攻坚的能力也增强。

**（二）坚持开展集中连片扶贫攻坚，防止扶贫攻坚布局局部化、盆景化。**我县在推进扶贫攻坚工作中，按照“总体规划、整体开发、整合资源、重点推进”的思路，集中连片、整体推进扶贫攻坚工作，做到统一编制规划、统一布局产业、整合使用资金、同步实施项目，改变了过去“撒胡椒面”的扶贫方式，有利于提高扶贫攻坚效益。

**（三）坚持基础设施扶贫、产业扶贫、民生扶贫、教育扶贫整体推进，提高扶贫整体效益。**凤凰贫困落后的原因是综合的，有基础落后的原因，有产业缺乏的原因，有民生保障水平低的原因，有人口素质低的原因，必须综合施策、整体推进，努力提高扶贫攻坚整体效益。在扶贫工作中，我们坚持基础设施扶贫先行，政府集中力量帮助解决贫困片区路、电、水、房等问题。始终坚持以产业扶贫为主攻方向，产业扶贫政府引导，以合作社模式推进，引进龙头企业开发，主动对接市场。坚持以民生扶贫为保障，健全社会保障体系，提高公共服务水平。

**（四）坚持固本强基，强化村级组织和农村党员的中坚引领作用。**扶贫工作，政府不能包揽，必须坚持政府引导，以村为主。依靠村级组织推动产业发展，依靠农村党员支撑产业发展。从凤凰扶贫实践看，往往一个优秀村支书就会带起一支队伍，一个村委会就会建成一个合作社，共同建成一个产业。

**（五）坚持落实扶贫开发责任，创新扶贫开发模式。**分级落实扶贫开发责任，按照“书记县长负总责、县级领导联片抓、县直部门对口帮、责任部门集中扶”的要求，制定绩效考核。突出产业扶贫、精准扶贫，实施一乡一策、一村一策、一户一个脱贫计划，健全完善“一改两扶一强”扶贫开发模式（“一改”指改善农村群众生活生产条件，“两扶”指一手抓产业开发扶贫、一手抓素质技能扶持，“一强”指加强农村基层党组织和班子建设），整体推进、连片开发，全方位开展脱贫解困工作。大力推行农业科技特派员“1+n+1”工作模式（即一名特派员，负责带动n个乡土科技人才骨干，建立一个示范基地），以农业产业化提升农业、致富农民、带动农村。

**三、存在的主要困难和问题**

十年来，扶贫开发工作尽管取得了较大成效，但由于历史、自然等方面的原因，在发展过程中也凸显出诸多问题和不足，有主客观方面的原因。

**（一）扶贫任务依然艰巨。**2015年底，我县尚有贫困人口68059人，占全县农村人口的19%。我县贫困人口大多数居住在边远高寒山区、水库淹没区，自然条件差，土地资源少，基础设施落后，社会发展程度低，脱贫难度极大。

**（二）基本条件依然艰苦。**由于自然条件恶劣，后天投入不足，改造力度小，水、路、电等基本的生活条件有了明显改善，但生产条件改善任重道远。全县尚有50个村没有完全解决人畜饮水问题；35个村只通简易公路，85个自然寨未达到村组级公路标准，上千条产业开发路急待开工建设；200个贫困村近20万亩稻田，仅有8.5万亩能实现旱涝保收；五小水利项目建设及园区灌溉供水设施配套任务仍然十分艰巨。

**（三）贫困户增收依然艰难。**柑橘、猕猴桃、烟叶和蔬菜等产业，具有良好的发展基础，曾给百姓带来过很好的效益，但受市场和自然灾害影响大，加之贫困农户，开发层次较低，收入来源单一，增收不稳、波动大。

**(四)规划落实难。**全县共规划建设项目178个（含打捆项目），总投资403.9亿元，其中基础设施项目47个，计划投资114.4亿元；产业发展项目35个，计划投资179.1亿元；民生改善项目19个，计划投资31.1亿元；公共服务项目38个，计划投资32.4亿元；能力建设项目5个，计划投资3.6亿元；生态环境项目34个，计划投资43.3亿元。2011年至2015年，累计完成投资不到百个亿元，占不到30%。

**(五)产业化建设力度不大、程度不深。**全县产业建设的发展方向虽已明确，但产业培育的合力和具体路径尚未形成，产业供给侧与需求侧矛盾突出，三次产业正处于艰难转型期。文化旅游产品体系不健全，高端旅游产品、现代服务设施缺乏，低质量恶性竞争现象突出，旅游市场表象热闹但效益不高；涉旅工业、涉旅农业还处于起步阶段。

**(六)脱贫攻坚办法不多、精准不够。**过来，由于我们办法不多、精准不够，贫困户底子不清、针对性措施不强，部分群众“等靠要”思想还比较普遍，部门简单帮扶现象比较突出，现有贫困人口的脱贫工作越来越难。

**四、凤凰县“十三五”脱贫攻坚规划编制依据**

1、《中国农村扶贫开发纲要（2011－2020年）》（中发[2011]10号）；

2、中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于创新机制扎实推进扶贫开发工作的意见》的通知（中办发[2013]25号）；

3、中共中央、国务院印发《关于打赢脱贫攻坚战的决定》（中发[2015]34号）；

4、国务院办公厅印发《关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》（国办发[2016]22号）；

5、湖南省委办公厅湖南省人民政府办公厅印发《关于创新机制扎实推进扶贫开发工作的意见》的通知（湘办发[2014]8号）；

6、省委、省政府印发《关于深入贯彻<党中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定>的实施意见》（湘发[2016]7号）；

7、省政府办公厅印发《关于推进贫困县统筹整合使用财政涉农资金工作的实施意见》（湘政办发[2016]53号）；

8、《武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划（2011-2020年）》；

9、《中共湘西自治州委湘西自治州人民政府关于打赢精准脱贫攻坚战的意见》（州发[2016]1号）；

10、湘西自治州委湘西自治州人民政府印发《湘西自治州精准脱贫“十项工程”实施方案（试行）》（州办发[2016]3号）；

12、州委州政府《关于加快推进扶贫开发工作的意见》（州发[2014]1号）。

**五、凤凰县“十三五”脱贫攻坚规划编制期限及规划范围**

1、规划编制期限为2016－2020年；

2、规划范围为湖南省凤凰县。

第一章 总体要求

第一节指导思想

深入贯彻党的十八大以及十八届三中、四中、五中、六中全会精神，以习近平总书记关于扶贫开发的系列重要讲话精神为指导，紧紧围绕“四个全面”战略布局和脱贫攻坚总体思路，牢固树立创新、协调、开放、绿色、共享发展的理念，遵循省委、省政府关于脱贫攻坚的决策部署，以贫困县、贫困村、贫困人口退出为目标，坚持扶贫开发与经济社会发展相互促进，与生态保护并重，与社会保障有效衔接，不断创新体制机制，充分发挥政府、市场和社会协同作用，坚决打赢脱贫攻坚战。

在脱贫攻坚工作中，坚持“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”，以改革创新为动力，以消除贫困、改善民生、实现共同富裕为目标，着力消除体制机制障碍，增强内生动力和发展活力，改善贫困地区发展条件，提高贫困群众生活水平，缓解贫富差距扩大的趋势，坚决打赢这场输不起的脱贫攻坚战，确保到2020年，与全国同步建成全面小康社会。

第二节基本原则

**——党委领导、政府主导。**充分发挥各级党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，强化政府责任，引领市场、社会协同发力。

**——精准扶贫、精准脱贫。**全面落实“六个精准”要求，解决好扶持谁、谁来扶、怎么扶的问题，做到真扶贫、扶真贫、真脱贫。

**——分类指导、绿色发展。**因地制宜、因人施策，分类分批推进攻坚行动；把生态保护放在优先位置，扶贫开发不能以牺牲生态为代价，探索生态脱贫新路子。

**——问题导向、改革创新。**把解决群众最关心、最直接、最现实的问题放在首位，深化改革创新，推动扶贫路径、资源使用方式、发展模式、考评体系转型优化。

**——自力更生、艰苦奋斗。**充分调动贫困地区干部群众积极性和创造性，切实加强贫困地区农村基层党组织建设，注重发挥贫困群众主体作用，通过苦干实干改变贫困面貌。

第三节 发展目标

**一、总体目标**

**1、脱贫摘帽目标。**按照“两年攻坚，三年巩固，应兜尽兜，稳定脱贫。”的总体部署，到2019年，提前实现凤凰县贫困县摘帽，186个贫困村全部出列，全县98347贫困人口如期脱贫，实现不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障的“两不愁、三保障”。农村居民人均可支配收入达到8000元以上，基本公共服务主要领域指标接近全省全国平均水平；到2020年，全县贫困地区、贫困人口生产生活条件明显改善，基本公共服务水平大幅度提高，农户自我发展能力显著增强，全面消除绝对贫困现象，农村居民人均可支配收入达到10000元以上，与全省、全国同步达到全面建成小康社会目标。

**2、主要建设任务。**主要应包括产业发展、易地扶贫搬迁、转移就业、教育支持、社保兜底、基础设施、生态保护、健康扶贫、危房改造等项目和专项行动。项目和行动要按照“六个精准”、“五个一批”要求谋划推进，切实做到精准扶贫、精准脱贫。

**凤凰县“十三五”脱贫攻坚完成情况表**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  指标 年度 | 贫困人口脱贫 | 贫困村脱贫出列 |
| 当年贫困人口数（人） | 脱贫人口（人） | 当年贫困村数（个） | 脱贫村数（个） |
| 2016 | 67594 | 14065 | 186 | 31 |
| 2017 | 53529 | 17415 | 155 | 35 |
| 2018 | 36114 | 18008 | 120 | 65 |
| 2019 | 18106 | 18106 | 50 | 55 |
| 2020 | 巩固提高实现全面小康 |

**二、具体目标**

**（一）加大产业扶贫力度**

按照国家和省扶贫开发政策要求，结合凤凰县扶贫开发工作的实际情况，紧密围绕促进减贫的目标，大力发展特色高效农业，加大对烟叶、猕猴桃、油茶、特色小水果、柑桔、商品蔬菜、中药材、水稻等特色农林产业项目和湘西黄牛、武陵白羊、湘西黑猪、稻花鱼、家禽等特色养殖业项目的扶持，大力推进高标准农田及生态种养殖循环农业建设，大力推广光伏发电项目，确保每名脱贫人口至少得到一轮产业扶贫项目扶持，实现以产业发展带动贫困人口稳定脱贫。

**（二）实施转移就业脱贫**

实施职业技能提升和转移就业培训工程，大力开展针对贫困劳动力的“雨露计划”培训、新型农民培训和职业学历教育资助工程，确保有意愿的贫困劳动力都能掌握1门致富技能，实现靠技能脱贫致富。支持贫困地区农民工返乡创业，落实好降低创业门槛。大力开展贫困村致富带头人培训，增强带领贫困农民脱贫致富的示范引领能力。

**（三）加快住房改造及易地搬迁**

大力实施贫困农户危房改造和易地扶贫搬迁工程。“十三五”期间，对全县6514户、22799名贫困农户实施危房改造工程；扎实开展贫困农户易地扶贫搬迁工程，确保国家相关扶持政策到户到人，“十三五”期间完成全县3143户、13585名贫困人口易地扶贫搬迁工作，切实改善贫困地区困难群众基本居住条件。

**（四）大力推进教育扶贫工程**

扩大学前教育资源覆盖面，支持贫困家庭幼儿接受学前教育，普及高中阶段教育，让贫困家庭子女都能接受公平有质量的教育，阻断贫困代际传递。加大对中、高职、大专在校贫困家庭学生“雨露计划”扶持力度，实行应补尽补；建立财政专项扶贫助学基金，加大对特困家庭子女就学的扶持力度。

**（五）开展医疗保险和救助**

推进贫困地区基本公共卫生服务均等化，构筑基本医疗保险、大病保险、医疗救助“三重医疗保障”，对贫困人口实行基本医疗和大病保险制度全覆盖，降低贫困人口医疗救助起付线，最大限度减轻贫困人口的医疗负担，有效遏制和阻止因病致贫、因病返贫。

**（六）建立生态补偿机制**

加大贫困地区生态保护修复力度，增加重点生态功能区转移支付，扩大政策实施范围，积极探索生态保护脱贫的新路子，让有劳动能力的贫困人口就地转成护林员等生态保护人员。

**（七）实行农村低保兜底**

加强农村最低生活保障制度与扶贫政策的有效衔接，加大最低生活保障资金投入力度，对符合条件的贫困家庭及时纳入最低生活保障范围，做到应保尽保。对无劳动能力并且无法依靠产业扶持和就业帮助脱贫的特殊贫困人口（低保人口）和重度残疾人，实行政策性保障兜底。加大医疗救助、临时救助等专项救助力度，减少因灾、因病返贫现象发生。

**（八）积极开展金融扶贫**

围绕帮助农村扶贫对象缓解生产性资金短缺困难，进一步增加金融产业扶贫资金规模，加大金融杠杆对产业扶贫的拉动，确保获贷贫困户占全部建档立卡贫困户的比例2020年达到70%。加强贫困地区金融服务基础设施建设，扩大乡村服务网点，不断拓展服务品种和领域，提升金融服务水平。

**（九）着力改善贫困地区基础设施条件**

优先解决道路、饮水、电力、通信等制约贫困地区发展的突出问题。加快推进光伏扶贫工程建设。加快推进广播电视户户通和实现数字广播电视全覆盖。将有治理条件的贫困村优先纳入农村环境整治和美丽乡村建设实施范围。

**（十）着力提升贫困地区基本公共服务水平**

加快贫困村卫生室和村医生队伍建设，加大业务培训力度，提高基层医疗卫生服务水平，全面实施贫困地区重大公共卫生项目，力争让贫困地区群众享有全省同等的基本公共卫生和基本医疗服务。加强贫困地区公共文化设施建设，整合资源，重点实施贫困村村级综合文化服务中心建设项目。加快贫困地区社会福利和养老设施建设，在自愿的前提下对“三无”人员实行集中供养，重视解决贫困地区留守儿童、留守妇女、留守老人问题。

第二章 发展产业脱贫一批

第一节特色产业脱贫

《贫困地区发展特色产业促进精准脱贫指导意见》指出，发展特色产业是提高贫困地区自我发展能力的根本举措。《贫困地区发展特色产业促进精准脱贫指导意见》强调要以创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念为引领，切实按照中央脱贫攻坚的战略部署和精准扶贫、精准脱贫的基本方略，紧紧围绕建档立卡贫困人口增收脱贫，发挥新型经营主体和龙头企业带动作用，整合财政涉农资金，加大金融支持力度，加快培育一批能带动贫困户长期稳定增收的特色优势产业。要坚持聚力到户、受益精准，因地制宜、产业精准，科学设计、项目精准，保护生态、绿色发展，帮贫脱贫、联动联考。力争到2020年，贫困县扶持建设一批贫困人口参与度高的特色产业基地，建成一批对贫困户脱贫带动能力强的特色产品加工、服务基地，初步形成特色产业体系；贫困乡镇、贫困村特色产业突出，特色产业增加值显著提升；贫困户掌握1至2项实用技术，自我发展能力明显增强，实现产业脱贫。

**一、大力发展山地特色种植业**

突出凤凰县自身独特的生态环境条件和区位优势，凤凰县“十三五”脱贫攻坚规划期间规划建成9个万亩精品园、特色标准园75个、千亩标准园180个、百亩示范园2000个，高效专业合作社146个以上，特色产业面积累计达到681600亩以上。建设烟叶、猕猴桃、油茶、特色小水果、柑桔、商品蔬菜、中药材、水稻等生态农业生产基地，切实促进农业增效、农民增收、贫困群众致富。

