

# 益阳市乡村振兴局 文件 益阳市发展和改革委员会

益振联发〔2021〕1号

## 益阳市乡村振兴局 益阳市发展和改革委员会 关于印发《益阳市“十四五”巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接规划》的通知

各区县（市）人民政府，益阳高新区管委会，大通湖区管委会，  
市直及中央、省属驻益各单位：

《益阳市“十四五”巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接规划》已经市人民政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。



益阳市乡村振兴局

（此件主动公开）



益阳市发展和改革委员会

2021年11月24日

# 益阳市“十四五”巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接规划

“十四五”时期（2021-2025年）是实现第二个百年奋斗目标和中部崛起战略的重要五年，是巩固拓展脱贫攻坚成果的关键时期，是全面推进乡村振兴的重要阶段。为认真贯彻落实习近平总书记在湖南考察时的重要讲话精神以及中央经济工作会议、中央农村工作会议和全国巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接工作会议精神，部署全市有效衔接工作，促进政策举措和工作体系平稳过渡，确保脱贫地区顺利转向全面推进乡村振兴，特制定本规划，规划期限为2021-2025年，规划范围是全市有巩固拓展脱贫攻坚成果任务的地区，工作对象以脱贫人口和防止返贫监测对象<sup>①</sup>为主，兼顾其他人口。本规划主要阐明“十四五”时期全市巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的总体要求、主要任务和重大举措，是指导全市推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的重要依据。

## 第一章 规划背景和总体要求

党的十八大以来，益阳以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以脱贫攻坚统揽全局，聚焦安化县脱贫攻坚主战场，

---

<sup>①</sup>防止返贫监测对象是指年人均纯收入低于全省监测范围基准线且存在返贫致贫风险，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的农村人口，以家庭为单位。具体分为脱贫不稳定户、边缘易致贫户、突发严重困难户三类。

紧盯“两不愁三保障”，以“六个一批”“六大建设”为抓手，以“弱鸟先飞、至贫先富”的勇气和持之以恒的“钉钉子”精神向贫困发起常态化、全方位进攻，精心组织，精准发力，破解发展难题，厚植发展优势，增强发展动力，为建设“五个益阳”奠定了坚实基础。

## **第一节 脱贫攻坚的全面胜利为乡村振兴奠定了坚实基础**

### **一、脱贫攻坚决胜收兵**

“十三五”期间，益阳市 297 个贫困村全部脱贫退出，现行标准下的农村贫困人口累计减少 307502 人，2016 年减贫 69575 人，2017 年减贫 85398 人，2018 年减贫 100888 人，2019 年减贫 38367 人，2020 年减贫 13274 人，全市建档立卡贫困户截止 2020 年底全部脱贫，贫困发生率降为 0%，全力创造了减贫史上的最好成绩。自此益阳市以“脱贫不脱政策、脱贫不脱帮扶”为原则，推动脱贫质量全面提档升级。

### **二、社会民生保障到位**

“十三五”期间，全市共发放教育扶贫补助 6.2 亿元，61 万人次贫困学生受益，强化“控辍保学”责任，加强劝返复学，确保无一人因贫辍学；农村贫困人口医保全覆盖，县域内住院实际报销比例为 90.17%，综合报销比例 85.05%。所有易地扶贫搬迁安置点全部竣工，搬迁入住 33377 人，入住率 100%，应拆旧率 100%、复垦率 100%；完成 52899 户农村危房改造任务；6.41 万建档立卡贫困人口纳入社会救助兜底保障，农村低保标准提高到 3720

元/年,全市贫困户人均纯收入从2014年3241元提高到7787元,增长2.4倍。

### 三、产业就业亮点纷呈

特色优势产业厚积薄发,一县一特发展格局日趋完善,带动贫困户稳定增收。全市1200余家新型农业经营主体参与产业扶贫,直接帮扶贫困户7.18万户。充分发挥扶贫小额信贷作用,累计投放小额信贷18.9亿元,已收回12.3亿元,无逾期贷款。积极探索“国有民营企业齐上、线上线下同步”的消费扶贫模式,全市394家企业的1175个产品认定为扶贫产品。2020年全市消费帮扶采购金额共计7.74亿元,贫困户44.7万人次受益。同时,加大培训就业支持力度,贫困劳动力外出务工10.8万余人,开发就业扶贫公益性岗位5185个,209家扶贫车间解决2033名贫困劳动力就业。

### 四、基础设施补短提质

“十三五”期间,全市投入财政扶贫专项资金24.4亿元,完成贫困村村际连通和瓶颈公路620公里,自然村通水泥(沥青)路完成2175公里,农村公路窄路加宽完成2226公里,行政村班车通达率100%,农村饮水“十三五”规划任务提前完成,完成71个行政村的电网升级改造,行政村光网覆盖率、4G覆盖率达100%。贫困村“户户通”“村村响”建设任务全面完成,贫困村电视覆盖率98.6%。建成贫困村综合文化服务中心109个。

## 五、结对帮扶全覆盖

以加强村级党组织、带头人队伍和党员队伍建设作为重点，扎实推进抓党建、促乡村振兴、促脱贫攻坚等工作，推动了农村基层党建工作全面提升、全面过硬。广大干部尽锐出战，善作善成，积极作为，1080支驻村帮扶工作队3000余名工作队员、26750名结对帮扶责任人奋力投身脱贫攻坚大舞台。实现挂帅领导、帮扶单位、驻村工作队、结对帮扶责任人“四个全覆盖”，7个区县（市）对口联系安化，帮扶工作保持思想不松、节奏不变、力度不减、标准不降。持续深入推进扶贫领域腐败和作风问题专项治理，加强扶贫领域政策、项目、资金监管，脱贫攻坚作风建设成效明显。

## 六、探索经验有效衔接

积极推动脱贫攻坚与乡村振兴在规划、项目、政策、投入等方面有机衔接，将发展扶贫产业、提升基础设施水平、打造基层党组织堡垒、激发群众内生动力等脱贫攻坚重点任务与“产业振兴、生态振兴、人才振兴、文化振兴、组织振兴”等乡村振兴战略的主要内容有机结合，实现乡村振兴借鉴脱贫攻坚的有效经验稳步推进，脱贫攻坚利用乡村振兴的发展机遇巩固提升。

**1.打造了一批优势产业。**突出重点、扶强扶优，着力打造农业区域公共品牌、农业企业知名品牌。巩固了洞庭粮仓地位，创响了安化黑茶、南县稻虾米、南县小龙虾、沅江芦笋芦菇等一批

区域公用品牌，克明面业、白沙溪、渔家姑娘、今知香等一批知名企业和优质农产品品牌。全市共有绿色食品认证产品 236 个、有机农产品认证产品 40 个、国家地理标志证明商标 22 个、国家地理标志保护产品 3 个、农产品地理标志登记产品 12 个，安化黑茶、沅江芦笋荣获首届湖南十大农业（区域公用）品牌称号，南县稻虾米获巴拿马太平洋万国博览会金奖，桃江竹笋获评全国农业十大领军地标品牌，安化黑茶获得黑茶专有税则号申报出口“新护照”，是全国首批、全省唯一中欧互认地标保护产品，成为全省农业品牌建设示范标杆。建设了一批现代农业产业集聚区，全市创建现代农业产业园 4 个（国家级 1 个、省级 2 个、市级 1 个）、省级农业特色产业园 49 个、全国绿色食品原料标准化生产基地 4 个、省级优质农副产品供应基地 4 个、粤港澳大湾区“菜篮子”生产基地（加工企业）10 个、省级农业特色小镇 2 个。基本实现“村村有扶贫产业，户户有产业帮扶”目标。全市主要依靠产业发展脱贫的贫困人口超过 15 万人，占同期全市脱贫人口总数的 50%左右。