发动贫困地区农户积极参与特色产业种植和基地改造，完善基础设施建设，提质增效，推动标准化生产，培育扶持贫困户参与经营的专业合作社和家庭农场，带领贫困户走上农业产业化经营道路，要求产品全部达到无公害产品质量标准，无公害认证面积达到50%。可以灵活采用“公司+合作社+基地+农户”、“公司+合作社+村级集体经济”、“公司+合作社+农户”等发展模式，保证贫困户的入股分红，带动一批贫困户脱贫。通过实施特色产业脱贫工程，带动全县建档立卡贫困人口35051人精准脱贫。

**（一）烟叶产业**

规划在全县各乡镇发展烟叶种植基地总面积累计达7.04万亩，项目总投资2112万元，其中财政专项扶持资金1408万元，农户自筹704万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持0.7万人次。

**（二）猕猴桃产业**

规划在沱江镇、廖家桥镇等17个乡镇68个村发展猕猴桃种植基地总面积累计达6.6万亩，项目总投资14850万元，其中财政专项扶持资金9900万元，农户自筹4950万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持4.9万人次。

**（三）油茶产业**

规划在阿拉营、茶田镇等13个乡镇62个村发展油茶种植基地总面积累计达8.8万亩，项目总投资8820万元，其中财政专项扶持资金5880万元，农户自筹2940万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持2.6万人次。

**（四）特色小水果**

规划在全县各乡镇发展特色小水果种植基地总面积累计达8.4万亩，项目总投资6300万元，其中财政专项扶持资金4200万元，农户自筹2100万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持2.1万人次。

**（五）商品蔬菜**

规划在全县各乡镇发展商品蔬菜种植基地总面积累计达6万亩，项目总投资1800万元，其中财政专项扶持资金1200万元，农户自筹600万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持0.6万人次。

**（六）优质水稻**

规划在腊尔山、山江镇等10个乡镇59个村发展优质水稻种植基地总面积累计达7.7万亩，项目总投资2310万元，其中财政专项扶持资金1540万元，农户自筹770万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持0.3万人次。

**（七）雪茶**

规划在茶田镇、新场镇等7个乡镇15个村发展雪茶种植基地总面积累计达6969.4亩，项目总投资992.63万元，其中财政专项扶持资金695.63万元，农户自筹297万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持0.6万人次。

1. **茶叶**

规划在阿拉营、落潮井镇等7个乡镇27个村发展茶叶种植基地总面积累计达22268.2亩，项目总投资3177.38万元，其中财政专项扶持资金2224.38万元，农户自筹953万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持1.2万人次。

1. **瓜蒌**

规划在腊尔山镇、两林乡、禾库镇3个乡镇13个村发展瓜蒌种植基地总面积累计达2608亩，项目总投资152.1万元，其中财政专项扶持资金106.5万元，农户自筹45.6万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持0.05万人次。

1. **迷迭香**

规划在吉信镇、落潮井镇等5个21个村发展迷迭香种植基地总面积累计达1557.9亩，项目总投资415.26万元，其中财政专项扶持资金290.682万元，农户自筹124.578万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持0.3万人次。

1. **丹参**

规划在腊尔山镇、两林乡等15个乡镇68个村发展丹参种植基地总面积累计达8820.5亩，项目总投资577.86万元，其中财政专项扶持资金404.86万元，农户自筹173万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持0.4万人次。

**二、大力发展特色畜禽渔养殖业**

围绕“打造全国特色农业大县”的目标，在全县贫困区域集中建设湘西黄牛、武陵白羊、湘西黑猪、稻花鱼、家禽养殖示范区。各贫困村或贫困集中区域组建一个代表性的专业合作组织，合作组织与相关企业签订合作协议，以“三变”为契机形成“公司+合作社+贫困户”的模式发展生态养殖产业。集中养殖场基础设施由政府负责解决建设资金，基地建成后，基地产权归当地政府所有，由当地政府委托合作组织管理养殖场资产，合作组织和企业签订生态养殖合作协议进行生产经营管理，由公司和合作组织统一选址建设标准化生态循环养殖场，统一供应种苗、统一供应饲料、统一技术指导、统一疫病防治、统一回收成品等，使公司和合作组织形成利益链接有机整体，确保养殖成功，实现脱贫目标。

**（一）湘西黄牛养殖示范基地**

规划在全县各乡镇养殖湘西黄牛保种繁育累计达3.14万头，项目总投资4577.5万元，其中财政专项扶持资金3140万元，农户自筹1437.5万元，“十三五”期间项目扶持建档立卡贫困人口扶持1.2万人次。

**（二）武陵白羊养殖示范基地**

规划在全县各乡镇养殖武陵白羊保种繁育累计达4.5万头，项目总投资2025万元，其中财政专项扶持资金1350万元，农户自筹675万元,“十三五”期间项目扶持建档立卡贫困人口扶持0.7万人次。

**（三）湘西黑猪养殖示范基地**

规划在全县各乡镇养殖湘西黑猪保种繁育累计达3.7万头，项目总投资1555万元，其中财政专项扶持资金1100万元，农户自筹455万元，“十三五”期间项目扶持建档立卡贫困人口扶持0.3万人次。

**（四）稻花鱼养殖基地**

规划在全县各乡镇养殖稻花鱼累计达183.6万尾，项目总投资3522万元，其中财政专项扶持资金2348万元，农户自筹1174万元，“十三五”期间项目扶持建档立卡贫困人口扶持1.2万人次。

**（五）家禽项目养殖基地**

规划在全县各乡镇养殖鸡、鸭、鹅累计达108万羽，项目总投资364.5万元，其中财政专项扶持资金243万元，农户自筹121.5万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持0.12万人次。

**三、特色加工项目建设**

通过入股或直接帮扶，支持腊肉、牛肉、中药材、水晶球等加工业建设，增加就业岗位，解决易地搬迁户就业问题，让易地搬迁户真正能“搬得出，稳得住，能致富”。

**（一）腊肉加工项目**

规划在2017年全县各乡镇建设腊肉加工项目，腊肉加工产量达4000吨/年，项目总投资650万元，其中财政专项扶持资金500万元，业主投入150万元，“十三五”期间项目扶持建档立卡贫困人口扶持2500人次。

**（二）牛肉加工项目**

规划在2017年全县各乡镇建设牛肉加工项目，牛肉加工产量达3000吨/年，项目总投资650万元，其中财政专项扶持资金500万元，业主投入150万元，“十三五”期间项目扶持建档立卡贫困人口扶持2500人次。

**（三）中药材加工项目**

规划在2017年全县各乡镇建设中药材加工项目，中药材加工产量达5000吨/年，项目总投资650万元，其中财政专项扶持资金500万元，业主投入150万元，“十三五”期间扶持建档立卡贫困人口扶持2500人次。

**（四）水晶球加工项目**

规划在2017年阿拉营镇建设水晶球加工项目，水晶球加工产量达10000吨/年，项目总投资2600万元，其中财政专项扶持资金2000万元，业主投入600万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持7500人次。

第二节电商扶贫

着力推进农村“互联网+”扶贫工程，加快贫困乡村宽带网络建设，到2020年底实现行政村90%通宽带，农村家庭宽带普及率达38%，农村家庭宽带接入能力达到10M以上。加快贫困地区网络物流体系、特色农产品供应监管体系建设，推进邮政、商务、供销合作等系统在贫困乡村建立服务网点，推广“互联网+特色农产品”电商模式。支持电商、快递、物流企业拓展农村业务，加快我县“农村商务综合服务体”电商模式在贫困县落地运营，推进京东和苏宁等知名电商平台在我县贫困地区建立县域电商服务中心，支持我县贫困地区在知名电商平台上开设当地特色馆。健全农村电商服务体系，对贫困家庭开设网店给予网络资费补助、小额信贷等支持，培育发展一批“淘宝村”“快递村”。开展互联网为农便民服务，鼓励金融机构在贫困乡村设立服务网点，改善农村网点支付结算金融服务条件，促进贫困地区商业网点线上、线下全覆盖。

规划在廖家桥镇廖家桥村建设果蔬加工厂二期厂房设备安装，项目总投资2000万元，在廖农桥镇廖家桥村工业园区冷链、物流中心项目总投资1000万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持88967人次。

规划建成17个乡镇电商服务站，340个村级电商服务站，实现农村电子商务综合服务站乡镇、村全覆盖。每个站点建筑面积20-35平米，主要建设内容：房屋装修（打制货架、电脑桌等）、设备购置（每个站配置一台电脑、一台针式打印机、一台显示频、一台POS机等）和其它支出（门牌广告等)，项目总投资820万元，其中财政专项扶持资金820万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持95501人次。

规划在2018年打造网销“一县一品”品牌1个，入驻线上扶贫馆1个（积极对接大平台），开设线下电商扶贫特产专区4个，贫困村农村电商服务站4个，业务培训200人次，扶贫小店开设及专属微信群建立1个，扶贫小店运营及服务281个，培育示范村级服务站5个，项目总投资100.56万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持88967人次。

规划在凤凰之窗、廖家桥镇菖蒲塘村、古双云村打造“一县一品”，电视直播、网络直播、下树启动仪式、宣传推广，菖蒲塘特色水果宣传推广等，项目总投资93万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持735人次。

规划建设“湘西为村”电商平台84个，购买为村公众号升级服务费，推广培训，村级农副产品商标注册，网络安装及其他配套设施，项目总投资504万元，其中财政专项扶持资金504万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持7980人次。

第三节资产收益及财政金融扶贫

党的十八大以来，中央提出要积极探索对贫困人口实行资产收益扶贫，切实增加贫困人口的资产性收入。让贫困户特别是丧失劳动能力的贫困户，充分利用既有的资源、资产，参与产业发展，成为股东或“包租公”，获取分红或租金，从而享受到产业发展的成果。按照“能股就不租、能合就不租、能股就不断、能合就不断”的原则，加快推进资产收益扶贫。今后凡是企业到贫困地区实施扶贫开发项目的，原则上都要安排一部分股份给当地农户，并将这个要求作为项目实施的前置要件。农户可以土地、山林、房屋等资源入股。并积极探索财政扶贫资金入股经营模式，将财政投入到村到户的发展类资金转变为村集体或贫困户持有的资本金，折股量化到村到户后，入股到龙头企业、农民合作社或种养大户等市场经营主体，负赢不负亏，每年按经营利润享受分红。鼓励扶贫小额信贷资金入股、合作经营模式。贫困户与企业签订合作协议，贫困户将扶贫小额贷款直接委托给企业，项目收益按比例分成。

发挥政府投入在扶贫开发中的主导作用，积极开辟扶贫开发新的资金渠道，确保投入力度与扶贫攻坚相适应。围绕精准扶贫、精准脱贫基本方略，采取有效措施，优化财政资金供给机制。以摘帽销号为目标，以减贫成效为导向，以扶贫规划为引领，以重点项目为平台，把目标相近、方向类同的涉农资金统筹整合使用。建立贫困户贷款风险基金和风险补偿长效补充机制，建立县级扶贫投融资平台。积极探索财政扶贫资金和农村集体资源量化到户、股份合作、入股分红、流动发展的模式，推动农村资源变股权、资金变股金、农民变股民的“三变”改革，开展资金收益扶贫，实现扶贫开发由短期“输血”向长期“造血”转变。深入开展财政扶持村级集体经济发展工作，盘活农村集体资产资源，培育新型农业经营主体，促进经营组织方式变革，形成财政支农资金使用与农户利益联接的“折股量化”机制。

通过投入财政专项扶持资金入股产业及配套设施，购置门面、摊位等方式增加贫困户和村集体经济收入，项目总投资2644万元，其中财政专项扶持资金2644万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持3.6万人次。

规划发展扶贫小额信贷项目，覆盖贫困户70%，每个贫困户补贴1.4万元；对“四有两好一项目”的建档立卡户发展产业和参与扶贫带动贫困户的经济组织贷款贴息补贴；按贷款投放额度1：10比例建立风险补偿准备金。项目总投资3695.5万元，其中财政专项扶持资金3695.5万元。“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持2.3万人次。

规划建成53个光伏发电扶贫项目3137千瓦，项目总投资2564.58万元，增加村集体收入，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持5.4万人次。

第三章 转移就业脱贫一批

第一节大力开展职业技能培训

加大劳务输出培训力度，统筹使用各类培训资源，以就业为导向，提高培训的针对性和有效性。鼓励职业学校和技工学校招收贫困家庭子女，提高“雨露计划”信息化水平和技能培训补贴标准，简化补贴对象认定程序，实行应补尽补、直补到户。实现有培训需求的贫困人口职业技能培训和农村实用技术培训全覆盖。组织周边贫困村有培训愿望的贫困人员就近参加培训，根据当地实际情况按照“要什么学什么，缺什么补什么”、“订单（向）式”等培训原则，确保贫困家庭劳动力至少掌握一门致富技能；加大创业培训力度，积极开展贫困村创业致富带头人创业培训，支持创业致富带头人在贫困村创办企业、发展新型农业经营主体，鼓励创业致富带头人带动扶贫对象积极参与创业项目、多渠道增加收入。通过实施转移就业脱贫工程，带动全县建档立卡贫困人口20751人精准脱贫。

**农村实用技术培训。**聘请市内外农业领域相关专家深入贫困村，围绕当地特色产业或主导产业发展，在贫困村和建档立卡贫困户中着力开展有针对性的实用技术培训。通过培训促进贫困村和贫困户的产业发展，增加贫困家庭收入，提高其科学致富能力。采用“室内课堂”和“田间课堂”相结合的方式，为贫困户进行农业生产现场示范和指导，注重提高农业技术培训的实效性和推广性。2016-2020年，农民实用技术培训1.2万人次，项目总投资437.52万元，其中财政专项扶贫资金437.52万元。

**职业技能培训项目。**规划在全县组织周边贫困村有培训愿望的贫困人员就近参加培训，根据当地实际情况按照“要什么学什么，缺什么补什么”、“订单（向）式”等培训原则，帮助贫困户掌握一技之长。共培训1750人次，项目总投资329万元，其中财政专项扶持资金329万元。

**创业培训项目。**规划在全县组织周边贫困村有培训愿望的贫困人员就近参加培训，根据当地实际情况按照“要什么学什么，缺什么补什么”、“订单（向）式”等培训原则，帮助贫困户掌握一技之长。共培训600人次，项目总投资48万元，其中财政专项扶持资金48万元。

**移民培训项目。**规划在全县组织贫困村移民培训项目，移民村第一书记培训,库区青年移民创业,根据实际情况按照“要什么学什么，缺什么补什么”、“订单（向）式”等培训原则，帮助贫困户掌握一技之长。共培训1950人次，项目总投资395万元，其中行业部门资金395万元。

**就业培训扶贫项目。**规划在全县对通过半年以上职业技能培训获得初、中级职业资格证书的，共培训215人项目总投资70万元，其中行业部门资金70万元。

**致富带头人培训。**规划在全县对部分贫困人口进行致富带头人培训，2016-2020年，共培训1596人次，项目总投资654.68万元，其中财政专项扶持资金654.68万元。

**劳务协作试点交通费补助项目。**凡在2016年1月1日后，参加劳务协作脱贫转移就业的贫困人口，凭企业招用劳动合同（就业协议）和交通票据，按照省外、省内、县外县内据实分别给予一次性不超过400元、200元、100元交通路费补助,一人只能享受一次，不得重复申报，所需资金从财政扶贫专项资金中列支。2016-2020年，规划实施2.4万人次，项目总投资1063.31万元，其中行业部门资金1063.31万元。

第二节 多渠道促进转移就业

把劳动力转移作为贫困户脱贫致富最直接有效的手段，实现劳动力转移就业由盲目流动向有序流动转变。

1、完善就业服务保障体系。按照“一人一卡、一村一册、一乡一柜、一县一库”的要求，建全劳动力资源信息数据库，为全县劳动力建档立卡，使贫困劳动力转移就业精准到人，实现资源信息共享。劳动就业和社会保障服务平台标准化建设覆盖到所有乡镇，定期发布用工信息，设立专门求职登记窗口，实现劳动者求职就近登记。

2、加快农民技能培训，依托“新型职业农民培育工程”、“雨露计划”等培训，以县农广校、县职业中专学校为基地，深入推进新型农民培育，提高农业经营主体经营能力，有计划地对贫困户进行技术培训工作，实现技术培训贫困户全覆盖。同时整合相关培训资金，建立农民技能培训基金，支持具有特殊种养技术的龙头企业、专业合作社、家庭农场等第三方机构对农民和贫困户进行技术指导和提供其他综合性服务，并给予适当的奖补。通过企业、专业合作社、致富能人的技术指导和培训，为农村培养源源不断的“经济能人、致富专家、农民能手”等，为特色产业健康发展，农民脱贫致富，建立有效途径。

3、购买公共服务开发岗位。以政府购买公共服务的形式，开发一批农村公路养护、水利设施维护、村寨卫生保洁以及城镇环卫等岗位，倾斜用于扶持农村贫困人口和城镇零就业贫困家庭就业，帮助贫困群众“造碗”，扩大脱贫路径。

4、鼓励创业带动就业。加大支持创新创业力度，鼓励贫困人口和返乡农民工创业，对符合小额担保贷款政策的扶贫对象，经就业部门审核后按规定给予创业担保贷款贴息扶持；打造创业示范乡镇，对带动5人以上扶贫对象就业的民营企业、专业合作社、创业示范户等经济组织，经就业部门审核后按规定给予创业担保贷款贴息扶持。

5、加快农民实用技术培训，开展水稻、油菜、猕猴桃等栽培技术，让农民掌握一至两门实用技术，促进产业发展；开展畜牧水产科学养殖、畜禽水产品质安全、规模场粪污处理等方面知识的培训，帮助农户掌握实用技术，促进贫困农户增收脱贫。

6、鼓励就近就地转移就业。实施“73”计划，推进创新创业园区建设，依托创新创业园区吸纳贫困劳动力转移就业，鼓励贫困劳动力就近就地转移就业。加强劳务合作基地建设，积极开展劳务对接，为务工人员提供维权服务。通过实施转移就业工程，带动全县2.07万人精准脱贫。

第四章 易地搬迁脱贫一批

第一节精准识别搬迁贫困户

**一、搬迁对象**

根据《国家发展改革委印发关于做好新时期易地扶贫搬迁工作的指导意见的通知》（发改地区〔2014〕2174号）精神，易地扶贫搬迁对象是居住在环境恶劣、生态脆弱、不具备基本生产和发展条件、“一方水土养不活一方人”的深山区、石山区、荒漠区、高寒区、地方病多发区等的农村贫困人口，优先安排位于地震活跃带及受泥石流、滑坡等地质灾害威胁的贫困人口。对于上述地区以外的贫困人口和因采矿沉陷、开发占地、工程建设、城镇扩建、生态保护区设立和建设等原因需搬迁的人口，以及平原地区、行蓄洪区、重大自然灾害恢复重建区等的农村贫困人口，不作为易地扶贫搬迁对象。

**二、搬迁规模**

通过深入调研和摸底调查，“十三五”期间，凤凰县拟搬迁建档立卡贫困户2401户10929人，项目总投资65574万元，其中行业部门资金62259.3万元，业主投入1092.9万元，农户自筹2185.8万元，适当统筹安排整村（团寨）整体搬迁。

在规划实施过程中，可根据村民意愿和乡（镇）、村两级前期工作进度情况，适时对规划进行科学调整，对村民意愿强烈、前期工作进度较快的区域优先实施。

**三、搬迁方式**

搬迁方式分为整体搬迁和分散搬迁。按照先难后易的顺序，尽量采取以地域上相连的人口集聚区（村、组）为单元的整体迁出方式。根据会凤凰实际，主要以自然村落为单元的整体迁出方式为主，对于住户零散分布的自然村落，一次性全部迁出，对于规模较大且必须全部迁出的自然村落，根据安置地情况统一规划，分批迁出，优先安排最为贫困的自然村落和农户。

第二节积极稳妥实施搬迁安置

安置方式采取集中安置与分散安置相结合。集中安置以新建移民村为主，实行“就地、就镇、就城”三种方式选择安置地，根据其经济条件和基础条件，进行安置区建设。切实做好小城镇集中安置点建设，高标准、高起点建设小城镇、集镇集中安置区，积极引导搬迁群众进入集镇谋求发展。

分散安置主要采取村内调节、就近安置，也可投亲靠友，选择到集镇、县城自主购房等。

坚持易地扶贫搬迁工程与推进新型工业化、城镇化相结合、与发展旅游等特色小城镇及乡村旅游示范村相结合、与农村危房改造相结合、与基础设施向下延伸相结合，整合相关资源，完善安置点配套基础设施和公共服务设施，积极培育后续产业，健全社会保障体系，确保移民“搬得出、稳得住、能发展、可致富”。

第三节促进搬迁群众稳定脱贫

通过促进稳定就业，保障搬迁户稳定收入，解决移民“稳得住”问题，让搬迁户逐渐适应新环境，成为“有事干”、“会创业”的新居民，从此稳定脱贫。

**一、加大就业创业技能培训力度**

一是根据搬迁群众的需求，以适应就业为导向，开展专项技能或初级技能培训，强化实际操作技能和职业素质培养，建立移民培训和就业档案多措并举，提高培训后就业率。二是对有创业意愿并具备一定条件的搬迁对象开展创业培训，重点开展创业意识教育、创业项目指导和经营管理培训，提高培训对象的创业能力。三是组织技工学校面向易地扶贫搬迁移民地区，招收未能继续升学并准备进入非农产业的初高中毕业生进行免费技工教育。

通过培训，提高搬迁户的从业技能、技术水平，掌握一技之长，胜任所在岗位或能自主创业，从而依靠技能实现脱贫。

**二、多渠道促进就业创业**

（一）促进自主创业。加大政策扶持力度，引导和扶持有创业意愿和能力的移民自主创业。

（二）开设公益性岗位。通过开发、增设城镇公益性就业岗位5000个，为符合条件的“4050”人员提供稳定的就业途径。公益性岗位优先安排困难人员或特殊群体，并从就业专项资金中给予社会保险补贴和岗位补贴。

（三）劳务输出转移。先与用工地区、单位、企业达成搬迁移民安置协议，通过对移民进行专业培训合格后，合理安排搬迁移民外出就业。拟开展移民技术技能培训，促进移民外出务工就业，增加移民工资性收入。

**三、切实做好就业服务**

将易地扶贫搬迁对象中有转移就业愿望和能力的适龄劳动力作为困难就业群体纳入就业服务范围，加强就业岗位与劳动力的需求对接，使搬迁对象有合适的岗位稳定就业。同时主动为其提供免费的就业创业政策咨询、用工登记、求职登记、职业指导和职业介绍等服务。

第五章 教育支持脱贫一批

教育是中华民族振兴和社会进步的基石。扶贫先扶智（志），实施教育精准扶贫，为贫困学生提供优质教育资源，为学生就业创业奠定基石，是阻断贫困代际传递的根本途径，是“富民强县、同步小康”的重要任务。实施教育扶贫攻坚工程，阻断贫困代际传递。推动学前教育、义务教育、高中阶段教育协调发展，让贫困家庭子女都接受公平有质量的教育。一是加大幼儿教育资源向农村倾斜，新建改扩建乡村幼儿园，盘活贫困村闲置学校，改建为幼儿园，对无条件建幼儿园的，实行“校中园”，保障贫困村、贫困家庭幼儿接受学前教育。二是巩固提高九年义务教育成果，推进义务教育均衡发展。对不能到中心小学上学的，有一定数量学生的贫困村，要完善教学点设施、配备师资，满足贫困孩子的上学。三是普及高中（职中）教育，对建档立卡贫困户家庭学生，免除高中（职中）学杂费、课本费和住宿费，落实生活费补贴；落实中等职业教育免学杂费政策，中高职学生实施“雨露计划”项目全覆盖，实现“两个都不能少”。四是做好贫困生资助工作，整合工青妇、教育等部门及燕宝基金、助学贷款、厚德助学基金等资助项目，确保贫困家庭学生资助实现全覆盖。五是全面落实乡村教师生活补助政策，职称评定向乡村教师倾斜，稳定乡村教师队伍。

按照学前教育要“扩”、义务教育要“优”、高中教育要“好”、职业教育要“大”、民族教育要“特”的发展思路，以统筹城乡和贫困地区教育一体化为抓手，大力推进高中教育改革、职业教育扩展和优化中小学校布局调整，确保到2020年，年均培养技术性人才达1000人以上，撤并后2000人以上的行政村100%拥有村级幼儿园及小学（主要为一至四年级，五六年级争取到中心小学就读），达不到2000人的就近两村三村联合在适当位置选址建设。通过实施教育助学脱贫工程，帮助全县建档立卡贫困学生19951人获得教育精准扶贫。

第一节 不断提升基础教育水平

**一、提质发展义务教育**

推进贫困地区和城乡义务教育均衡发展，提高义务教育水平，实现贫困学生从应试教育向全面素质教育的转变。加强对入学率、辍学率、巩固率、转学学生信息和进城务工人员随迁子女公平接受义务教育等状况的监控，制定和完善义务教育学校学生辍学半年报告制度，坚持和完善双线“控辍保学”工作长效机制，建立农村学习困难型、家庭困难型学生帮助和资助机制。实施农村寄宿制学校标准化建设工程和农村义务教育阶段薄弱学校改造计划工程，推进学校基础设施建设标准化。实施乡村教师支持计划，完善教育优势资源支持薄弱学校机制。推动学前教育、义务教育、高中阶段教育协调发展，让贫困家庭子女都接受公平有质量的教育。

**二、积极扩大发展学前教育**

基本构建覆盖城乡、布局合理、形式多样、管理规范的学前教育体系。全县实现学前毛入园率80%以上，义务教育巩固率97%以上，高中阶段毛入学率93%以上；实现中等职业教育在校学生3000人以上，职业学校学生就业率95%以上。实现凤凰教育“三年见成效，五年大发展，十年大翻身”总体目标。建立健全规范的幼儿园管理体系，严格执行学前教育教师资格标准，建立学前教育教师培训体系。完善学前教育教师教研制度，实施符合幼儿身心健康发展的保教标准，提升保教质量。依托乡镇（街道）并以托幼机构为中心，建立完善科学育儿指导与服务体系。

同时以贫困乡镇为重点突破，把发展学前教育纳入我县新农村建设规划，充分利用农村中小学布局调整后小学及教学点闲置校舍改建或新建村级幼儿园。加大扶持民办力量在贫困人口聚集的地区举办学前教育，建立扶持和激励机制，鼓励社会力量按国家标准新建各种形式的学前教育机构。

**三、大力发展好高中阶段教育**

逐步普及高中阶段教育。进一步整合普通高中教育资源，提高普通高中办学效益。积极探索普通高中特色发展模式，推动普通高中多样化发展。深入推进普通高中课程改革，全面落实课程标准，积极开展研究性学习和社会实践，建立科学的教育质量评价体系，全面实施普通高中学业水平考试和综合素质评价。建立学生发展指导制度，加强对学生理想、心理、学业等方面的指导。

**四、做大职业教育**

坚持“夯实基础、调整结构、保证规模、规范管理、提高质量、办有特色”的职业教育发展方针，大力发展职业教育。加强职业教育基础能力建设，以县职业中专学校为依托，建立县职教中心，统筹职业教育培训和管理。到2020年，应届初中毕业生基本按1：1进行普职分流，县职业中专学校招生保持在1000人以上。进一步优化专业设置，大力推行校企联合、产学结合，提高学生就业率，全力创建省级示范性职业中专学校。

**五、做强民办教育**

鼓励社会力量出资捐资兴办教育。支持民办学校创新体制机制和育人模式，提高质量，办出特色。切实保障民办学校、幼儿园的合法权益。政府设立民办教育发展专项资金，资助民办教育发展。以发展民办学前教育和职业教育为主，积极扶植优质民办教育，形成以民办优质教育资源为龙头、学前教育为主体、结构合理、办学行为规范的民办教育体系。到2020年，民办优质教育资源达20%。

**六、加大薄弱学校改造力度**

争取加大上级和地方专项经费投入力度，以实施好“校安工程”、“薄改工程”为突破口，积极争取和实施外援工程，进一步加强贫困乡镇薄弱学校建设，促进贫困农村学校办学条件得到根本性的改善。在调整中小学布局的基础上，通过资源置换、整合、开发、对口支援等途径尽快改变薄弱学校面貌，加大对农村小学的投入，逐步缩小城乡和校际间办学水平的差距。

规划在沱江镇大坳村建设高级中学，学校规划用地171.13亩，建筑面积81506.1㎡，其中：综合楼1栋，6层，11250㎡；教学楼3栋，每栋5层，共23000㎡；学生公寓4栋，每栋6层，共26956.8㎡；食堂及浴室1栋，3层，13371.3㎡；体育用品房1栋1层，310㎡；体育馆（发展规划）1栋1层，2548㎡；辅助用房，500㎡；人防工程3570㎡，地下车位75个；建设一个400㎡标准运动场、6个篮球场、158个停车停车位以及校内道路、广场、堡坎和绿化带等相应的活动场所。项目总投资19800万元，其中行业部门资金19800万元。

规划在廖家桥镇廖家桥村建设华鑫中学，学校规划占地66亩，总建筑面积3.3万㎡，提供学位2300余个。配置设施设备12500套（台、件）。项目总投资8000万元，其中行业部门资金8000万元。

规划在阿拉营镇黄丝桥村建设黄仓中学（三中），学校规划占地50亩，总建筑面积1.8万平方米，提供学位1500余个。配置设施设备10500套（台）。项目总投资4000万元，其中行业部门资金4000万元。

规划在沱江镇大坳村续建农村职业学校，学校规划占地74.67亩，总建筑面积38298.18㎡。其中教学楼2栋，每栋4层（含礼堂，采用连体式设计，建筑面积8024.28㎡），综合楼1栋（建筑面积6534.08㎡），培训楼1栋（建筑面积4301.42㎡），学生宿舍2栋（建筑面积11726.64㎡），学生公寓1栋（建筑面积3605.76㎡），食堂（建筑面积1509㎡），民族工艺展示馆（建筑面积2197㎡），以及400㎡辅助用房（含门卫、厕所等）；校内建有6个篮球场和相应数量的室外体育设施，道路、停车场硬化面积5000㎡、绿化面积9000㎡。项目总投资6300万元，其中行业部门资金6300万元。

2016-2018年，规划对农村义务教育薄弱学校进行改造，改造对象有两林乡代高教学点、叭高教学点；林峰乡新桥教学点；千工坪镇新桃教学点、都良田教学点、塘公坨教学点、板当禾教学点；禾库镇米坨教学点、盘干教学点、德榜教学点、夯都教学点、叭仁教学点；竿子坪镇板参教学点；腊尔山镇叭苟教学点；麻冲乡吉枪教学点。腊尔山镇板拉小学；林峰乡江家坪小学；木江坪镇牛场小学；禾库镇柳甲村小、排门村小；千工坪镇照岳小学；麻冲乡大坪小学；沱江镇木林桥小学、三里湾小学、溪口小学；落潮井镇勾良小学、塘家桥小学。共16个教学点，12所村片小，项目总投资1450万元，其中行业部门资金1450万元。

2016-2019年，规划对农村初中进行改造，改造对象有新场镇中学、竿子坪镇三拱桥中学、廖家桥镇中学、凤凰县第二民族中学、木江坪镇中学；竿子坪九年制学校、千工坪九年制学校、茶田九年制学校、两林九年制学校、麻冲乡九年制学校、都里九年制学校、水打田九年制学校、齐良桥九年制学校、官庄九年制学校，共5所初级中学，8所九年制学校。项目总投资4650万元，其中行业部门资金4650万元。