**2.形成了一系列可复制的工作机制。**建立了包括组织领导、驻村帮扶、资金投入、金融服务、社会参与、责任监督、考核评估等一套完整的减贫工作体系,为乡村振兴提供了有益的经验借鉴。由市委、市政府主要领导担任“双组长”，调度督导脱贫攻坚；四级书记一起抓，形成横向到边、纵向到底的责任体系，长期发



挥效能;农村基层组织千方百计争取资源，落实到村到户帮扶政策，积极改善农村发展环境。

**3.树立了一股文明乡风。**驻村工作队每月驻村 20 天以上，走村入户宣传落实政策，解决贫困群众实际困难。户主会、屋场会、三下乡、“一创多评”等活动如火如荼开展；结对帮扶干部接地气、结穷亲，坚持按月下乡走访一次以上，积极开展微心愿活动，贫困群众满意度稳步攀升；广大群众的注意力聚焦到了用双手创造幸福生活上，婚事新办、丧事简办、小事不办已成为农村新风尚，乡风文明蔚然成风。

## **第二节 重大意义与发展环境**

“十四五”时期，是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，也是从集中资源支持脱贫攻坚转向巩固拓展脱贫攻坚成果和全面推进乡村振兴的关键时期，既有难得机遇，又面临严峻挑战。

### **一、脱贫攻坚与乡村振兴“接力棒”的历史性交接**

全市脱贫攻坚战取得了全面胜利，标志着益阳市党委在团结带领人民创造美好生活、实现共同富裕的道路上迈出了坚实的一大步。脱贫攻坚取得胜利后，全面推进乡村振兴，实现“三农”工作重心的历史性转移。当前，全市脱贫地区、脱贫群众虽然已经实现脱贫，但部分地区发展基础仍然薄弱、自我发展能力仍然

不强，巩固成果防止返贫任务依然很重。做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接工作意义重大、任务艰巨。要确保做好脱贫攻坚与乡村振兴“接力棒”的历史性交接，必须抓住关键环节，明确重点任务，合理把握调整节奏、力度、时限，及时出台各项政策，完善具体措施，确保工作不留空档、政策不留空白，逐步实现由集中资源支持脱贫攻坚向全面推进乡村振兴平稳过渡。

## 二、有效衔接现实状况

**1.收入增长后劲乏力。**精准的帮扶政策，准确高效地解决了贫困户的温饱和增收问题。一些脱贫地区“自我造血”能力不足，脱离外部帮扶资源之后可能出现发展后劲乏力的问题。在强化社会救助的同时，如何激发被救助对象的内生动力也存在困难。

**2.脱贫村产业发展存在瓶颈。**目前脱贫村产业整体上呈现出“小、散、弱”的特点，产业发展的内生动力还不足，资源错配等情况还比较多，存在着项目单一、同质竞争、资金分散、效益较低等问题，受限于农业项目抗自然灾害和抗市场风险能力弱、产品附加值低等因素，脱贫户从产品中获得的收入增量有限。

**3.基础设施与公共服务仍有短板。**脱贫攻坚与“两不愁三保障”目标的实现，极大地缩小了脱贫地区与其他地区在基础设施、农村公共服务的差距，但是脱贫地区农村，特别是下沉到自然村的基础设施建设、公共服务仍有短板弱项。在这些地区要继续补



齐短板，推动基础设施与公共服务投入从更精准向更均衡转变。

**4.农村科技人才短缺。**人才缺失是推进乡村振兴的最大制约因素。年轻后备干部严重不足，专业人才引进困难，已经成为乡村振兴的一块“短板”。科技人才短缺，能够承接信息化、现代化时代的复合型人才更少。劳动力短缺，需加强提高农业机械化率。

**5.农村人居环境与群众的期盼还有距离。**大力实施农村人居环境整治行动取得了积极成效，但离人民群众的期盼还有距离，规划还比较滞后，环境基础设施还比较薄弱，污染防治运转机制、投入机制等还不健全，影响到农民的生活品质。

**6.资源要素保障有限。**涉农资金投入不充分、不均衡，稳定增长机制尚不健全。土地、林地承包经营权直接抵押贷款没有渠道，缺乏后续流动资金，大部分合作社、农户反映小额贷款额度偏低，期限偏短，难以满足农业产业发展项目的需求。山水林田湖等自然资源条件虽好，却利用不充分，存在耕地撂荒、农房闲置、林地微利流转问题。

**7.风险防控存在压力。**新冠肺炎疫情常态化防控下，脱贫群众就业、乡村产业、脱贫地区经济发展压力增大，衔接资金项目监管不力、扶贫项目资产流失、脱贫人口小额信贷违约、脱贫人口规模性失业、涉贫网络舆情等风险对脱贫攻坚胜利成果带来冲击。

### 三、“十四五”发展环境

脱贫攻坚取得全面胜利，农村高质量发展迈出坚实步伐，基层治理体系和治理能力明显提升，基层活力得到增强，党在农村的执政基础有效夯实，为全面推进乡村振兴奠定了坚实基础。

**1.脱贫攻坚战圆满“收官”为巩固拓展脱贫成果提供了良好的基础和条件。**2020年底益阳市所有建档立卡贫困人口已全部脱贫，历史性地首次解决了绝对贫困问题，为“十四五”（2021年-2025年）巩固拓展脱贫攻坚成果提供了充分的前提条件。全市297个脱贫村的产业扶贫提升了当地的产业发展能力，为可持续脱贫提供了根本路径，已经具备巩固拓展脱贫成果的良好条件。

**2.优先发展农业农村全面推进乡村振兴机遇。**十九届五中全会提出，优先发展农业农村，全面推进乡村振兴，明确“三农”问题是关系国计民生的根本性问题。中央关于区域城乡协调发展的战略部署，为脱贫地区加快补齐基础设施和公共服务领域短板、推进城乡一体化进程创造了条件。

**3.抢抓建设现代农业改革试验区等战略机遇。**“十四五”期间，全市将抢抓“一带一路”、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长株潭一体化、洞庭湖生态经济区建设和现代农业改革试验等战略机遇。围绕建设“富饶、创新、开放、绿色、幸福”益阳的总愿景，实施产业兴市、创新引领、开放崛起、乡村振兴、

可持续发展战略“五大”总战略，为加快乡村产业提质升级、增加农村低收入居民和提升群众生活水平提供了内在动力，全面开启社会主义现代化建设新征程。

### 第三节 总体要求

按照中央、省有关巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的部署和要求，确保在“十四五”期间做好衔接过渡，为乡村振兴战略全面推进奠定坚实基础，接续推进脱贫地区发展和脱贫群众生活改善。

#### 一、指导思想

全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神和《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》提出的指导思想、基本思路、主要原则、目标任务、政策措施和工作要求，坚持以人民为中心的发展思想，坚持共同富裕方向，围绕实施“三高四新”战略和农业农村现代化总目标，以乡村振兴为总抓手，坚持农业农村优先发展，将巩固拓展脱贫攻坚成果放在突出位置，健全乡村振兴领导体制和工作体系，健全农村低收入人口和欠发达地区帮扶机制，保持过渡期内主要帮扶政策总体稳定，加快推进脱贫地区产业、人才、文化、生态、组织全面振兴，确保脱贫人口收入的稳定性、“三保障”的连续性和发展的可持续性，确保不发生规模性返贫，确保脱贫地区在乡村振兴新征程上不掉队，优化完善各项政策举