2016-2020年，规划进行农村义务教育合格学校建设，建设学校有吉信镇大桥教学点；两林乡高岩教学点、禾当教学点、禾库镇追增教学点、追屯教学点；三拱桥乡欧阳教学点；千工坪乡香炉山教学点；廖家桥镇老田冲教学点。腊尔山镇民建小学、禾库镇吉云小学、千工坪镇关田山村小、廖家桥镇南长城小学、阿拉营镇安井片小。林峰乡中心完小、木里完小、大田完小、板畔完小、两头羊完小、火炉完小、吉信镇中心完小、柳薄完小、米良完小、茨岩小学、山江镇中心完小、廖家桥镇中心完小、阿拉营镇黄合完小、腊尔山镇中心完小、新场中心完小、阿拉中心完小、木江坪镇中心完小、三拱桥完小、凤凰县特殊教育学校；凤凰县第一民族中学、阿拉镇黄合中学、凤凰县四中、凤凰县二中、千工坪镇九年制学校、落潮井九年制学校、禾库九年制学校。共40所。项目总投资27700万元，其中行业部门资金27700万元。

2016-2019年，规划进行乡镇幼儿园（村分园）建设，建设地点沱江镇：大众村、官庄村、齐良桥村、溪口村；阿拉营镇：阿拉村、大坪新场村、化眉村；新场镇：新场村、茨岩村；茶田镇：茶田村、塘坳村、禾穗村；廖家桥镇：廖家桥村、都力村；吉信镇：吉信村、火炉坪村、两头羊村；竿子坪镇：竿子坪村、三拱桥村；落潮井镇：落潮井村；麻冲乡：上麻村；山江村：黄毛坪村、板畔村；腊尔山镇：夺西村；禾库镇：禾库村、米良村、柳薄村；两林乡：两林村；水打田乡：水田村；林峰乡：江家坪村、黄罗寨村；木江坪镇：木江坪村、金碧洞村；千工坪镇：岩板井村、木里村。改、扩、新建幼儿园（班）农村79个（乡镇中心幼儿园23个，农村闲置校舍改建村级幼儿班56个），项目总投资12090万元，其中行业部门资金12090万元。

**七、加快贫困乡村教师队伍建设进度**

积极为乡村学校定向培养留得下、稳得住的一专多能教师，制定符合基层实际的教师招聘引进办法，建立县级统筹乡村教师补充机制，推动城乡教师合理流动和对口支援，实施贫困地区补充教师经费资助计划，完善教师资源配置。

第二节降低贫困家庭学生就学就业负担

实施教育和就业精准扶贫计划，重点关注我县贫困地区教育发展，在项目、资金、政策等方面予以倾斜，打造关爱扶贫、智力扶贫、资助扶贫、就业扶贫“四位一体”的教育扶贫攻坚体系，统筹推进教育扶贫工作，把学校建成学生向往的学习乐园、使教师成为学生成长的引路人，让学生快乐健康成长。

进一步完善家庭经济困难学生资助政策体系，全力扩大资助效率和资助面，实现“应助尽助，精准资助”，不让一个学生因家庭经济困难而失学，不让一个家庭因就学而返贫。抓好义务教育阶段学生资助工作，逐步提高资助标准。全县贫困农村义务教育学校全部实现营养改善计划，覆盖率达100%，逐步改善学生营养状况，学生体质健康得到进一步增强。继续抓好普通高中贫困学生资助工作，认真落实普通高中、大学、中职学校“两助三免（补）”政策。积极推进生源地信用助学贷款。

**一、关爱扶贫**

加强农村留守儿童关爱服务工作，按照“以家庭为主、以乡村为主、以教育为主”的原则，进一步做好留守儿童关爱服务工作，使留守儿童普遍能接受到基本的教育，身心得到健康发展，合法权益得到有效保障，成长环境有较大改善，不让一个留守儿童因得不到关爱而失学。

 **（一）筑牢关爱阵地**

加快标准化学校留守儿童之家和村级留守儿童之家建设，除上级财政给予每个留守儿童之家适当的资金支持外，不足资金由我县县级财政做好配套补充工作，力争到2020年实现完小以上校校建有留守儿童之家目标。2018年前各校按标准配备生活教师、心理教师、校医、食堂工人、保安人员等。

 **（二）开展“四在学校•幸福校园”关爱活动**

广泛开展“学在学校长知识、住在学校受关爱、吃在学校解食忧、乐在学校感幸福”的“四在学校”关爱活动，开展教师“1对1”或“1对几”对留守儿童关爱活动。

 **（三）构建动态监测体系**

建立县、乡（镇）、校三级留守儿童信息库，准确及时掌握留守儿童底数以及校内、校外学习生活等方面的基本情况。

 **（四）搭建交流平台**

开通凤凰县“家教咨询热线”和“家长帮扶中心”，帮助和引导外出务工人员树立正确的家庭教育思想和观念，掌握家庭教育的科学方法，接受家长咨询。

 **（五）注重心理引导**

针对亲情缺失、家庭教育缺位、思想认识和价值观念偏离等容易导致留守儿童身心发展异常的问题，加强隐性关爱，合理引导疏通，明确监护人、学校、社会的责任，营造全社会关爱留守儿童的良好氛围。

**二、资助扶贫**

 **（一）加大教育扶贫资金投入**

加快实施教育扶贫，省级教育经费向贫困乡镇基础教育倾斜。省级财政分年度安排教育专项资金，切块下达我县重点扶贫乡镇，用于支持学前教育、义务教育、高中教育、特殊教育和中职教育项目。对建档立卡贫困户家庭的学生从义务教育到普通高中、中等职业教育免除学杂费。健全学前教育资助制度，保障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阶段学生营养改善计划。适当提高对高校贫困生助学金资助标准和助学贷款额度，对贫困家庭离校未就业的高校毕业生提供就业支持。

 **（二）完善资助体系**

完善覆盖学前教育、义务教育、高中阶段教育等各个教育阶段学生资助的政策体系，落实生源地助学贷款等优惠政策，从制度上保障每一个学生不因经济困难而失学。县直有关部门整合扶贫资金，为贫困学生提供高于学校所在地低保水平的生活补贴，确保贫困户子女资助全覆盖。突出精准资助，推动学生资助信息化建设，建立资助标准动态调整机制和台帐管理系统，强化资助资金监管。

对建档立卡贫困户家庭学生，免除高中学杂费、课本费、住宿费，落实生活费补贴；落实中等职业教育免学杂费政策，中高职学生实施“雨露计划”项目全覆盖，实现“两个都不能少”。就读大专、本科以上学校的给予助学奖励。做好贫困生资助工作，整合工青妇、教育等部门及助学贷款等资助项目，确保贫困家庭学生资助实现全覆盖。

 **（三）精准扶贫教育资助对象及标准**

1、资助对象

具有我县户籍、就读学前教育、义务教育、高中、中职学校（一、二年级）、高职、本科院校（不含研究生阶段）在精准扶贫建档立卡系统中的贫困学生，经本人申请审批后可纳入资助范围。

2、资助标准

从2015年秋季学期起，对符合资助条件的在校学生，在原有资助政策基础上，从学生入学开始知道完成当期学业为止，设施以下精准资助政策。

⑴对本县建档立卡户贫困家庭适龄儿童学前教育实行免保教费助学，资助标准每人1500元/年，生活补助资助标准每人1000元/年，“十三五”期间可对建档立卡贫困家庭适龄儿童扶持累计达2.4万人次；

⑵对本县建档立卡户贫困家庭子女义务教育实行生活费补助助学，小学生活费补助资助标准每人1500元/年；初中学生活费补助资助标准每人2000元/人，“十三五”期间可对建档立卡贫困家庭子女扶持累计达6.9万人次；

⑶对本县建档立卡户贫困家庭子女高中教育实行免学费助学，资助标准每人1600元/人，生活补助资助标准每人2000元/年，“十三五”期间可对建档立卡贫困家庭子女扶持累计达0.6万人次；

⑷对本县建档立卡户贫困家庭子女职业教育实行免学费助学，资助标准每人2400元/年，生活补助资助标准每人2500元/人，“十三五”期间可对建档立卡贫困家庭子女扶持累计达0.6万人次；

⑸对本县建档立卡户中贫困大学生专科生(含高职)，一次性资助4000元/人，“十三五”期间可对建档立卡贫困家庭子女扶持累计达0.23万人次；

⑹对本县建档立卡户中贫困大学生本科生，一次性资助6000元/人，“十三五”期间可对建档立卡贫困家庭子女扶持累计达0.16万人次。

**（四）营养计划保障**

继续实施好农村义务教育阶段学生营养改善计划，逐步改善学生营养状况，进一步增强学生体质。

**三、就业扶贫**

 **（一）引导学生合理就学**

各乡镇要高度重视中等职业学校招生工作，对初中毕业后希望就读中等职业学校的贫困户子女，要引导他们合理选择就读学校、就读专业；精心组织一批办学条件完善、教学质量好、就业面广、就业率和就业质量高的学校优先接收，为毕业后顺利就业创造条件。

 **（二）帮助学生树立正确的就业观**

中等职业学校要加强对农村贫困户子女职业观教育、职业理想教育、职业生涯设计的培养；加强校企合作，开发优质就业岗位，优先推荐和帮助贫困户子女毕业生实现较高质量的就业。

 **（三）实施就业帮扶和就业援助**

中职学校要做好贫困户子女的就业帮扶和援助工作，建立贫困学生动态帮扶档案，在校就读期间，为其提供勤工俭学岗位，在各类就业招聘洽谈活动中给予重点推荐，力争毕业的贫困户子女都实现就业。将农村贫困户子女就业帮扶工作列入县内中职学校落实毕业生就业政策的重要内容进行绩效考核。

第三节加快发展现代职业教育

**一、加强技术扶贫，加快有就业保障的中职教育发展**

一是对符合扶贫助学资助条件的对象，每位学生每年补助2500元。加大对中职学生的资助力度，在资助政策上给予倾斜。

二是建立职业教育扶贫助学长效机制和管理机制，确保贫困家庭学生顺利完成职业教育学业，不让一个中职学生因家庭贫困而失学。

三是对贫困家庭学生实行分类分流培养，实行从招生、培养、就业全流程产教融合的职业教育新模式。

四是充分发挥中职学校扶贫培训主阵地作用，培养我县发展需要的技能人才，培养一大批种养大户、科技示范户和创业能手，实现“培训一人、就业一人、脱贫一户”的目标。

**二、发展职业教育，提升教育质量**

进一步改善贫困地区职教办学条件，提高职业技术教育质量，对我县职业中专学校实施改扩建工程，并打造1至2个省级示范专业，建立实训基地，职高在校生达2000人以上。大力发展面向农村贫困地区的职业教育，加快推进产教深度融合，探索推广完善“产业园区+标准厂房+职业教育”办学模式。积极发展特殊教育、民族教育和继续教育，支持和规范民办教育发展。

**三、实施“雨露计划”培训**

帮助贫困户“两后生”到培训学校参加职业技能学历教育培训，五年完成贫困家庭新生劳动力职业教育培训助学13760人次。

第六章 健康扶助脱贫一批

第一节提升医疗卫生服务能力

提高公共卫生服务均等化水平，加强基层卫生服务体系建设，继续深化医药卫生体制改革，保障贫困人口享有基本医疗卫生服务，让贫困群众看得起病，防止因病致贫、因病返贫。完成县乡村三级医疗卫生服务网络标准化建设，促进远程医疗诊治和保健咨询服务向基层延伸。到2020年，全县新农合实现全覆盖，符合医疗救助条件的贫困人口实现全救助。乡镇卫生院、村卫生室达标率100%。通过实施医疗救助脱贫工程，带动全县建档立卡贫困人口19391人精准脱贫。

规划2017-2020年在廖家桥镇、沱江镇、木江坪镇、水打田乡、吉信镇、阿拉营镇、茶田镇、新场镇、竿子坪镇、禾库镇、千工坪镇、山江镇、麻冲乡、腊尔山镇、落潮井镇、两林乡16个乡镇建设村卫生室，同时配套基本医疗设备，项目总投资769.63万元，其中行业部门资金769.63万元。

第二节 提高医疗保障水平

加强贫困农村基层医疗卫生服务机构基础设施建设，改善贫困农村医疗卫生服务条件，促进贫困人口更加均等地获得公共卫生和基本医疗服务，逐步解决农村因病致贫、因病返贫问题，到2020年，每个贫困乡镇有全科医生，每个贫困村有卫生室、有合格医生，贫困人口新农合参保率达到100%。

**一、巩固完善新型农村合作医疗制度**

继续稳定新型农村合作医疗参合覆盖面，逐步提高筹资水平和财政补助标准，调整和完善统筹补偿方案，扩大受益面，提高保障水平，使参合贫困人口得到更多实惠。制定对贫困家庭特殊人群的特惠政策，提高医疗费用报销比例，完善新型农村合作医疗制度。“五保户”、农村低保对象、低收入重病患者、丧失劳动能力的残疾人、贫困家庭中60周岁以上的老年人和未成年人等农村特别困难的贫困人口参加新型农村合作医疗的，免交个人自筹费用。确保贫困人口“参合率”达到100%。

**二、健全贫困农村医疗卫生服务体系**

加强贫困乡村医疗卫生机构基础设施建设，将危房多、条件差、不达村的乡村医疗卫生机构作为优先扶持的建设重点，实施贫困村卫生室改扩建计划，全面推进县级公立医院改革，建立县级医院与基层机构分工协作机制。推进全科医生制度建设，加大乡村医生培训力度，有计划地引进、培训乡村合格医生，鼓励县医务人员到贫困村开展诊疗服务、临床教学、技术培训等多种形式的帮扶活动。积极实施国家基本公共卫生和重大公共卫生服务项目，加强重大疾病、传染性疾病和地方病的防治，重点突出解决严重威胁妇女儿童健康的突出问题，有效降低贫困地区妇女儿童死亡率和患病率。加强全民健康教育与健康促进工作，结合农村污染源治理，深入开展爱国卫生运动，不断提高贫困群众健康素养水平。

第三节加强疾病预防控制和公共卫生服务

**一、疾病预防控制机构**

**（一）继续深化医疗卫生机制改革，探索行之有效的管理模式**

按照国家有关要求，加大人才配备及硬件建设，理顺结构体系，2020年基本达到国家标准。

**（二）加强人力资源建设，规范内部科室设置**

按照《国家卫生计生委关于印发疾病预防控制中心岗位设置管理指导意见的通知》（国卫疾控发〔2015〕88号），积极向县人民政府和编办部门申请，在目前34名编制的基础上增加编制16名，从而保证科室的设置能够按照卫生部疾控机构岗位设置要求进行合理的科室设置和布局。

**（三）加强人才队伍建设**

建立一支以高素质业务学科带头人为核心的人才队伍，县疾控中心各业务科室配有专科学历以上人员，各业务科室培养1名本中心学科带头人，争取全中心有3名以上业务骨干成为县学科带头人，逐步形成一支公共卫生知识扎实、知识面广、现场实践经验丰富又熟悉临床医学知识的疾病预防控制队伍，能够熟练应对未来多发的突发公共卫生事件。

**（四）建立覆盖全县城乡的疾控体系网络**

进一步延伸现有的县疾控中心、乡（卫生院）、村（村卫室）三级疾控体系，加强城镇社区卫生服务中心建设，充分发挥社区在疾控工作中的职能作用,逐步形成以县疾病预防控制中心为网顶，各级医疗卫生单位为中间层，社区卫生服务机构和村卫室为网底的三级疾病控制网络。

**（五）加强卫生应急能力建设**

建立全县卫生系统突发公共卫生事件应急处置指挥中心，提升突发公共卫生事件防控工作能力，完善、规范各项应急预案。进一步完善信息网络机制，做到及时、准确。建成一支高标准的突发公共卫生事件应急处置队伍，定期举行重大传染病、食物中毒和职业中毒等突发公共卫生事件应急演练；建立新的卫生应急物资储备机制，保障应急物品储备齐全，供应及时；科学有效处置各类突发公共卫生事件。

**（六）深入实施扩大国家免疫规划**

为全县所有城乡适龄儿童提供安全、有效、免费、均等化的国家免疫规划疫苗的预防接种服务，确保国家免疫规划疫苗接种率达90%以上，新生儿首针及时接种率达85%以上，规范接种单位覆盖率达90%以上，疫苗接种疑似异常反应监测覆盖率及规范处置率达100%。

**（七）加强对艾滋病、结核病等重点传染病的防治**

建立健全全县各级政府领导，多部门配合和全社会参与的艾滋病防控体系，健全艾滋病室验室和艾滋病疫情监测网络。落实“四免一关怀”政策，加大预防宣传力度，有针对性地推行预防干预措施，把艾滋病控制在低流行水平；稳步推进结核病防治服务体系，建立定点医疗机构、基层医疗卫生服务机构和疾病预防控制机构相结合的新体系，规范治疗管理，提高医保水平，使结核病发病率下降到58/10万，力争发病率较2015年下降20%。

**（八）完善覆盖全县的慢性病和重性精神病报告网络监测系统**

加强危险因素干预，深入开展慢性病和重性精神病患者筛查和规范管理，规划创建省级慢性病综合防控示范县。

**（九）加强职业病防治能力建设**

积极争取政策支持，加大投入、改善环境设施，争取“十三五”期间县疾控中心取得省级《职业卫生技术服务资质》，能开展职业卫生技术服务工作。

**二、卫生监督机构**

**（一）机构设置**

结合政府机构改革，成立凤凰县卫生计生综合监督执法局，人员编制20名。以各乡（镇）的卫生院卫生监督协管站为基础，建立县-乡-村卫生计生监督体系，积极探索县乡级卫生计生监督工作新模式。

**（二）强化管理**

进一步深化网格化管理，做到网格到底、明确职责，分工协作，责任到人。加强执法能力建设，建立健全卫生计生监督执法综合考核机制。提高突发公共卫生事件处置能力，执法设备达到卫生部《卫生监督机构建设指导意见》规定的标准。依法行政，文明执法，重点做好医疗执法、公共卫生及计划生育的监督。

**（三）提高能力**

综合运用法律法规、经济杠杆和信息引导等手段，提高卫生计生行政能力。强化卫生计生法制、规范行政许可、加大监督力度，建立运转协调、行为规范、程序明晰、执法有力、办事高效的卫生计生监督新体制。

第七章 生态保护脱贫一批

第一节 加大贫困地区生态保护修复力度

加大贫困地区生态保护修复力度，增加重点生态功能区转移支付。创新生态资金使用方式，利用生态补偿和生态保护工程资金使当地有劳动能力的部分贫困人口转为护林员等生态保护人员。合理调整贫困地区基本农田保有指标，加大贫困地区新一轮退耕还林力度，引导和扶持贫困户实施荒山造林。开展贫困地区生态综合补偿试点，健全公益林补偿标准动态调整机制，推动地区间建立横向生态补偿制度，探索定向提高贫困地区生态补偿标准。

第二节 建立健全生态补偿机制

到2020年，通过实施生态补偿和开发护林员岗位，增加贫困人口收入，实现生态补偿脱贫32151人左右。

**1、生态公益林补偿项目。**2018-2020年，规划在落潮井镇、茶田镇、新场镇、麻冲乡等17个乡镇，建设生态公益林补偿项目，项目总投资145万元，其中行业部门资金145万元。

**2、生态扶贫公益岗位。**2016-2020年，规划在落潮井镇、茶田镇、新场镇、麻冲乡等17个乡镇建设生态扶贫公益岗位项目，提供护林员岗位4512个，项目总投资4512万元，其中行业部门资金4512万元。

**3、退耕还林项目。**2017-2020年，规划在全县各乡镇开展第二轮退耕还林工程，退耕造林面积2万亩，项目总投资3000万元，其中行业部门资金3000万元。

**4、石漠化综合治理项目。**2017-2019年，在沱江镇、都里乡、阿拉营镇、廖家桥镇、落潮井乡等乡镇规划建设石漠化综合治理工程，造林、封补面积5平方公里，项目总投资600万元，其中行业部门资金600万元。

**5、长江防护林体系建设工程。**2017-2019年，规划在沱江、万溶江、白泥江流域建设长江防护林体系建设工程，人工造林及封山育林1万亩，项目总投资300万元，其中行业部门资金300万元。

**6、天然林保护工程。**2017-2019年，规划在沱江、万溶江、白泥江流域建设天然林保护工程，封山、补植1万亩，项目总投资300万元，其中行业部门资金300万元。

**7、生态保护与建设示范区。**2017-2019年，规划在沱江两岸建设生态保护与建设示范区，建设面积2万亩，项目总投资1100万元，其中行业部门资金1100万元。

**8、千里生态走廊建设。**2017-2020年，规划在吉怀、凤大、高速路两旁建设千里生态走廊，植树造林3.6万亩，项目总投资1120万元，其中行业部门资金1120万元。

**9、秀美村庄建设。**2017-2020年，规划把65个贫困村建设成秀美村庄，植林造景，项目总投资750万元，其中行业部门资金750万元。

**10、易地搬迁生态修复造林。**2017-2020年，规划在39个安置点进行易地搬迁生态修复造林，生态修复造林3.16万亩，项目总投资864万元，其中行业部门资金864万元。

通过实施生态补偿脱贫工程，带动全县建档立卡贫困人口52453人精准脱贫。

第三节 创新生态建设和生态资金使用方式

**一、生态建设**

（一）改善农村基本生产生活条件

1、推进农村危房改造。加大农村危旧房改造力度，优先安排200个重点扶贫村的危房改造，重点帮扶基本无劳动和自筹资金的危(无)房特困农户实施危房改造，建立并落实农房建设质量安全管理制度，规划改建的民居做到布局科学、经济实用，达到抗震安全基本要求。加强自然灾害防治，完善中心村和村寨的消防、防洪等必要的防灾减灾设施。支持避灾、生态脱贫等移民新村的建设。

2、实施农村安全饮水工程。全县共新修、维修人畜饮水井、水池及配套设施建设，共589口，涉及到17个乡镇200个贫困村。

3、完善农村路网建设。基本实现宜居地段通乡、通村公路全覆盖。逐步完善配套服务设施，提高农村公路抗灾能力和整体服务水平，加大农村公路上危桥加固改造力度，提高农村公路安全畅通水平。村组道路2053千米；连户（户间）路338千米；产业路1785.228千米。

4、改造升级农村电网。对未改造的农村电网，按照新的建设标准和整体改造时序，逐步解决遗留问题。对已进行改造，但因电力需求快速增长出现供电能力不足、供电可靠性较低问题的农村电网，按照新的建设标准和要求实施升级改造，提高电网供电能力和电能质量。

5、提升农村信息化水平。落实农村通信“村通工程”任务，实现行政村互联网宽带上网目标。继续推进“信息下乡”，加大农村综合信息服务站点建设。新建2万户边远山区老百姓收听、收看广播电视工程，完善农村广播电视基础设施建设，在全县340个行政村建立村级广播室和安装高清号角喇叭，实现“广播村村响、电视户户通”。

（二）综合整治农村环境

1、治理农村垃圾和污水。因地制宜开展生活污水处理，人口集聚村庄进行集中处理，人口分散村庄采用“三池净化”、“四池净化”式分散处理。推行不同垃圾处理模式，加强垃圾分类减量无害化处理改造，城镇周边的村庄推行户分类、村收集、镇转运、县处理模式，广大农村地区推行以户为主、就近分散处理模式。实行城乡环境同治，推进城镇垃圾和污水治理设施向农村延伸。积极运用市场机制，引导社会资本参与农村垃圾污水治理，有效解决农村环境综合整治资金瓶颈问题。

2、规范管理农民建房。引导农民住房向镇区、集镇和集中居住点集中，按规划进行建设。严格控制农村居民点用地总量和增量，充分利用现有宅基地、村内空闲地和荒山荒坡建房。严格控制宅基地的面积标准，严禁“一户多宅”。按照风格、房型、规格基本统一要求，设计编制农村民居图集，供农民建房选用。农村居民新建改建住房时，应同时配套修建无害化卫生厕所。全面整治农村闲置、废弃、私搭乱建住宅。

3、发展农业清洁生产。引导农民开展秸秆还田、秸秆养畜，支持秸秆能源化利用设施建设，规范农药包装物、农膜等废弃物管理，建设废弃物回收设施，减少农村农业生产废弃物污染。推广测土配方施肥技术和植保绿色防控技术，大力发展生态农业。推进畜牧养殖区和居民生活区科学分离，支持规模养殖场粪污处理设施建设和畜禽规模养殖场标准化改造，推广实施“大中型沼气工程”和“户用沼气工程”，加强畜禽水产养殖污染治理。

4、治理农村水环境。合理用水，节约用水，科学治水，维护水体的良好水质，防止水源枯竭，实现水资源的合理配置和高效利用。强化退耕还林、封山育林等措施，治理水土流失。提高水库、山塘、河坝、人工湿地等水利工程的运用效益，充分利用雨洪资源，兴利除害结合，防洪抗旱并举。建设生态清洁型小流域，整乡整村推进农村河道综合治理，改善农村河道水环境。

5、推进农村环境长效管护。加强村庄卫生保洁、设施维护和绿化养护等工作，落实相应人员、制度、职责、经费，探索建立政府补助、村集体和群众为主的管护机制，使农村人居环境治理常态化。

**二、生态建设补偿资金使用方式**

按照“谁开发谁保护，谁破坏谁恢复，谁受益谁补偿，谁污染谁付费”的原则建立生态补偿机制。加快实施退耕还林、生态移民迁出区生态修复、自然保护区封育造林，项目资金向贫困村、贫困户倾斜，提高贫困户的参与度和收益水平。落实退耕还林、生态保护补偿等补助政策，到2020年设立4512余个护林员公益性岗位。扶持发展林下经济，带动贫困户就业，增加林业经营性收入1000元/户以上。

生态补偿以跨界断面按照《地表水环境质量标准（GB3838-2002）》水质监测结果为考核依据，污染物超标补偿标准为高锰酸盐指数0.1万元/吨、氨氮0.7万元/吨、总磷1万元/吨。由省环保厅、水利厅分别监测水质、水量，环保厅负责向财政厅通报考核情况及缴纳金额。生态补偿资金实行按月核算、按季通报、按年缴纳。

生态保护补偿主体是受益者，而生态损害赔偿主体是损害者。生态保护补偿通常采取财政转移支付、政府购买服务或者市场交易等市场手段，让受益者付费、保护者得到合理补偿；而生态损害赔偿通常采用生态环境修复、货币赔偿等方式，让赔偿义务人对受损的生态环境进行修复，无法修复的，实施货币赔偿。

补偿资金来源主要有两部分，一是政府补偿资金，包括财政转移支付、生态公益林政府“赎买”等，二是社会补偿资金，包括征收生态环境补偿费、碳排放交易模式、水权交易模式等。政府补偿资金可以以“退耕还林、还草”形式直接补贴种植户，政府赎买生态公益林效益资金，直接注入集体经济账户，辖区内的农户人人享有生态红利，对于贡献林地的种植户，单独依靠面积按比例分享生态效益股份。而社会补偿资金，主要依据交易双方签订的合约来实现资金分配，政府部门起组织和协调、监督作用。

第八章 社会保障脱贫一批

第一节提高社会救助水平

**一、完善社会救助运行机制**

健全党委领导、政府主导、民政主管、部门协作、社会参与的管理机制，进一步完善城乡最低生活保障制度。科学调整保障标准、推行分类施保办法、坚持实行动态管理。整合社会救助资源，加强基本生活保障与医疗救助、住房救助、教育救助、司法救助等制度之间的衔接配套，加强社会救助与最低工资标准、失业保险、扶贫开发之间的衔接配套，促进各相关政策措施在保障对象、保障标准、保障资金、服务管理网络等环节的互联、互动、互补，形成社会救助合力，让困难群众得到更多的实惠和帮助。

2016-2020年，规划实施城乡医疗救助1万人次，政府组织、引导、支持，农民自愿参加，个人、集体和政府多方筹资，以大病统筹为主的农民医疗互助共济制度，缓解农村困难家庭因病返贫，项目总投资1575万元，其中行业部门资金1575万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持1万人次。

**二、健立和完善社会救助工作协调机制**

建立由政府领导，民政、教育、劳动、卫生、房管、公安、司法等部门参加的联席会议制度，发挥联席会议统领社会救助全局、协调各个职能部门的作用，以此为依托形成统一管理平台，实现救助部门全参与、救助内容全覆盖、救助信息全共享，解决审核工作中存在的难题，确保各项救助措施落到实处。

**三、增加财政的投入比重，多途径筹集社会救助资金**

一是建立社会救助资金的长效保障机制。根据本县经济社会发展趋势和社会救助事业发展的实际需要，抓好资金配套指标的落实，督促各级财政按规定比例及时足额到位配套救助金。二是建立健全保障标准自然增长机制和调整机制，确保城乡低保、五保供养标准和补助水平随着人民生活水平、物价水平的提高而提高，使保障标准和补助水平与经济发展水平和公共财政能力相匹配、与社会发展和人民生活水平相协调、与物价指数变动相衔接、动态增长。三是拓宽救助资金筹措渠道。继续完善经常性社会捐赠体系，建立公众捐赠激励机制，积极引导社会力量参与，充分利用社会资源，共同推进新时期的社会救助工作，多渠道、多层次壮大救助资金，增强社会救助能力。

2016-2020年，规划在全县实施农村低保14.8万人次，项目总投资18660万元，其中行业部门资金18660万元。通过实施低保政策扶持，带动全县建档立卡贫困人口21402人精准脱贫。

**四、加强基层救助队伍建设**

完善乡镇一级社会救助工作机构，各乡镇在总编制不增加的前提下，在现有人员中调剂解决工作人员，扩充社会救助机构人员人数。在确保有人办事的基础上，还要进一步加强对工作人员的教育培训，提高他们对社会救助工作重要意义的认识，以提高业务素质为基础，不断规范办事程序，提升服务水平。

2016-2020年，规划在全县实施农村大病救助项目，对大病致贫家庭进行救助，缓解农村困难家庭因病返贫，“十三五”期间，规划实施2.5万人次，项目总投资1000万元，其中行业部门资金1000万元。

2016-2020年，规划在全县实施农村慢性病救助项目，对因慢性病致贫家庭进行救助，缓解农村困难家庭因病返贫，“十三五”期间，规划实施2.5万人次，项目总投资1000万元，其中行业部门资金1000万元。

第二节逐步提高农村基本养老保障水平

**一、健全社会保障体系**

坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续的方针，以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以最低生活保障、基本养老保险、基本医疗保险为重点，以慈善事业、商业保险为补充，加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设，扩大城乡社会保障覆盖面。实施全民参保计划，实现法定人员全覆盖。适当降低社会保险费率。完善基本养老保险关系转移接续政策和城乡养老保险制度衔接办法，完善城镇基本养老保险、基本医疗保险、新型农村合作医疗、城乡居民最低生活保障和健全失地农民养老保障制度。建立社会保障待遇调整机制，建立健全临时救助制度，制定出台农村低保制度与扶贫开发政策有效衔接的实施方案，建立农村低保和扶贫开发数据互通共享信息平台，实现动态监测、工作机制有效衔接。逐步完善城乡居民基本养老保险制度，逐步提高养老保险水平。提高农村特困人员供养水平，改善供养条件。建立残疾人托养服务基本保障制度，提高残疾人托养公共服务水平。扩大公益性养老院抚养范围，鼓励社会力量参与养老业，政府定向购买养老公共服务。逐步提高农村基本养老保障水平。