措，推动乡村振兴具体任务取得实质性进展。

## 二、主要原则

**有效衔接政策配套。**根据乡村振兴和农业农村现代化的新要求，不断充实完善更多带有普惠性和区域性的政策，建立针对相对贫困群体的帮扶机制。

**有效衔接工作机制。**将脱贫攻坚行之有效的工作机制移植到乡村振兴，切实做到靶心不转，频道不换，接续做好乡村振兴工作。

**有效衔接发展规划。**结合脱贫攻坚的完成情况和乡村振兴新的目标要求，按照缺什么补什么的原则，抓紧在完成脱贫攻坚规划的基础上，从实际出发、实事求是做好县、乡、村级乡村振兴规划。

**有效衔接人才队伍。**原有脱贫攻坚工作队伍可适当就地转化为乡村振兴工作队伍；通过落实好返乡、下乡创新创业政策措施，引入一部分人才；提高干部干事创业本领，培养了解国情、省情、市情和农村实际的干部队伍；加快培养一支“懂农业、爱农村、爱农民”的“三农”工作队伍。

**有效衔接重点举措。**一是做好产业发展举措的衔接，在脱贫产业发展的基础上，大力培育优势特色产业，加快构建生产体系、经营体系和产业体系，积极拓展新产业、新业态，加强帮扶产业与乡村产业整体布局的衔接、融入与整合发展。二是做好基础设

施建设的衔接，基础设施要进一步提档升级，尤其是解决好安全饮用水问题；三是做好公共服务保障水平的衔接，基本建成覆盖城乡、制度衔接、水平均衡、保障有力的公共服务体系。

**有效衔接投入保障。**全面实施乡村振兴战略，进一步加大财政投入力度，形成稳定投入机制与资金管理机制；不断拓宽资金渠道及措施，支持县级加快建立涉农资金统筹整合长效机制，给地方更多的资金使用自主权。

**有效衔接考核体系。**延续脱贫攻坚的考核评估制度，全面推进乡村振兴，形成纵向到底、横向到边的考核体系，较真碰硬地推进各项工作落实，加快农业农村现代化。

**有效衔接社会力量。**借鉴脱贫攻坚的经验做法，积极引导社会各方力量广泛参与，深入推进社会救助制度与乡村振兴有效衔接，服务经济社会发展，回应和满足困难群众多样化需求，增强困难群众的获得感、幸福感。

### 三、规划目标

到 2025 年，全市脱贫人口“两不愁三保障”得到巩固拓展，脱贫人口生活水平持续提升，防贫监测帮扶机制有效运行，返贫致贫现象动态清零，坚决守住不出现规模性返贫底线；乡村振兴全面推进，脱贫地区经济活力和发展后劲明显增强，乡村产业质量效益和竞争力进一步提高，脱贫人口收入稳步增长，生活水平持续改善；农村基础设施和基本公共服务水平进一步提升，生态

环境持续改善，美丽乡村扎实推进。

到 2035 年，脱贫地区经济实力显著增强，乡村振兴取得重大进展，农村低收入人口生活水平显著提高，城乡差距进一步缩小，共同富裕取得更为明显的实质性进展，基本实现全市农业农村现代化。

表 2-1 益阳市“十四五”巩固拓展脱贫攻坚成果  
同乡村振兴有效衔接主要指标

序号	指标	2025 年	属性
1	返贫人口	动态清零	约束性
2	脱贫人口、防止返贫监测对象义务教育保障率(%)	100	约束性
3	脱贫人口、防止返贫监测对象基本医疗保障率(%)	100	约束性
4	脱贫人口、防止返贫监测对象住房安全保障率(%)	100	约束性
5	脱贫人口、防止返贫监测对象饮水安全保障率(%)	100	约束性
6	脱贫地区生产总值年均增速 (%)	高于全省平均增速	预期性
7	脱贫地区市级以上农业龙头企业数量增速 (%)	5	预期性
8	村集体经济年收入(万元)	空壳村全面消除，村村均有稳定收入	预期性
9	脱贫地区农村居民人均可支配收入年均增速 (%)	高于全省平均增速	预期性
10	城乡低保标准动态调整	调幅原则上不低于居民上年度人均消费支出增速	预期性
11	脱贫地区每千人口拥有执业(助理)医师数(人)	2.9	预期性
12	乡镇通三级公路比例 (%)	85	预期性
13	具备条件的建制村通物流快递比例 (%)	100	预期性
14	农村卫生厕所普及率 (%)	90	预期性
15	农村生活污水处理率 (%)	35	预期性
16	乡镇污水处理设施覆盖率 (%)	100	预期性

## 第二章 巩固拓展脱贫攻坚成果

### 第一节 严格落实防止返贫动态监测和帮扶机制

对防止返贫监测对象精准识别、精准施策，做到早发现、早干预、早帮扶，实现动态清零。到 2025 年，实现防止返贫监测和帮扶机制全面高效运行，坚决守住不发生规模性返贫底线。

#### 一、健全防止返贫动态监测体系

完善防止返贫大数据平台，加强行业部门数据共享和对接，建立健全市县互通、多部门参与的防止返贫动态监测机制，对防止返贫监测对象开展常态化监测预警，强化政策帮扶。面向全市所有农村人口开展防止返贫动态监测，合理确定监测标准，重点围绕收入支出变化、“两不愁三保障”及饮水安全等主要指标，细化完善农户自主申报、干部走访排查和部门筛查预警监测方式，严格履行提交申请、入户核实、村（居）评议公示、乡镇（街道）审核和县级比对审定的程序，精准识别脱贫不稳定户、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的困难户等三类防止返贫监测对象。明确返贫致贫风险消除标准和程序，对风险全部达标、返贫致贫风险稳定消除或自然消除的监测对象，按照村（居）提出名单、入户核实、村（居）民主评议、乡镇（街道）审核、县级审定程序标注风险消除。坚持“有进有出、动态管理”原则，常态化开展监测对象识别、人口自然增减、落实和跟踪帮扶措施、成效及风



险消除，动态更新防止返贫致贫的预警台账。实施监测对象动态管理，做好已消除风险对象的跟踪和回访。

## 二、健全防止返贫工作责任体系

压紧压实县级党委政府巩固拓展脱贫攻坚成果责任，强化领导帮扶责任，完善各级领导联点帮扶体系，推动防止返贫帮扶工作层层落实；强化行业部门帮扶责任，行业部门特别是“三保障”和饮水安全保障部门根据职责做好信息预警、数据比对和行业帮扶，推动政策落实，切实巩固“两不愁三保障”成果；强化结对帮扶责任，对识别的防止返贫监测对象，实行干部结对帮扶，跟踪服务，确保脱贫稳定性、长效性。