2016-2020年，规划在全县实施农村居民养老保险项目，采取个人缴费和政府补贴相结合的原则，可持续统筹养老保险基金收入：个人缴费、政府补贴、特殊人员财政代缴、基金利息等收入，有效保障参保人员年老后基本生活的资金来源。“十三五”期间，规划实施35万人次，项目总投资10690万元，其中行业部门资金8263万元，农户自筹2427万元。

**二、社会保障兜底扶贫行动**

实行农村最低生活保障制度兜底脱贫。完善农村最低生活保障制度，对无法依靠产业扶持和就业帮助脱贫的家庭实行政策性保障兜底，保障贫困人口如期脱贫。按照应保尽保、动态管理原则，完善农村最低生活保障制度，落实农村低保标准与扶贫标准“两线合一”政策，切实解决扶贫建档立卡人员中符合农村低保条件的特困群众的基本生活问题。将无业可扶、无力脱贫的人口全部纳入农村最低生活保障范围。全面落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴等残疾人救助政策，落实对重点优抚对象、低保户、五保户的大病医疗救助政策。根据省、州要求，持续提高农村低保标准，稳步提升托底水平，逐步推进农村低保标准和扶贫标准“两线合一”，通过社会保障兜底扶贫行动，解决我县社会保障兜底脱贫对象的“两不愁、三保障”问题。

2016-2020年，规划在全县实施农村低保兜底4万人次，项目总投资12513.85万元，其中行业部门资金12513.85万元。通过实施低保政策兜底，带动全县建档立卡贫困人口8179人精准脱贫。

第三节健全“三留守”人员和残疾人关爱服务体系

**一、建立健全“源头治理、动态管理、应急处置”相结合的农村社会管理机制**

一是要逐步加大对农村财政转移支付力度，不断壮大农村[经济](http://jjlw.xchen.com.cn/)，实现城乡一体化，促进农村剩余劳动力就地或就近就业；要加快户籍[制度](http://zhidu.xchen.com.cn/)改革，全面放开建制镇和小城市落户限制，逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民，尽量从源头上减少农村“三留守”人员的产生，这是解决农村“三留守”问题的治本之策。二是对农村“三留守”人员和残疾人进行全面摸底排查，建立详实完备、动态更新的信息管理系统。三是对农村“三留守”人员存在的苗头性问题和突发事件要进行及时干预。特别要对受到侵害的留守妇女和儿童及时进行法律援助和心理疏导，让其回归正常的学习和生活。

**二、建立“党委领导、政府负责、部门协作、社会参与、法制保障”的农村“三留守”****人员和****残疾人关爱服务体制**

一是各级党委要专门成立留守人员关爱服务工作领导小组，把解决留守人员问题列入重要议事日程并纳入年度目标任务考核。二是各级政府要加大对“三留守”人员和残疾人关爱服务的[投资](http://tzlw.xchen.com.cn/)力度，不断拓宽筹资渠道，加强资金监管，执行专款专用。三是民政、教育、文化、妇联、团委等部门在组建服务队伍和开展活动方面要密切配合，形成解决“三留守”人员和残疾人问题的合力。四是广泛动员社会力量和社会组织长期参与到对“三留守”人员和残疾人的关爱服务中来。五是完善法律法规，加大对侵害留守妇女和儿童权益的犯罪分子的惩处力度，保护留守妇女和儿童的合法权益。

**三、加快建设农村“三留守”人员和残疾人关爱服务平台**

加快建设农村寄宿制学校、托儿所、儿童福利院等救助保护机构、特困人员供养机构、残疾人康复托养机构、社区儿童之家等服务设施和队伍建设，不断提高管理服务水平。建立家庭、学校、基层组织、政府和社会力量相衔接的留守儿童关爱服务网络。加强对未成年人的监护。健全孤儿、事实无人抚养儿童、低收入家庭重病重残等困境儿童的福利保障体系。建立农村留守妇女互助组织，加快形成紧密的互助机制，使留守妇女在生产上相互帮助、活上相互扶持、情感上相互依靠、安全上相互关照。加快农村幸福院、老年餐桌、日间照料中心等农村养老机构建设，解决留守老人子女不在身边缺乏照顾的问题，为留守老人提供就餐、休闲、医疗康复等服务，使留守老人享受“离家不离村”的养老服务模式。加强残疾人康复和就业服务设施及机构建设，加大贫困残疾人康复工程、特殊教育、技能培训、托养服务实施力度。针对残疾人的特殊困难，全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。健全发现报告、应急处置、帮扶干预机制，帮助特殊贫困家庭解决实际困难。对低保家庭中的老年人、未成年人、重度残疾人等重点救助对象，提高救助水平，确保基本生活。引导和鼓励社会力量参与特殊群体关爱服务工作。

第九章 积极开展社会帮扶脱贫

第一节开展对口帮扶与扶贫协作

不断完善挂钩定点对口帮扶制度，实行县级领导对口联系帮扶制度，确定县级领导联系1个乡镇，重点帮扶2个村；实行联系乡镇帮扶和驻村扶贫工作制度，县直正科级以上单位一般安排对口帮扶2个村，独立核算的县直副科级以上单位原则安排两个单位共同帮扶一个贫困村，同时联系帮扶村所在镇。驻村扶贫工作以乡（镇）建队，以村建组。每个贫困村要安排一个驻村扶贫工作组，每个工作组安排2名工作队员。争取对口帮扶乡镇、各民主党派、省直党建扶贫工作队参与定点帮扶贫困村；倡导、鼓励和动员其他社会力量参与定点帮扶贫困村，按照能力大小和意愿，自主选择以村、组、贫困户作为帮扶对象，以帮扶项目的实施为载体，开展定点对口帮扶工作。积极引导社会力量参与全县扶贫工作，努力形成全社会共同参与的扶贫开发机制。

第二节驻村帮扶

继续实施“三联一包”制度，开展百村千户帮扶行动和“一进二访”、“三联七到户”、“五个一”活动，实现县级领导联村示范全覆盖、县直单位联村帮扶全覆盖、贫困村驻村帮扶全覆盖、贫困户结对帮扶全覆盖、干部职工包户帮扶全覆盖。

1、认真开展“驻村帮扶”工作，实现贫困村驻村帮扶和工作队长担任第一书记全覆盖，组织县直单位干部职工每人联系1户贫困户，进行结对帮扶。

2、积极组织“三联七到户活动”， 实现党员干部联村、联组、联户，做到民生政策宣传到户、经济信息送达到户、生产发展指导到户、计生工作服务到户、贫困对象帮扶到户、问题处理反馈到户、安全稳定落实到户。

3、围绕交朋友、出点子、办实事、搞劳动、筹资金“五个一”活动，县直机关和企事业单位、乡镇党员干部结对帮扶贫困户，开展“一进二访”（进村入户、访困问需、访贫问计）活动。结对帮扶党员干部每半年至少要到帮扶对象家中走访1次；每户每年帮扶资金不低于1000元；帮助贫困户解决1个具体问题；帮助贫困户寻找1条致富门路；每半年至少到贫困户劳动1次。

第三节企业帮扶

企业家要弘扬优良传统，主动承担社会责任。举全县之力，聚全县之智。利用多种形式开展宣传,尤其是企业开展脱贫攻坚工作的宣传。各乡镇、驻村工作组要善于收集、梳理企业好的做法。要汇总企业先进典型，做好宣传。

坚持政府倡导，企村互动的原则，充分考虑全县各个企业经营规模、资产资本和盈利状况等因素，剔除了破产、停产、亏损严重的企业，其余均参与帮扶贫困村开展精准扶贫工作；鼓励各类小微企业、个体企业、专业合作经济组织参与结对帮扶工作。全县共安排200家各类企业、专业合作社帮扶200个贫困村，实现企村帮扶全覆盖。一是企业贫困户结对帮扶。全县企业负责人带头，动员组织企业中层以上管理人员和有帮扶能力的职工对贫困户实行“一对一”的精准帮扶，按照国有规模以上企业结对帮扶贫困户不少于20户，民营规模以上企业不少于10户，小微企业不少于5户的标准进行结对帮扶。二是切实改善帮扶村生产生活条件。参扶企业每年要向帮扶村投入帮扶资金，原则上国有规模以上企业每年投入帮扶资金不少于15万元、民营规模以上企业不少于5万元、小微企业不少于2万元。通过实施水、电、路、网络等基础设施建设，改善帮扶村生产生活条件，解决群众产业发展中的实际困难。三是劳动密集型企业预留部分劳务岗位提供给贫困户就业。按照国有规模以上企业提供岗位不少于20个，民营规模以上企业不少于10个，小微企业不少于5个。

第四节社会力量帮扶

为创新完善人人皆愿为、人人皆可为、人人皆能为的社会扶贫参与机制，加快构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫有机结合的“三位一体”大扶贫格局，进一步动员社会力量对贫困村开展点对点精准定点包干扶贫，以强村富民、同步小康为目标，把全县200个贫困村作为帮扶对象，搭建社会力量参与扶贫开发的新平台，广泛动员社会各方面力量，认领帮扶贫困村，实现社会力量对贫困村帮扶全覆盖。

本着“优势互补、双方协商、统筹安排、相对固定”的原则，开展社会扶贫行动计划。广泛拓宽扶贫渠道，动员社会各方面力量关心、支持、参与扶贫工作，积极鼓励引导各类企业、社会组织、个人、华侨以多种形式帮扶农村困难群众。发挥政协组织、民主党派、群众团体地位超脱、联系面广、智力富集等优势，充分发挥他们在社会扶贫工作中的重要作用、引导他们积极参政议政、献计出力，为贫困村稳定脱贫提供可持续的帮助。依法有序扩大社会组织的自主权，加强对社会组织开展扶贫活动的信息服务、业务指导和规范管理，开展政府购买服务试点，鼓励社会组织承接政府扶贫项目，打造优秀扶贫公益品牌。落实扶贫捐赠税前扣除、税收减免等扶贫公益事业税收优惠政策，鼓励各类企业通过实物捐赠、村企共建、结对帮扶、投资兴业、用工优先、技能培训等多种形式，带动贫困群众增收致富。鼓励动员社会各界力量参与“母亲健康快车”“春蕾计划”帮助贫困妇女和儿童。鼓励和引导广大社会成员、港澳台同胞、海外侨胞捐助款物，开展助教助医助学等扶贫活动。倡导扶贫志愿者行动，充分发挥社会爱心志愿者团队作用，引导爱心人士关注农村贫困家庭，实施爱心帮扶工程。

第十章 着力提升贫困地区区域发展能力

第一节改善基础设施

**一、交通基础设施**

进一步提高农村公路网基础水平，提高乡镇之间、乡镇至村的公路通达通畅深度、道路等级和服务水平。大力实施村与村、村与组间的连接道路及田间、林区产业道路建设，同时实施危桥改造、道路安保工程等建设。

**（一）村组道路建设**

2016-2020年，规划对全县17个乡镇新建、改建组道和乡村公路连线建设2489千米，项目总投资57705.54万元，其中财政专项扶持资金57705.54万元，行业部门资金696万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持29.1万人次。

**（二）户间道路硬化项目**

2016-2020年，规划对全县17个乡镇新建、改建户间道路硬化338千米，项目总投资2569.5万元，其中财政专项扶持资金2569.5万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持2.2万人次。

**（三）产业附属设施建设项目**

2016-2020年，规划对全县17个乡镇新建产业附属设施建设，项目总投资57444.28万元，其中财政专项扶持资金57444.28万元。“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持5.9万人次。

**二、水利基础设施**

“十三五”期间，凤凰县水利事业将把构建和谐社会、实现人水和谐放在首位，建设生态水利作为重点。

**（一）水资源合理配置工程**

1、小型农田水利项目

“十三五”期间，规划全县186个贫困村新建、维修小型农田水利项目，项目总投资40737.61万元，其中财政专项扶持资金39668.61万元，行业部门资金1069万元。“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持39.9万人次。

2、其他水利设施建设

规划新建、改造水库，项目总投资16829.89万元，其中财政专项扶贫资金16829.89万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持18.8万人次。

**三、电力电信基础设施**

**（一）农村电网改造**

对未改造的农村电网，按照新的建设标准和整体改造时序，逐步解决遗留问题。对已进行改造，但因电力需求快速增长出现供电能力不足、供电可靠性较低问题的农村电网，按照新的建设标准和要求实施升级改造，提高电网供电能力和电能质量。按照统筹城乡发展要求，在实现城乡居民用电同网同价基础上，实现城乡各类用电同网同价，进一步减轻农村用电负担。

2016-2020年，规划全县农网升级改造544千米，项目总投资19973万元，其中业主投入19937万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持3.2万人次。

2016-2018年，规划在全县53个贫困村中实施农村光伏发电项目，建设村级光伏发电站53个，发电量累计达12000千瓦，项目总投资2564.58万元，其中财政专项扶持资金2029.58万元，行业部门资金535万元。“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持5.4万人次。

**（二）电信网络及广播电视**

落实农村通信“村通工程”任务，实现行政村互联网宽带上网目标，2016-2020年，全县规划实施“宽带乡村”示范项目，新增开通行政村宽带60个，实现行政村90%通宽带，农村家庭宽带普及率达38%，农村家庭宽带接入能力达到10M以上，项目总投资1200万元，其中行业部门资金1200万元。

继续推进“信息下乡”，加大全县通信基站建设，2016-2020年，规划新建无线基站工程16个，基站配套设施12套，实现全县70%以上村组移动通讯信号全覆盖，项目总投资800万元，其中行业部门资金800万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持2.7万人次。

完善农村广播电视基础设施建设，实现“广播村村响、电视户户通”，项目总投资621.47万元，其中行业部门资金566万元，农户自筹55.47万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持11.2万人次。

第二节改善贫困村生活条件

**一、农村环境综合整治**

**（一）治理农村垃圾和污水**

因地制宜开展生活污水处理，人口集聚村庄进行集中处理，人口分散村庄采用“三池净化”、“四池净化”式分散处理。推行不同垃圾处理模式，加强垃圾分类减量无害化处理改造，城镇周边的村庄推行户分类、村收集、镇转运、县处理模式，广大农村地区推行以户为主、就近分散处理模式。实行城乡环境同治，推进城镇垃圾和污水治理设施向农村延伸。

**（二）规范管理农民建房**

引导农民住房向镇区、集镇和集中居住点集中，按规划进行建设。严格控制农村居民点用地总量和增量，充分利用现有宅基地、村内空闲地和荒山荒坡建房。严格控制宅基地面积标准，严禁“一户多宅”。按照风格、房型、规格基本统一要求，设计编制农村民居图集，供农民建房选用。农村居民新建改建住房时，应同时配套修建无害化厕所。全面整治闲置、废弃、私搭乱建房。

**（三）发展农业清洁生产**

引导农民开展秸秆还田、秸秆养畜，支持秸秆能源化利用设施建设，规范农药包装物、农膜等废弃物管理，建设废弃物回收设施，减少农村农业生产废弃物污染。推广测土配方施肥技术和植保绿色防控技术，大力发展生态农业。推进畜牧养殖区和居民生活区科学分离，支持规模养殖场粪污处理设施建设和畜禽规模养殖场标准化改造，推广实施“大中型沼气工程”和“户用沼气工程”，加强畜禽水产养殖污染治理。

**（四）治理农村水环境**

合理用水，节约用水，科学治水，维护水体的良好水质，防止水源枯竭，实现水资源合理配置和高效利用。强化退耕还林、封山育林等措施，治理水土流失。提高水库、山塘、人工湿地等水利工程的运用效益，充分利用雨洪资源，兴利除害结合，防洪抗旱并举。建设生态清洁型小流域，整乡整村推进农村河道综合治理，改善农村河道水环境。