## 三、全面落实精准帮扶措施

坚持预防性措施和事后帮扶相结合，使用行业政策、财政衔接推进乡村振兴补助资金等，对所有监测对象开展精准帮扶。按照缺什么补什么的原则，根据防止返贫监测对象的风险类别、发展需求等，通过产业帮扶、消费帮扶、就业帮扶、健康帮扶、教育帮扶、综合保障、住房安全保障、饮水安全保障、扶志扶智等举措，开展针对性的帮扶。对无劳动力且有特殊困难的家庭用好兜底保障措施。从市县、乡镇干部和驻村工作队中选择有帮扶能力的干部作为帮扶联系人，对所有防止返贫监测对象户开展结对帮扶。防止返贫监测对象风险不消除，帮扶责任不脱钩。鼓励各地创新帮扶手段，广泛动员社会力量积极参与监测帮扶，继续发

挥中国社会扶贫网作用，引导社会力量对接满足防止返贫监测对象的合理需求。

### 专栏 1 防止返贫致贫预警工程

建立健全大数据管理平台，开展行业部门数据比对分析和监测预警，实施监测对象基本信息动态更新，提高工作效率和精准度。根据监测对象风险类别和发展需求组织开展针对性帮扶。

## 第二节 巩固拓展“两不愁三保障”成果

健全巩固拓展“两不愁三保障”成果长效机制，紧扣“两不愁三保障”，盯紧控辍保学、防范因病致贫返贫、住房安全、供水安全等关键领域精准施策。落实行业主管部门责任，把防止返贫放在重要位置，筑牢返贫致贫风险“防火墙”。

### 一、巩固拓展教育帮扶成果

**加强动态监测和学籍管理。**以农村、边远、脱贫地区为重点监测地区，以初中为重点监测学段，以留守、残疾、家庭经济困难适龄儿童少年为重点监测群体，扎实做好劝返复学工作。规范学生建档管理和学籍管理，构建控辍保学动态监测机制，为组织入学和控辍保学提供基础性资料，更好实施“一生一策”精准教育帮扶。

**健全联控联保责任机制。**健全政府及有关部门、学校、家庭多方联控联保责任制，实行“一县一案”控辍保学工作方案，实现应学尽学“零”辍学。开展法律法规宣传教育活动，强化脱贫家庭

家长依法送义务教育适龄子女入学的理念，对有辍学动向的学生，及时进行家访和说服教育，督促家长依法履行职责，动员学生返校学习。

**推进精准资助体系全覆盖。**继续落实“两免一补”政策和低保、特困、残疾、防止返贫监测对象等义务教育阶段家庭经济困难学生资助政策。依托互联网信息技术精准摸清脱贫家庭子女就读及受资助情况，建立驻村工作队对脱贫家庭学生定期研判机制，更好实施“一生一策、一教一帮”“送教上门”等帮扶措施。

## 二、巩固拓展健康帮扶成果

**落实健康帮扶政策。**加快医保政策接续过渡，将脱贫攻坚期六重保障<sup>②</sup>政策和资金，整合成基本医疗保险、大病保险、医疗救助三重保障制度。增强基本医疗保障功能，巩固住院待遇保障水平，县域内政策范围内住院费用支付比例总体稳定在70%左右，对特困人员、重度残疾人、孤儿、事实无人抚养儿童参加城乡居民医保的个人缴费部分给予全额资助，对低保对象、纳入民政部门农村低收入人口监测和乡村振兴部门防止返贫监测对象范围的困难人员按个人缴费标准的50%比例资助，确保困难群众基本医保全覆盖。提高大病保险保障能力，参保农村居民大病保险起付线原则上统一至当地上年居民人均可支配收入的50%，政策范围内支付比例稳定在60%。在全面落实大病保险待遇普惠政策基础上，对特困人员、低保对象、返贫致贫人口实施起付线降

---

<sup>②</sup> 基本医保、大病保险、扶贫特惠保、医疗救助、医院减免、财政兜底

低 50%、报销比例提高 5 个百分点、取消封顶线的倾斜保障政策。进一步夯实医疗救助托底保障,将发生高额医疗费用的防止返贫监测对象和因高额医疗费用支出导致家庭基本生活出现严重困难的大病患者纳入医疗救助范围,对经基本医保、大病保险和医疗救助三重制度支付后,个人负担医疗费用仍然较重、且有返贫致贫风险的大病患者,给予倾斜救助,确保不发生因病返贫致贫现象。结合脱贫地区实际,做好县域内定点医疗机构住院先诊疗、后付费服务,重点做好高血压、糖尿病、结核病、严重精神障碍四种主要慢性病患者的规范管理和健康服务,逐步扩大签约服务重点人群范围。落实各项医疗保障政策“一站式”服务、“一窗口”办理、“一单式”结算,为群众提供方便快捷的服务。

**提升基层医疗服务能力。**进一步加大对基层卫生服务能力建设的支持力度,推进基层医疗卫生机构基本医疗服务同质化提升工程,探索县、乡、村一体化服务模式,实现医疗资源有机结合、上下贯通。建立乡镇检查、县级诊断的远程分级诊疗机制,提升基层在检验、影像、心电、消毒供应等方面服务能力。积极引导群众利用基层医疗服务、康复医疗服务等健康消费,实现“小病不出乡”“大病小病分开、急病慢病分治”的服务目标。

### 三、巩固拓展住房保障成果

加强住房返危排查统计工作,继续实施农村低收入群体等重点对象<sup>③</sup>的农村危房改造和 7 度抗震设防地区农房抗震改造,逐步健全农村低收入群体住房安全保障长效机制。对已享受过农村

---

<sup>③</sup> 防止返贫监测对象户、农村低保户、农村分散供养特困人员、农村低保边缘家庭和未享受过农村住房保障政策支持且依靠自身力量无法解决住房安全问题的其他脱贫户。

危房改造补助资金，但其住房因自然灾害转危的，可再次纳入支持范围。已纳入因灾倒损农房恢复重建补助范围的，不得重复享受农村危房改造支持政策。鼓励采取统建农村集体公租房、修缮加固现有闲置公房、农村危房改造、置换或长期租赁闲置农房等方式动态改造、动态清零，全面实现低收入人口基本住房安全有保障。拓宽资金渠道，建立农户主体、政府补助、社会帮扶等多元化资金筹措机制。在实现住房安全有保障基础上，统筹提升农房居住功能和建筑风貌，不断改善居住条件，增强乡村居民幸福指数，接续推进乡村全面振兴。

#### 四、巩固拓展饮水安全保障成果

实施农村供水保障工程，稳步推进农村饮水安全向农村供水保障转变。有条件的地区推进城乡供水一体化；推进规模化供水工程建设和小型农村供水工程标准化改造；更新改造一批老旧供水工程和管网，提高稳定供水能力。强化水资源保护和水质保障，推进划定乡镇级千人以上规模饮用水源保护区，配套完善农村千人以上供水工程净化消毒设施设备。进一步统筹城乡供水，推进一体化建设。按照“三化”思路<sup>④</sup>，指导推进有条件的地方分步开展城乡供水一体化建设，逐步实现用水同质同网同服务。落实农村饮水安全的普惠性政策，巩固维护已建好农村供水工程成果，组织开展脱贫地区农村饮水安全问题排查整改，每半年开展饮水水质检测，防止出现整村连片停水断水和严重水质超标问题，解

---

<sup>④</sup> 城乡供水一体化、区域供水规模化、运营管理专业化

决好季节性缺水问题。各县（区、市）压实农村饮水安全管理的“三个责任”，做到问题“一案一策”，限时整改，确保农村饮水安全问题动态清零。探索建立农村饮水安全工程管护模式，保障农饮工程长效运行。鼓励有条件的地区推进实施农村供水“一户一表”改造。