**（五）推进农村环境长效管护**

加强村庄卫生保洁、设施维护和绿化养护等工作，落实相应人员、制度、职责、经费，探索建立政府补助、村集体和群众为主的管护机制，使农村人居环境治理常态化。

2016-2020年，规划在全县实施农村环境整治项目，项目总投资1417万元，其中财政专项扶贫资金1417万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持1.7万人次。

**二、建设美丽宜居乡村**

**（一）发展现代农业**

加快土地承包经营权流转，推进农业规模化、集约化、标准化经营。支持培育农产品加工龙头企业，提升农业产业化水平。扶持发展种养大户、家庭农场、农民专业合作社等新型经营主体，提升农业组织化程度。发展休闲旅游等新兴产业，打造农民收入新的增长点。运用现代管理、现代科技、现代农机等新理念、新技术，改造升级传统农业，提高农业经营效益。探索农村集体经济发展有效路径，开发利用集体资源，发展壮大村集体经济。完善农民素质教育机制，培养新型农民，提高农民创业、就业能力。

**（二）美化村庄环境**

加强农房、院落等传统风貌的整治，保护和修复井泉沟渠，实现村庄整体风貌与资源环境相协调。开展山水田林路综合整治，保持自然山水生态格局，保护森林和湿地等自然资源，提升农林牧渔等田园生产景观。因地制宜开展村庄绿化，重点突出村域范围的山体绿化、庭院绿化和“三边”（村边、路边、城边）绿化，形成道路河道乔木林、房前屋后果木林、公园绿地休憩林、村庄周围护村林的村庄绿化格局。开展“点亮农村”行动，在村庄主干道和公共活动区域安装新型节能路灯，解决农民夜间出行不便问题。

**（三）完善公共服务**

在完善农村基础设施配套基础上，统筹农村社区建设。建立健全城乡一体的社会保障机制，完善农村社会救助体系，不断提高农村社会保障水平。加快发展农村教育、卫生、养老、文体等各项公共服务事业，不断健全农村基本公共服务。加强银行网点、综合超市、餐饮住宿、电影院等社会服务设施建设，满足农民购物、休闲、娱乐等日常需求，推动公共服务向农村社区延伸。

**（四）建立现代乡村治理机制**

建立和完善以基层党组织为核心，村民自治组织为主体，村务监督组织为基础，集体经济组织和农民合作组织为纽带，各种经济社会服务组织为补充的农村组织体系。按照“党支部领导、村民代表会议决策、村民委员会执行、村民监督委员会监督”四位一体的乡村治理模式，完善村级治理机制。建立和完善村集体经济组织，合理区分村级行政管理和经济发展事务，把经济发展事项交由村集体经济组织承担。充分发挥社区组织、专业服务机构、驻村单位和村民的作用，形成多元参与、共同治理的格局。

**（五）挖掘保护传统文化**

严格按照《文物保护法》、《历史文化名城名镇名村保护条例》等法律法规规定，加强传统村落保护发展，重点保护管理古村落文化遗产，深度发掘农耕传统、民族风情和民间技艺等乡土文化，着力培育特色文化村寨。科学开展历史文化村落保护修复并合理利用，建设农村文化礼堂，打造农民精神文化家园。加大对传统村落、历史文化名村、特色村寨和旅游名村保护发展的支持力度，建成一批美丽宜居村庄、生态村庄、特色景观旅游名村和休闲旅游乡村。

**三、推进农村危旧房改造**

以“改善和解决农村困难群众的住房条件和住房安全问题”为着力点，解决贫困农户无住房、住房不安全等问题。

1、到2016年底，彻底解决农村贫困人口无房户的住房困难。

2、每年重点帮扶户数不得少于当地农村危房改造总户数的25%，其中在重点帮扶户中五保户、低保户、贫困残疾人家庭、伤残军人家庭和计划生育特殊困难家庭占比不低于40%。

3、实施“百村示范、千村联动、万户安居”工程，重点抓好贫困村贫困农户安居问题，对贫困户的D、C级危房进行改造。

4、加快特色村落建设进度，每年建成至少1个整村推进特色村落，积极改善贫困农户住房条件。

2016-2020年，规划在全县进行建档立卡贫困户危房改造项目，补助标准：D级危房4万元/户、C级危房1万元/户。项目总投资23900.28万元，其中财政专项扶持资金22757.28万元，行业部门资金1143万元。通过实施危房改造脱贫工程，带动全县建档立卡贫困人口6710户精准脱贫。

第三节解决区域性整体贫困问题

贫困一直是困扰各国的世界性难题。十八届五中全会公报中明确提及的“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”的目标具有前瞻性，也极大鼓舞了关注贫困问题的广大群体。应当说此目标的提法是有矢而发的。当下我国总体贫困状况呈现出“点（贫困村）、片（特殊贫困区）、线（沿边境贫困带）”共存的区域特征。自2011年以来，我国主要以区域扶贫攻坚为核心的扶贫战略取得了显著成效。与此同时，将有限的扶贫资金真正投放给最有需要的贫困人口，“精准扶贫”出现于2014年政府工作报告之中。区域扶贫和精准扶贫正是新阶段我国扶贫开发的工作重点，区域性扶贫目标的实现确实有赖于精准扶贫的及时跟进。

从国家层面看，我县属于西部大开发与武陵山集中连片特困地区，我县能否按时顺利实现小康，必须制定更为精准的政策，在项目和资金的分配上给予更多的倾斜，切实加快其脱贫攻坚的步伐，力争到2020年与全州、全省、全国人民一道实现共同富裕。

第十一章 重点项目投资与绩效预测

第一节重点项目规划

**一、产业发展项目**

重点项目规划以突出凤凰自身独特的生态环境条件和区位优势，有针对性地引导、支持有能力的贫困户选准1-2项适宜发展的种养、加工或服务业，依靠自身能力，实现脱贫致富。凤凰县“十三五”脱贫攻坚规划重点发展产业有特色农林产业、特色加工、旅游扶贫项目、电商扶贫平台项目、光伏扶贫项目以及资产收益扶贫项目，项目总投资65928.75万元，其中财政专项扶贫资金62575.82元，行业部门资金3274.18万元，农户自筹78.75万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持98.9万人次。

**二、金融扶贫项目**

增加贫困地区贷款投放，宏观调控释放资金定向用于扶贫开发，扩大直接融资规模。实施项目贷款贴息，按当期中国人民银行基准利率的60-70%乘以贷款额核算（支持扶贫经济组织）。建立扶贫信贷风险补偿和分担机制,以创新金融产品支持贫困户发展生产，设立农业产业发展基金，扩大农业保险产品类型，项目计划投资3695.5万元，其中财政专项扶贫资金3695.5万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持2.3万人次。

**三、雨露计划培训项目**

完善雨露计划，鼓励农村贫困家庭未继续升学的应届初、高中毕业生参加劳动预备制培训并给予一定的生活费补贴。支持农村贫困家庭新成长劳动力接受中等职业教育并给予生活费、交通费等特殊津贴。免除中等职业教育学校农村和城市家庭经济困难学生和涉农专业学生学费，落实国家助学金政策。对贫困户中接受高等、中等职业教育和一年以上技能培训的在校学生，在享受国家规定的补助政策的基础上，中央财政扶贫资金每人每年再予适当补助。加大对农村贫困残疾人就业的扶持力度。将农村贫困家庭劳动力纳入“就业创业证”登记范围，提供“一户一培训、一户一就业”等优惠政策和公共就业创业服务，增强就业技能。加大职业技能提升计划和贫困户教育培训工程实施力度，引导企业扶贫与职业教育相结合，确保贫困家庭劳动力至少掌握一门致富技能，项目总投资4205.3万元，其中财政专项扶贫资金4205.3万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持1.8万人次。

**四、扶贫搬迁和危房改造项目**

为推动“一方水土养不起一方人”地方建档立卡贫困人口与全国人民一道同步进入小康社会，凤凰县“十三五”脱贫攻坚规划重点发展易地搬迁项目，项目主要内容包含安置房的建设；安置区配套基础设施和公共服务设施建设；土地整治、产业发展及就业培训、迁出区域生态恢复等来脱贫一批建档立卡贫困人口，项目总投资90824.28万元，其中财政专项扶贫资金24107.28万元，行业部门资金63438.3万元，业主投入1092.9万元，农户自筹资金2185.8万元，“十三五”期间可对建档立卡贫困人口扶持1.09万人次。

**五、生产生活条件改善项目**

全面奔小康，关键在农村；农村奔小康，基础在交通。重点发展农村交通项目建设，以改善农村交通基础设施条件来推动农村经济社会的发展，重点项目主要建设内容⑴完善贫困村的干线公路，建设规模95.77千米；⑵实施贫困村的村道升级，建设规模2053千米；⑶建设联户（户间）路338千米；⑷发展农村产业路的建设。丰满干线网结构，沟通了骨架公路与主要山区的联系，加密了骨架公路与平原区广大地区路网，为贫困村和贫困人口的脱贫致富创造更加合理的干线公路网，为农村城市化和农村特色经济发展服务。

力争在十三五期间解决全县贫困区饮水安全问题。加快安全饮水建设步伐，打深水井、铺设供水管网、建管理房、安装机电配套设备、水处理设备及水质消毒设施，对饮水不达标的管线和设备进行升级改造等。确保到2019年，全面实现186个贫困村人畜饮水安全率达100%。

加大对贫困乡村抗旱水源建设，加强农田水利基础设施建设，有效解决投入不足、功能短缺这块“短板”，解决农田水利灌溉“最后一公里”问题。

实施差别化产业扶持政策，重点支持旅游业、特色农业、民族文化产业和生态环保型产业发展，在投资管理上予以优先考虑，在用地、信贷等方面优先给予政策倾斜。加大特色产品生产基地和商贸流通体系建设的支持力度。

第二节投资概算与绩效预测

**一、概算依据**

1、《建设项目经济评价方法与参数》（第三版）；

2、《项目管理导则（试用）》（2011年）；

3、《湖南省建设工程消耗量标准》（2014年）；

4、《湖南省安装工程消耗量标准》（2014年）；

5、《湖南省建设工程计价办法》（2014年）；

6、当地近期实际主材价格；

**二、投资概算**

根据本规划项目建设方案及相关取费标准，经估算，项目总投资为731803.27万元，其中产业发展扶贫项目64515.29万元，社会保障扶贫项目60758.26万元，助学培训扶贫项目37907.96万元，改造搬迁扶贫项目90824.28万元，基础设施和公共服务扶贫项目465092.48万元，生态保护扶贫项目12705万元。详见项目投资估算汇总表11-1：

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 序号 | 项目名称 | 投资概算及资金来源 |
| 合计 | 资金来源 |
| 财政专项扶贫资金 | 行业部门资金 | 业主投入 | 农户自筹 |
|
| 1 | 产业发展项目 | 65928.75 | 62575.82 | 3274.18 | 0 | 78.75 |
| 2 | 社会保障项目 | 60758.26 | 14977.41 | 43353.85 | 0 | 2427 |
| 3 | 助学培训项目 | 37907.96 | 36354.96 | 1553 | 0 | 0 |
| 4 | 改造搬迁项目 | 90824.28 | 24107.28 | 63438.3 | 1092.9 | 2185.8 |
| 5 | 基础设施和公共服务项目 | 463906.1 | 322493.7 | 118239.4 | 21673 | 1500 |
| 6 | 生态保护项目 | 12705 | 0 | 12705 | 0 | 0 |
| 7 | 估算投资 | 732030.35 | 460509.17 | 242563.73 | 22765.9 | 6191.55 |

表11-1 项目投资估算汇总表

**三、绩效预测**

本规划所涉及项目仅产业建设可产生直接经济效益，增加贫困群众收入，其他均为提供社会公共产品，属非经营性项目，投资边际效益很低，项目实施主要为满足凤凰县200个贫困村农民的公众需要，重点在于通过本项目的实施来帮助当地村民脱贫致富，因公共产品项目具有非竞争性和非排他性，所以，项目本身无法收费，并且认为，由政府提供公共物品可以增进社会福利，是政府应承担的公共职能。

本规划项目建设资金主要由各级财政涉农资金（含中央、省级预算内资金和县级财政资金，县级财政资金主要由各类专项转移支付资金构成）及申请金融机构贷款等构成。另外，如上所述，因此类项目的主要特征表现为公用性、公益性以及政府主导性，项目具有显著的外部效果，但是其外部效果难以量化，项目财务效益不应追求财务盈利性，而重在考查项目的成本和社会目标。长期债务资金由凤凰县政府指定有关部门以政府购买服务方式购买借款人提供的产品，再由借款人按照贷款人的要求分期还本付息。县政府长期还本付息资金则主要由中央、省级各类专项资金（主要包括发改、财政、交通、水利、扶贫、教育、卫生、文化、农林、商务、民政、电力电信等各个口子的专项转移支付资金）和县本级自身财源资金共同构成，这样就可以把分属扶贫、财政、发改、农业、交通、水利等县直单位的各项涉农专项分散资金整合起来，并且还可充分发挥财政资金的引导和杠杆作用，撬动金融资本参与扶贫攻坚。

第十二章 保障措施

第一节强化规划引领

要实现2020年全县脱贫攻坚的目标任务，必须在在深入调研论证的基础上，把规划引领放在首位，制定好全县“十三五”脱贫攻坚的专项规划。各乡镇及发改、财政、扶贫、交通、水利、教育、卫生、文化、国土、住建、环保、农林、民政、商务、电力电信等各部门也要编制好各自的脱贫攻坚专项规划，各贫困村应制定脱贫攻坚实施方案和年度计划。

要加强年度计划与本规划的衔接，要依据本规划的总体安排部署，逐年落实规划提出的发展目标和重点任务。提升监测评估能力，强化对规划实施情况跟踪分析。完善规划的实施评估机制，实行规划中期评估制度，建立规划“编制—实施—评估—调整—实施”的滚动实施机制，加强规划实施的跟踪分析。发挥行政监察、组织人事、统计、审计等部门对规划实施的监督作用，完善政府向人大、政协的报告和沟通机制，充分听取人大、政协、社会各界人士的意见和建议。开展规划宣传和展示，及时公布规划的实施进展情况，让群众参与规划实施的监督，营造全县人民共同支持规划实施的社会氛围。

在规划实施中期，组织开展全面评估，并将中期评估报告提交县委常委或政府常务会审议。规划实施期间，宏观环境发生重大变化，需要修改调整规划时，应报请县人大常委会审议批准。

第二节坚持分类推进

根据《凤凰县贫困村分类指导差异扶持工作方案》，我县通过深入调查研究，也对我县186个贫困村进行了精准分类、计划差异扶持。具体如下:

一类村（即生存困难型），有白岩村、大黄土村、东方红村、杜田村、城北社区、木林桥村、青瓦村、三里湾村、小黄土村、八斗丘村、菖蒲塘村、都里村、古双云村、马垅村、林寨村、铁桥村、土桥坳村、瓦场村、漾水坨村、永兴村、水田村、都罗村、天龙峡村、川岩村、化眉村、金沙村、舒家塘村、天星村、安井村、西牛村、新场村、新寨村、白泥村、大岔村、大坡村、落潮井村、牛堰村、唐家桥村、芭蕉村、禾会村、高坡营村、满家村、榔木树村、忙略村、桐油坪村、通板村、追高来村共47个，该类贫困村主要采取易地搬迁和生态补偿脱贫措施；