### 专栏2 “两不愁三保障”和农村饮水安全工程

新建幼儿园、中小学及相关配套设施，各中小学校教育信息化功能室装备建设工程，保证上学率、改善教学环境、提升教学质量。进一步提升医疗保障条件及医疗信息化水平，建设医共体信息平台，方便群众就医。加快农村危房改造，加快公共基础设施配套建设，持续解决住房安全问题。对饮用水源设置保护区、相邻水体治理、生活污水治理、水质监测等，保证用水质量、保障饮水安全、实现供水规模化。

## 第三节 做好易地扶贫搬迁后续扶持

聚焦欠发达地区和集中安置区，持续加大安置地就业产业、社区管理、公共服务等后续扶持政策和工作力度，精准管理，分类施策，确保政策不松劲、工作不断档、力量不减弱，确保搬迁群众稳得住、有就业、逐步能致富。

### 一、完善安置区配套设施建设

加快补齐安置区配套设施短板，尤其重点关注大型安置区的提质发展，坚持“缺什么补什么”，从完善社区功能，城乡公共服务配套等角度进行完善。按照“规模适宜、功能合理、经济安全、环境整洁、宜居宜业”的原则，配套建设安置区水、电、路、气、电信网络及垃圾、污水处理设施等基础设施。在充分发挥现有公

共服务设施能力的基础上，同步规划、同步建设一批教育、卫生、文化、体育，以及商业网点、便民超市、集贸市场等公共服务设施。综合考虑安置点人口规模与迁入地公共服务供给状况，切实满足大中型安置点搬迁群众对幼儿园、中小学、医院、社区综合服务设施、社区卫生服务中心（站）、福利院、养老服务机构、残疾人服务机构等公共服务设施方面的需求。将小型安置点和分散安置户纳入迁入地基本公共服务保障范围，支持迁入地根据人口规模变化，推动教育、医疗、社会福利、养老等公共服务设施扩容升级，确保搬迁群众与迁入地群众平等共享公共服务资源。

## 二、加强安置区产业培育和就业帮扶

**多渠道支持搬迁群众就业创业。**城镇安置区以就业安置为主，推动安置区配套产业园区建设和项目落地，推动帮扶车间投产达效，开发安置区公共管理服务岗位和公益性岗位兜底就业，预留安置区场地扶持创业。健全安置区公共就业服务体系，在大型安置区确定专门场所设立公共就业服务站或窗口，提供一站式就业管理服务。对大型安置区开展专项帮扶，建立岗位信息推送机制，召开专场招聘会。对有就业意愿和培训需求的搬迁劳动力，开展针对性强的职业技能培训，实施“人人持证，技能社会”工程，确保有就业意愿的搬迁群众至少接受一次职业技能培训。宣传并落实好技能培训和以工代训补贴、吸纳就业补助、社会保险补贴、求职创业补贴、交通费补助等政策措施。实现帮扶车间安排一批，公益岗位吸纳一批，外出务工转移一批，职业培训输送一批，扶持创业带动一批。



**引导农产品加工产能向安置区周边集聚。**优先支持脱贫县申报创建各类现代农业产业园，抓好产业园企业与帮扶车间的产业对接。农村安置区以发展产业为主，倾斜支持、综合提升安置区农产品加工业发展水平。鼓励安置区农产品加工企业组建农业产业化联合体，在认定省级、市级示范联合体时予以倾斜，通过贷款贴息、高学历人才补助、项目投资奖补等支持政策，解决融资难、人才引进难等问题，推动带贫主体与搬迁户建立稳定紧密的利益联结机制。支持安置区配套产业开展绿色、有机、地理标志农产品认证，减免认证登记费用。

**发展电商带动搬迁群众增收。**统筹利用电子商务进农村综合示范政策，指导示范县对具备条件的安置区予以支持，为搬迁群众免费开展电商培训。鼓励电商企业免费提供农产品包装、加工、配送等服务，鼓励搬迁群众通过创办网店、直播带货、参与快递物流等方式实现就地就近就业。

### **三、加强安置区服务管理和搬迁户社会融入**

**建立健全安置社区治理机制。**加强社区服务管理，持续推进户籍转移，积极引导搬迁群众落户安置地。配套建设社区综合服务设施，实现社区公共服务均等化、利民服务便捷化。充分发挥社区自治组织服务群众、凝聚人心的作用，增强自我管理和自我服务能力，实现搬迁群众办事有地方、议事有组织、纠纷有人管、困难有人帮。建立社区治理联动机制，鼓励社会工作和志愿服务力量积极参与安置区治理，促进搬迁群众适应新环境、推动搬迁群众“生活融入”。

**强化社区文化建设。**从文化融入视角强化社区建设，一方面通过建立各种社区组织把搬迁群众联系起来。促成搬迁群众在阶层内进行社会交换,在此基础上为社区提供各类公共服务,获得文化认同和社会网络资本。另一方面加强宣传教育,营造融入文化。加强对搬迁群众意识教育,让搬迁群众积极参与社区事务,分享社区决策角色,使搬迁群众从心理上接纳社区,增强搬迁群众的社区归属感、认同感,推动搬迁群众“情感融入”。

### 专栏3 易地搬迁后续扶持工程

●**产业培育就业帮扶：**支持新建一批易地扶贫搬迁安置区配套产业园区（项目），推动安置区大力发展配套产业，因地制宜发展后续产业，支持安置区配套产业公共服务平台建设，承接发达地区劳动密集型产业转移。因地制宜实施一批当地重点建设项目和以工代赈项目，积极动员搬迁群众参与工程建设，开发养路、护林等公益岗位，促进搬迁群众就地就近就业，确保每个有劳动力的搬迁已脱贫家庭和防止返贫监测户实现至少一人稳定就业。

●**配套设施完善工程：**按照“规模适宜、功能合理、经济安全、环境整洁、宜居宜业”的原则，进一步提升完善安置区水、电、路、气、通信网络、垃圾和污水处理等基础设施。对安置区周边配套公共服务设施进行摸排，对不能有效满足搬迁群众就学、就医和日常生活需求的，合理规划新（改扩）建一批教育、卫生、文化体育、商业网点等公共服务设施。

## 第四节 加强扶贫项目资产管理和监督

建立扶贫项目资产长效管理机制，确保各级各类扶贫项目资产产权清晰、责任明确、监管到位，持续发挥效益。

### 一、全面做好扶贫项目资产登记确权

在全市范围内对“十八大”以来形成的扶贫项目资产进行全面摸底，按照经营性资产、公益性资产、到户类资产管理，结合

农村集体产权制度改革，按照“谁主管、谁负责”的原则，稳妥推进符合条件的扶贫项目资产确权登记，做好资产移交，并纳入相关管理体系。对经营性资产，根据资金来源、受益范围、管理需要等明确权属，尽可能明确到获得收益的个人、村集体经济组织等。难以明确到个人的扶贫项目资产，原则上应明确到村集体经济组织，纳入农村集体资产管理范围，并按照农村集体产权制度改革要求有序推进股份合作制改革。对公益性资产，项目建成后及时办理移交手续，按照行业相关要求进行确权和管护。到户类资产，确权给农户所有，由农户自行管理。村级组织和有关部门要加强指导和帮扶，使到户资产更好发挥效益。对属于不动产的，依法办理确权登记。县级人民政府统筹，落实行业部门责任，建立扶贫项目资产管理台账并动态管理。

## 二、规范扶贫项目资产后续管理运营

对公益性资产，按照“所有权与管护权相结合”“谁主管、谁负责”原则落实管护主体，明确责任单位和管护人责任。可通过调整优化现有公益性岗位等方式解决管护力量不足问题，优先聘请符合条件的脱贫人口参与管护。属于村集体的公益性资产管护经费，可由村集体经营收益、地方财政资金统筹解决。对经营性资产，加强运营管理，完善运营方案，明确权利义务，做好风险防控，防止资产流失和被侵占，管护经费原则上从经营收益中列支。各级行业主管部门按照职责分工，根据行业领域资产管理制

度和规定，履行行业监管职责。强化风险防范，建立预警机制，根据项目资产实施主体的经营及风险抵御能力、商业信誉及资产状况等，设置预警条件。任何单位和个人不得随意处置国有和集体扶贫项目资产。确需处置的，应严格按照国有资产、集体资产管理有关规定，履行相应审批手续进行规范处置。对在脱贫攻坚过程中建设完成的农村基础设施要按照有关规定进行确权，重点加强对基础设施建成后的管理、使用、维护，明确管护主体，落实管护经费，建立健全长效管护机制，确保设施建得起、用得上、不废弃、长受益。建立基础设施管护专项基金。

### **三、严格落实扶贫项目资产监督和收益分配**

严格落实公告公示制度，提高项目资产后续管理和运营透明度。科学制定扶贫项目资产运营方案和收益分配机制，完善村务监督机制，发挥村务监督委员会、村集体经济组织监事会、驻村工作队等的监督作用，强化基层纪检监督组织与村务监督委员会的沟通衔接。扶贫项目资产所得收益、提取的公积公益金，重点用于项目运行管护、村级公益事业、巩固拓展脱贫攻坚成果和全面实现乡村振兴等方面。属于村集体的资产收益，通过设置一定的条件，鼓励通过参加村内项目建设和发展等劳动增收方式进行分配，严禁简单发钱发物。

## **第五节 促进脱贫人口和防止返贫监测对象稳定就业**

健全完善就业帮扶长效机制，持续做好脱贫人口、防止返贫

监测对象就业帮扶，促进未就业人员实现就业，已就业人员稳定就业，多措并举完善就业服务，保持就业规模总体稳定，就业水平稳中提质，就业政策全面享受。

### 一、继续深化劳务协作

**建立返乡创业就业服务平台。**加强返乡创业就业公共服务基层平台建设，完善异地劳务对接，建立劳动者合法权益及时处置机制，创新维权机制，帮助返乡群众解决侵权问题。推动平台实现“送政策、送信息、送技能、送岗位”，加强帮扶企业目录管理和用工需求搜集，组织定向、定点的专项招聘行动，引导农民工等人员返乡入乡创业、当地能人就地创业。支持农民工返乡创业园建设，落实创业补贴、创业培训等支持政策，充分利用现有园区等资源推动创业带动就业脱贫。

**“互联网+”推进精准就业。**加快建设“互联网+就业”信息系统，积极探索“互联网+就业帮扶、就业服务”模式，推动于企业用工需求与就业意愿、岗位与就业技能精准对接。通过互联网技术手段，结合线上线下，及时、准确、全面做好信息收集、发布、对接工作，实现市县乡村四级网络互通，数据实时共享，为脱贫地区各企业、劳动力、大学生等特别是就业困难人员提供快捷有效的服务。

**加强培训能力建设。**把技能就业作为硬性任务，下功夫抓好农村劳动力建档立卡、技能培训、持证就业，提高就业层次，稳

岗拓岗和工资性收入。充分发挥各类职业教育团体组织优势，利用职业院校、技工院校现有资源，围绕农机、装修装饰、建筑施工、家政服务等特色领域，组织开展各类技能提升培训，提高劳务输出质量。提高外出务工组织化程度，加强劳务输出指导，推广“培训+招聘”模式，大力实施“订单式”培训、“定向式”招聘，为集中外出务工需求人员提供便利出行服务。

## 二、继续做好稳岗帮扶

**拓展稳岗就业渠道。**健全完善就业帮扶长效机制，持续做好脱贫人口、防止返贫监测对象就业帮扶，拓展多元就业体系，提高劳务输出组织化程度，保证有就业意愿人员稳定就业。一是解决好岗位问题，依托种养基地、帮扶车间、产业园区、乡村旅游等，实现就近就地就业；二是借助各类帮扶资源，加强有组织的劳务输出，使有组织的劳务输出达到总劳务输出的一半以上；三是结合疫情防控、创城工程、乡村振兴战略等，合理开发公益性扶贫岗位，优先解决通过市场难以实现的就业问题；四是建立完善劳务对接、就业服务平台，及时做好就业信息采集和动态更新，实行常态化的岗位信息共享和发布机制，实现就业供需无缝对接，有效增加脱贫人口的工资性收入。五是进一步推动就业补贴政策落实落细，加大补贴力度，兑现吸纳就业企业的补贴，规范公益岗位开发管理和岗位待遇。

**加大创业扶持力度。**为有创业意愿的劳动力提供创业培训、

创业项目推荐、专家指导、技术咨询等创业服务，提高创业能力。对符合条件的脱贫劳动力优先发放创业担保贷款，对创业实体开设在创业孵化基地的脱贫劳动力，减免租赁费、水电费、网络费等软硬件支出；对创业成功的脱贫劳动力，按政策落实创业补贴，并提供后续跟踪服务。

#### 专栏 4 促进稳定就业帮扶工程

通过新建创业示范园、公共实训基地等，进一步保障脱贫人口的稳定就业，提高居民收入。雨露计划资助中高职在校学生及劳动技能提升对象，开展创业致富带头人培训活动，使有就业意愿的得到就业服务和技能培训。扩大就业帮扶覆盖范围，及时为农村低收入人口提供就业帮扶，在全面推进乡村振兴中创造更多就业机会，提升区域劳务品牌能力。保持脱贫人口就业领域的扶持政策总体稳定，符合条件的都可以享受就业政策，提高就业帮扶水平，提升就业质量。全市每年完成农村转移就业劳动者培训 1.2 万人次，每年完成城镇新增就业人数 5.5 万人。

### 第六节 健全农村低收入人口常态帮扶

进一步夯实农村低收入人口监测基础工作，推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设，健全农村社会保障机制，扩大保障范围，提高保障标准，完善社会保险制度和社会救助体系，合理提高社保标准和补助水平，做好低收入人口的民生兜底保障。

#### 一、加强农村低收入人口监测

**明确农村低收入人口监测对象。**持续跟踪收支变化、“两不愁三保障”及饮水安全状况，将农村低保对象、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



人口纳入监测对象，并对有劳动能力的农村低收入人口和没有劳动能力的低收入人口进行分类管理。

**完善农村低收入人口监测机制。**建立健全多部门横向联动及市县乡村纵向联动的监测预警、研判核实和响应帮扶的动态管理机制。加强农村低收入人口监测，对农村低保对象、特困、易返贫致贫人员，以及因病因灾因意外事故等导致基本生活出现严重困难人员开展动态监测，根据监测预警比对情况，组织开展到户到人核查，确保兜底保障“不漏一户、不落一人”。