二类村（即发展受限型），有必胜村、杜叶村、黄栗村、龙潭村、溪口村、坪里村、万召村、椿木坪村、老田冲村、塘头村、鸭堡洞村、茶罗村、长车村、大管冲村、雷公洞村、麻良村、三坪村、万兴村、万隆村、岩垅村、东子山村、袍上村 、坪溪山村 、池坪村、 天堂村 、江家坪村、毛都村、明星村、前进村、土洞村、龙合村、新岩村、寸金村、古林村、牯牛村、火马村、木根塘村、三口村、岩寨村、板帕村、大田垅村、高云洞村、勾良村、龙塘河村、都桐村、和平村、砂罗村、瓦坪村、旯都洋村、高塘村、塘寨村、洞脚村、高寨村、 拉务村、盘瓠村、板参晒金塘村、板建业村、板畔村、新光村、东就村、毛都塘村、雄龙村、鱼井村、岩板井社区、关田山村、建塘村、柳甲村、柳甄村、木里村、牛岩村、胜花村、香炉山村、新坪村、岩六屯村、高通村、老洞村、扭仁村、下麻村、竹山村、叭苟村、的贺村、夯卡村、科茸村、拉忍村、流滚村、忍务村、苏马河村、所德村、帮增村、茶寨村、崇寨村、德榜村、天星寨村、禾苗村、禾排村、吉乐村、龙角村、米坨村、排门村、盘干村、禾库社区、新湾村、早齐村、科甲村、板新村、板交村、板如村、高果村、禾当村、凉井村共120个，该类贫困村主要采取加大基础设施建设、产业扶持和易地搬迁等脱贫措施；

三类村（潜力可挖型），有得家村、金碧洞村、中寨村、报木树村、火炉坪村、三角坪村、首云村、关刀村、欧阳村、阳光村、古塘村、好友村、茶林村、樟坡村、翻身村、登高村、力坳村、扭光村、板拉村、叭仁村、芭科村、夯来村、米良村、追屯村、高岩村、苟拐村、两林村共30个，该类贫困村主要采取产业扶持、加大基础设施和公共服务设施建设和农村危房改造等脱贫措施。

第三节创新体制机制

一、扶贫机制创新

1、探索扶贫攻坚与生态建设的共赢机制

建立健全生态补偿机制，探索生态环境服务转化为市场价值的有效途径。着力发展生态旅游业和生态农业，推动低碳扶贫，促进农民增收致富。

2、探索合力攻坚大扶贫工作机制

以规划为平台，各尽其责、整合资源，集中投入，建立“政府主导、部门分工、各方参与、合力攻坚”工作机制。

3、探索扶贫投入增长机制

建立财政资金、信贷资金、社会帮扶资金对片区投入的稳定增长机制。调动地方政府和农户的投入积极性。结合土地利用制度创新、林权制度改革和旅游业等产业发展，探索通过市场机制和财政政策将贫困村资源环境优势转变为扶贫投入稳定来源的具体办法。

4、探索金融扶贫机制

增加贫困地区贷款投放，宏观调控释放资金定向用于扶贫开发，扩大直接融资规模。实施贫困农户发展生产小额“特惠贷”，支持农民专业合作组织发展扶贫产业，扩大扶贫龙头企业融资额度。建立扶贫信贷风险补偿和分担机制,以创新金融产品支持贫困户发展生产，整合资金创设“财银保”、“惠农贷”等金融产品，设立农业产业发展基金，扩大农业保险产品类型。

5、探索扶贫攻坚瞄准机制

实行扶贫开发和农村低保两项制度衔接，加强贫困识别工作，突出重点，差别对待，创新扶贫到户机制。建立健全产业扶贫项目带动贫困户脱贫增收的利益联结机制。公共产品和公共服务要优先惠及扶贫对象。确保最困难的村和最困难人员得到有效扶持。

二、协作机制创新

积极鼓励和引导农业产业化龙头企业、农民专业合作社、专业大户和各类企业、科研推广机构等参与贫困村帮扶工作，形成多方参与、共同推进的良好格局。建立以政府投入为引导，农民投入为主体，企业投入为补充的多渠道、多层次、多元化的投入机制。以土地、资金合作等为载体，与农民开展多形式的联合与合作。创新经营机制，大力发展产加销、贸工农一体化、产业化经营，培育知名品牌，发挥优势互补，实现互利双赢。

培育壮大龙头企业措施:一是支持引进先进设备。参照《县人民政府关于进一步支持工业企业加快发展若干政策措施的通知》文件标准对农业产业化龙头企业引进先进设备进行补贴；二是加大资金支持力度。整合各类涉农资金，重点对龙头企业倾斜，金融部门要把对农业产业化龙头企业的贷款、融资支持作为重点，信托机构要积极为龙头企业提供担保服务，保障龙头企业融资需求；三是加大土地供给力度。重点保障龙头企业用地需要，重大项目要争取省、州采取“点供”服务；四是加大税费减免力度。认真落实各项税费减免政策，全面清理、取消涉及龙头企业的不合理收费项目，按照最低标准收取各类行政事业性收费，切实减轻企业负担，优化发展环境。五是畅通“绿色通道”服务。加大行政审批制度改革，减少审批事项，建立“一站式”审批事项办理服务，提高办事效率。六是加大服务企业用工。加大农村富余劳动力转移就业培训经费直补企业力度，对个人自主参加培训，按职业工种分类享受不同补助。

第四节加大政策支持

围绕规划目标和任务，加大政策支持力度。现有的200个贫困村，均享受国家（省、州、县）出台的特困地区特定的扶贫开发政策。同时对深度贫困村实行差别化重点扶持。

一、财政税收和金融政策

1、财政政策

加大中央和省级财政转移支付力度，建议上级优化转移支付结构，并增加对贫困地区的转移支付，同时财政扶贫投入要向贫困地区倾斜，将脱贫攻坚作为资金分配的重要依据。以摘帽销号为目标，以减贫成效为导向，以扶贫规划不引领，以重点项目为平台，按照“渠道不乱、用途不变、优势互补、各记其功”的原则，把目标相近、方向类同的涉农资金统筹整合使用。支持发展壮大村级集体经济试点，支持农村“三变”改革工作，开展资金收益扶贫试点。进一步加大财政支持力度，重点支持贫困村基础设施建设、科技创新、农业新技术培训与推广、新品种引进、产业园区建设等。

2、税收政策

按照国家有关规定，全面落实针对帮扶单位、企业及个人的扶贫捐赠税前扣除、税收减免等扶贫公益事业税收优惠政策。参照城镇登记失业人员就业支持政策，对在贫困村吸纳贫困人口就业的帮扶企业，享受同等税收优惠、社会保险补贴、职业培训补贴、信贷支持等相关支持政策。

3、金融政策

积极推动金融产品和服务方式创新，充分利用国内外资本市场，多方面拓宽发展融资渠道。从2016年起，全县各金融机构涉农贷款每年同比增长不低于15%。支持县农村商业银行发展；培育贷款公司、农村资金互助社等新型农村金融机构，大力发展扶贫小额信贷，制定并实施新设农村金融机构相关费用补贴办法，优化金融网点布局，尽快实现金融机构空白乡镇的金融服务全覆盖。完善国家扶贫贴息贷款政策，对贫困户进行“特惠贷”加大财政扶贫贴息资金投入，引导银行业金融机构加大扶贫贴息贷款的投放力度以及对农民专业合作组织和小微企业信贷优惠支持。落实涉农贷款税收优惠、定向费用补贴、增量奖励等政策。创新金融精准扶贫方式，实现金融知识宣传乡镇全覆盖；鼓励保险机构设立基层服务网点，创新险种和服务机制，发展特色农业保险和小额扶贫保险。

二、投资产业政策

1、投资政策

中央投资向农业产业、扶贫开发、民生工程、基础设施和生态环境等领域倾斜。国家有关部门专项建设资金投入向贫困村倾斜，提高对公路、水利等建设项目投资补助标准或资本金注入比例，适当提高农村小型基础设施建设补助标准。加大企业技术改造和产业结构调整专项对贫困村特色优势产业、新兴产业的支持力度。鼓励社会投资，对外来企业投资特色优势产业项目，在项目核准等方面优先考虑，并给予土地方面的优惠。

2、产业政策

实施差别化产业扶持政策，重点支持旅游业、特色农业、民族文化产业、农村电子商务和生态环保型产业发展，在投资管理上予以优先考虑，在用地、信贷等方面优先给予政策倾斜。加大特色产品生产基地和商贸流通体系建设的支持力度。

三、土地政策

充分利用省人民政府对易地扶贫搬迁工程用地所需新增建设用地计划指标优先保障的优惠政策，在安排建设用地指标时计划单列政策，积极开展我县易地扶贫搬迁工作。充分利用城乡建设用地增减挂钩政策支持易地扶贫搬迁工作，及时组建拆除、复垦旧宅基地、旧村寨。允许城乡建设用地增减挂钩节余指标在县域范围内使用，节余指标收益全部用于支持易地扶贫搬迁工作。

四、生态补偿政策

继续实施以新一轮退耕还林、长江防护林体系建设、石漠化综合治理、生态保护建设等为主的生态修复系列工程，对贫困区域采取将林地划入公益林保护，通过国家层面实行以水土保持和碳汇生态效益为主的生态综合补偿机制，积极发动该区域农民开展以保护脆弱生态为主的综合性生态开发和森林生态产业发展，形成以生态为主体的多生态补偿效应，彻底解决“生态补偿脱贫一批”的政策问题。

五、帮扶政策

加大对贫困村的定点扶贫，实现对贫困村全覆盖。实行集团帮扶，制定帮扶规划，明确帮扶任务，落实帮扶资金和措施。党政机关、企事业单位及社会团体对贫困村实行定点包干扶贫。建立人才交流机制，中央、省、州定点扶贫有关单位与县可进行双向人才交流，定期选派干部挂职锻炼，开展相关培训。帮扶单位在产业发展、干部交流、人员培训和劳动力转移就业等方面可进一步加大对贫困村帮扶的工作力度，积极参与贫困村扶贫攻坚，以市场为导向，将帮扶单位的资金、技术、人才、管理等优势与贫困村的资源、劳动力、市场等优势结合起来，大力推进经济领域的合作，探索共建产业园的双赢帮扶模式。

第五节强化组织实施

一、加强组织协调

1、加强党政领导保障

以扶贫开发总揽全县经济社会发展全局，把扶贫开发工作作为“党政一把手工程”予以落实，工作到村、扶贫到户。按照“省负总责、地区衔接、县抓落实、乡镇实施、部门配合”的总体要求，完善扶贫开发工作目标责任制。建立党政一把手作为第一负责人的县、乡、村双组长扶贫工作领导小组，按照“五个一批”建设内容成立相关工作指挥部，为各级扶贫开发工作提供强力的组织和领导保障。各部门要进一步统一思想，提高认识，切实把扶贫开发工作作为加快我县发展的重大举措，列入重要议事日程。各乡镇要成立相应的组织，落实工作责任，强化目标考核，形成政府统一领导、部门齐抓共管、社会广泛参与的工作机制。

2、加强基层组织保障

充分发挥基层党组织战斗堡垒作用，完善村民自治制度。加强农村集体经济组织建设，大力发展集体经济，积极推进村务公开。鼓励机关优秀年轻干部、退伍军人、高校毕业生到贫困村工作。不断提高基层干部政治思想素质和工作能力，形成能够带领群众艰苦创业、脱贫致富的坚强战斗堡垒。切实抓好农村党员群众服务中心建设，拓展服务功能，深入做好联系群众、服务群众、宣传群众、致富群众的工作。大力发展壮大村级集体经济，进一步增强村级组织“有钱办事”的能力。加强贫困乡村精神文明建设，广泛开展社会公德和家庭美德教育；加强农村民主法制建设，健全完善“一会两票”民主决策管理机制，积极推进村民自治，大力实行村务公开，抓好综合治理，为扶贫开发创造良好的社会环境。

二、加大资金有效投入

积极争取中央财政性资金项目的更大支持，加大各级财政支农、扶贫投入力度。全面整合现有各渠道的项目、资金、技术等资源，建立政府引导、农民主导、社会参与的多元化投入机制。用民主协商的办法，鼓励和引导农民投工、投劳，建设农村公共设施，调动农民参与脱贫致富工作的积极性。广泛吸收社会资金投入精准扶贫工作。一是稳定增加财政专项扶贫资金投入。优先确保扶贫资金的投入，并逐年加大投入规模，切实加大专项扶贫资金投入。二是有效整合各类资金。投向农村的资金都要按现行投资渠道，整合投入。各行业部门要积极争取上级的对口项目资金，各部门年度资金要优先安排到贫困村。加强资金整合，充分发挥财政专项扶贫资金、扶贫贴息贷款、涉农资金的整体作用，并最大限度将行业和社会资金实现有效整合，发挥最大效益。三是创新财税、金融扶贫模式。认真落实精准扶贫相关政策中关于财政增投和税收减免措施，创新金融服务机制，加大对涉农金融机构的政策扶持力度，提高贫困村的金融服务覆盖率，加强涉农企业、贫困农户与信贷金融部门的衔接沟通;放宽信贷准入，探索信用、联保、担保等多种小额扶贫贴息贷款，加大财政贴息力度，用财政贴息资金带动更多的金融资金投入扶贫开发;探索搭建政府主导下的扶贫融资平台，发挥市场机制作用，推动形成以政府公共财政投入为引导，银行信贷资金和社会资金广泛参与的扶贫开发融资体制;积极探索扶贫资金与信贷资金配套使用办法，发挥财政资金杠杆作用，撬动金融、企业、社会资金参与扶贫开发，构建扶贫办牵头，金融办、财政、税收等部门积极参与配合的金融扶贫工作模式，积极稳妥推进金融扶贫工作。四是保障扶贫工作经费投入。各级财政要保障工作经费投入，确保扶贫开发正常有序实施。

三、严格考核奖惩制度

完善考核评价体系。建立规划目标责任制，对地方政府和有关行业部门开展绩效考核。县级组织、扶贫开发和人事等有关部门要密切合作，将规划实施工作纳入各级领导班子和领导干部目标考核体系。一是加大考核力度。制订《凤凰县精准脱贫工作考核暂行办法》，大幅提高扶贫开发工作在目标管理考核中的占比。将扶贫工作纳入各级党委政府综合绩效考核内容。县政府每年签订目标责任书、组织一次目标责任考核;各级党委政府督查室和扶贫开发领导小组办公室对本级各单位各地区的责任落实情况进行专项督查、重点督查和不定期抽查。二是建立连片特困地区规划监测信息系统，开展规划实施监测。监测结果用作规划中期调整和绩效考核的依据。在规划实施的中期阶段，组织对规划实施情况进行中期评估，提出规划调整意见。在规划实施期满时，组织开展规划实施情况的终期评估工作。三是严格奖惩措施。鼓励加快脱贫步伐，改进贫困乡镇考核机制，由县委组织部、政研室与扶贫办制定对贫困乡镇的具体考核办法，对提前完成年度目标任务的乡镇及党政主要领导、分管领导和扶贫部门给予通报表彰和奖励;对年度任务完成情况不好的部门和乡镇，给予通报批评，并对单位一把手进行诫勉谈话，与任务目标差距较乡镇和部门主要领导要进行批评问责。对年度任务完成好的个人给予表彰奖励，并作为评先评优和提拔任用的重要依据。对在扶贫攻坚战中做出突出贡献的工作人员，在提拔使用时优先考虑，对完不成任务的个人取消年度评优资格，并不得交流、提拔重用。

四、加强扶贫队伍建设

进一步抓好扶贫开发人才队伍建设，努力打造一支素质高、作风正、讲奉献、能攻坚的扶贫开发队伍。加大扶贫干部的培训力度，每年有计划地组织选派扶贫干部学习研修、挂职锻炼，配齐配强人员队伍，改善工作条件，切实加强扶贫部门自身建设，提升能力素质，不断提高扶贫开发工作水平，确保2020年与全省一起达到同步小康目标。