## 二、提升农村低收入人口社会保障水平

**分层分类实施社会救助。**健全最低生活保障审核确认办法。完善家庭经济状况核算评估机制，推进“核算为主、评议为辅”精准救助。适度扩大低保覆盖面，对低保边缘家庭中一、二级重度残疾人及三级智力残疾人、三级精神重度残疾人和重病患者，可参照“单人户”按照有关程序纳入低保。鼓励具备就业能力的低保家庭成员积极就业，对低保对象就业产生的必要成本，在核算家庭收入时适当扣减；对就业后家庭人均收入超过当地低保标准的低保家庭，给予不超过一年的减退期。对生活不能自理的特困人员原则上实行集中供养，全面推进分散供养特困人员委托照料服务。对遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病等导致基本生活暂时出现严重困难的家庭和个人给与临时救助。进一步完善医疗、教育、住房、就业等专项救助制度，加强社会救助资源统筹，

实现各类救助政策协同，形成制度合力。依托“互联网+政务服务”平台，联通教育、医保、人社、住建、应急、残疾等部门现有的信息平台，建立统一的大救助信息平台，建设低收入人口动态监测预警机制，根据救助对象的实际困难程度和需要，给予相应的基本生活、医疗、住房、教育、就业等专项社会救助或实施其他必要的救助措施，做到应救尽救。

**合理确定农村医疗保障待遇水平。**一是坚持基本标准，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。二是完善城乡居民基本医疗保险参保个人缴费资助政策，继续全额资助农村特困人员，定额资助低保对象，过渡期内逐步调整脱贫人口资助政策。三是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。四是进一步夯实医疗救助托底保障，应建立相应的独立于基本医疗保险之外的医疗求助财政专项预算投入，合理控制救助对象政策范围内自付费用比例。

**完善养老保障和儿童关爱服务。**加快推进公办养老院改造提升；深入实施全民参保计划，按照最低缴费档次为参加城乡居民养老保险的低保对象、特困人口、返贫致贫人口、重度残疾人等缴费困难群体代缴部分或全部保费。加大对孤儿、事实无人抚养儿童、困境儿童等对象保障力度和留守儿童关爱保护力度。加强未成年人保护机构建设，增加社区“儿童之家”等关爱设施和服务

供给。

**织密兜牢保障底线。**保持兜底保障政策的连续性，健全低保标准制定和动态调整机制，继续落实“单人户”“渐退期”和就业成本、刚性支出扣减、收入豁免等政策，对脱贫人口以及边缘易致贫人口中，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，定期开展摸排，加强数据比对，及时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、生活救助等，做到应保尽保、应兜尽兜。

**创新社会救助方式。**适应困难群众的需求变化，积极发展服务类社会救助，形成“物质+服务”的救助方式。探索通过政府购买服务对社会救助家庭中生活不能自理的老年人、未成年人、残疾人等提供必要的访视、照料服务。加强专业社会工作服务，帮助救助对象构建家庭和社会支持网络。进一步健全和完善临时救助制度，对基本生活暂时陷入困境的家庭和个人，及时纳入临时救助范围。充分发挥乡镇（街道）临时救助备用金作用，积极开展“先行救助”，做到凡困必帮、有难必救。对脱贫不稳定户、边缘易致贫户以及因疫情或其他原因收入骤减或支出骤增户加强监测，及时给予帮扶，确保已脱贫人口不返贫。

#### 专栏5 “十四五”社会保险兜底工程

1. 减轻困难群体参保缴费负担。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部分或全部最低缴费档次养老保险费；灵活就业的进城务工人员参加企业职工基本养老保险，符合就业困难人员条件的，按规定落实社会保险补贴。

2. 推进社会保险法定人员全覆盖。精准实施全民参保计划，推动基本养老保险应保尽保；扩大失业保险覆盖范围；加强平台灵活就业人员职业伤害保障；落实工伤预防五年行动计划，切实降低工伤事故发生率，防止因伤致贫、因伤返贫。

3. 提高社会保险待遇水平。适时提高城乡居民基础养老金标准，鼓励引导城乡居民早参保、多缴费，提高个人账户养老金水平；推动实现农民工和城镇职工享受失业保险同等待遇，落实失业保险参保职工技能提升补贴政策；落实工伤保险待遇调整机制，稳步提升工伤保险保障效能。

### 第三章 有效衔接推进乡村振兴

#### 第一节 发展益阳乡村特色产业

结合益阳市产业发展基础、资源优势和产业规划，聚焦发展脱贫地区乡村特色产品，着力培育新产业、新业态、新模式，发掘农业农村多种功能和价值，注重产业后续长期培育，尊重市场规律和产业发展规律，提高产业市场竞争力和抗风险能力。以现代农业“131 千亿级产业”工程<sup>⑤</sup>为总抓手，以全国现代农业示范区创建和全省现代农业改革试验市建设为动力，大力实施三个“百千万”工程<sup>⑥</sup>和“六大强农”行动<sup>⑦</sup>，推动乡村特色产业进一步发展壮大，为巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接奠定坚实基础。

##### 一、打造产业兴旺“益阳特色样板”

开展现代农业综合改革试点，做精做强优势特色产业。重点聚焦乡村产业振兴，把脱贫地区产业纳入县域产业统筹，做优做

<sup>⑤</sup> 1 是指“一强”，即大力发展安化黑茶特色产业；3 是指“三优”，突出发展优质水产业、优质粮食产业、优质蔬菜产业；“一特”，以益阳老字号、休闲食品为重点发展特色食品加工业。

<sup>⑥</sup> “百企千社万户”现代农业发展工程、“百片千园万名”科技兴农工程、“百城千镇万村”新农村建设工程。

<sup>⑦</sup> 品牌强农、特色强农、质量强农、产业融合强农、科技强农、开放强农。

强农业特色产业，建设现代农业“131 升亿级产业工程”升级版<sup>⑧</sup>，重点打造“7 大发展平台”“7 大特色产业”“10 个特色小镇”<sup>⑨</sup>，依托各地资源禀赋及优质自然资源产业基础，以科技创新为支撑，构建高效绿色全产业链，为实现农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足提供坚实基础。深入推进农业供给侧结构性改革，实施农业生产“三品一标”<sup>⑩</sup>提升行动，进一步加大特色产业品牌建设力度，以产品质量为保障提升品牌效应和产品附加值，实现产业高端化发展。全面推进粮油绿色高质高效行动，把握做优做强湘米产业工程项目契机，将南县稻虾米打造成全国知名品牌。持续推进健康养殖示范创建，建成一批规模池塘低碳高效循环流水养殖模式示范基地，引导传统养殖模式向高新技术养殖模式转型。加快推进蔬菜产业发展，以优质蔬菜基地建设为抓手，打造区域性绿色优质蔬菜供应基地。以“优质湘猪工程”为抓手，深化与省现代农业集团等企业的深度合作，建设一批优质湘猪工程的生产基地、加工基地、龙头企业。

**促进优势特色产业进一步聚集，推进一二三产融合发展。**一是实施产业强链行动。加大对区域特色产业集群产业链缺失环节的招商力度，补链、强链、延链，加快完善新兴产业链。推进初

---

<sup>⑧</sup> 做强安化黑茶产业，突出发展优质稻虾、优质水产、优质蔬菜产业，发展特色休闲食品产业，全力打造两百亿以上茶产业、两百亿以上稻虾产业、两百亿以上水产业、百亿以上蔬菜产业、百亿以上休闲食品产业。

<sup>⑨</sup> “7 大发展平台”即建设国家现代农业示范区、全省现代农业改革试验市、赫山区国家农业科技园、安化县国家现代农业产业园、赫山区国家农业科技现代化先行创建县、南县国家农业全产业链示范创建县、“两点一片”（赫山区省级乡村振兴示范县、安化县省级乡村振兴重点帮扶县、大通湖流域绿色低碳发展片）；“7 大特色产业”即安化黑茶、南县稻虾、赫山兰溪米业、桃江笋竹、资阳休闲熟食、沅江芦笋芦菇、大通湖蟹；“10 个特色小镇”即安化黑茶特色小镇、南洲稻虾产业特色小镇等

<sup>⑩</sup> 品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产。

加工、精深加工、综合利用加工和主食加工协调发展。支持农产品保鲜、贮藏、烘干、分级、包装等初加工设施建设。发展农产品精深加工，延伸产业链，提升附加值。加快研发和引进特色农产品精深加工智能化、专业化设备，提升精深加工自动化和信息化水平。开展农副产品综合利用试点，推广“生产基地+中央厨房+餐饮门店”“生产基地+加工企业+商超销售”“作坊置换+联合发展”等新模式。实施农产品加工业提升行动，开展农产品产地初加工示范基地建设。引导农产品加工企业向园区集聚、向特色产业集聚。实施农业产业集群培育行动，培育七大特色优势产业集群区，每个产业重点扶持 1-2 家全产业链标杆型龙头企业。二是大力推进农村一二三产业融合发展。加大新产业新业态的扶持力度，大力推进农村一二三产业融合发展，扶持培育和引进一批成长空间大、带动作用强的骨干龙头企业，打造具有益阳特色的农产品产业集群，深入推进桃江县、南县国家农村产业融合发展示范园和资阳区、大通湖区省级农村产业融合发展示范园建设。实施国家休闲农业和乡村旅游精品工程，打造益沅桃城镇群休闲观光示范区，做好“红色、绿色、古色、特色”文章，创建一批湖南省星级休闲农庄、星级乡村旅游区和乡村旅游重点村，建设三产融合助推乡村振兴样板。

**健全农业科技支撑体系，实施“科技强农”行动。**实施特色种业工程，开展稻虾特色产业专用水稻育种研究，加大地方特色种

子资源保护和开发利用，加快鲜活农产品储存保鲜、畜禽粪污资源化利用、耕地保护和农药化肥减量使用等方面的技术攻关及推广。扎实推进益阳国家农业科技园区和桃江、安化、南县、资阳4个省级农业科技园区提质升级，实现农业科技园区县级全覆盖，加大农业高新技术企业培育力度，打造全省农业科技创新高地。推进智慧智能农机产业链高质量发展，打造益阳农机品牌，推进农机产业智能制造升级，积极推广共享农机专业合作社“农资产品+互联网+农业服务”的经营模式，全面推进主要农作物生产全程机械化示范县创建。依托基层农技推广补助项目，建设一批基层农技推广试验示范基地。配齐产业发展指导员，及时解决技术帮扶“最后一公里”问题。

**健全产业帮扶长效机制，注重选好项目。**强化以脱贫户、经济困难户增收脱贫为主要目标，立足资源优势，大力推进“一乡一特”“一村一品一社一企”“一户一项目”，确保村村有特色产业，户户有增收门路，确保脱贫户、经济困难户持续稳定增收。重点发展样板村、将有限资金与民众深度融合，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，引导形成以农民为主体、企业带动和社会参与相结合的乡村产业发展格局。

**推进新型农业经营体系建设。**加强新型农业经营主体培育和政策支持。聚焦集群化规模化园区化，着力打造一批种业型、加工型、流通型、服务型、科技型龙头骨干企业，发展家庭农场、

专业合作社和各类社会化服务组织，培育壮大市场主体。坚持以龙头企业为支撑，以现代农业产业园为平台，按照全产业链的思路，采取“公司+基地”“公司+合作社+家庭农场”等模式形成特色产业带，通过“产业带+园区+市场”带动新型农业经营集合体的发展。持续推进国家、省、市、县农民合作社示范社“四级联创”，省、市、县示范家庭农场“三级联创”。大力培育农业产业化龙头企业，扎实推进“百企”工程，全市每年争取5个以上省级“百企”扶持项目、1家省级标杆龙头企业。继续提高产业基础能力，培育中小微企业“专精特新”发展。综合运用财税、金融、土地等政策，推动生产要素向优势企业和行业龙头集聚，有效引导龙头企业有序开展跨区域、跨行业、跨所有制的兼并、联合与重组，引导龙头企业做大规模、做强主业、打响品牌，走规模化发展道路。培育多元化产业融合主体，鼓励和支持家庭农场、专业合作社、行业协会等进行农村产业多形式产业融合发展，提高下岗职工和农村富余劳动力的就业吸纳能力，推进农业产业化、工业化和城镇化进程。

## 二、加快推动脱贫地区产业基础设施建设

**建设无缝衔接产业路网。**逐步完善农村客运网络体系，推进城乡交通运输一体化，继续实施“村村通客车”工程。将脱贫地区产业路网建设纳入“四好农村路”和国家公路建设范围，加大脱贫地区产业路建设力度，提高产业路建设标准，提升产业路建设数



量、质量，改建路窄、弯急、坡陡等问题道路，切实满足脱贫地区一二三产业融合发展需求。进一步完善乡村物流体系，促进客货邮融合发展。加大脱贫地区旅游路建设力度，完善游步道、停车场、供水供电、应急救援、医疗救护等乡村旅游交通服务体系。

**提升水利安全保障水平。**持续支持脱贫地区重大水利工程建设、主要支流和中小河流治理，推进脱贫地区病险水库除险加固、小型水库建设。全面推广农田水利“民办公助、以奖代补”的建设模式，加快“五小水利”工程<sup>⑩</sup>建设，加速大中型灌区续建配套和节水改造工程，加快洞庭湖补水工程建设，完成洞庭湖蓄洪垸围堤加固及沅江市共双茶垸、大通湖东垸安全建设工程，全面完成小型病险水库加固，加强洞庭湖重点区域排涝能力建设。消除防洪减灾重点薄弱环节，标准内洪水基本可控。统筹田间水利设施提档升级与抗旱应急能力建设。推进农村饮水巩固提升工程，重点保障农村饮水安全工程建设和运行管护，推动城乡供水一体化和农村饮水安全工程规模化标准化建设，切实提升农村群众饮水安全水平。

### 三、促进区域特色产业与市场需求对接

**推进农村电商发展。**完善脱贫地区电商公共服务体系，健全县级电商服务中心及村级电商服务体系，加快推进农产品电商平台和乡村电商服务站点建设，推进乡镇电子商务运营服务站建设，合理布局村级电子商务运营点。支持脱贫地区电商企业、乡

---

<sup>⑩</sup> 小水窖、小水池、小泵站、小塘坝、小水渠

镇政府、农民合作社、家庭农场等多种主体打造农产品电商出村共同体，构建适应电商发展的服务体系，完善农村电商产业链，推动脱贫地区名特色农产品“线上”交易。支持新型农业经营主体结合“一村一品”建设，培育特色农产品电商平台，深化区域特色产业与电商大平台合作，壮大网销“一县一品”品牌。引导新型农业经营主体、加工流通企业与电商企业全面对接融合，推动线上线下互动发展。引导和支持电商平台聚焦脱贫地区农产品，依据脱贫地区主要农产品集中上市时间，选取量大质优的品种开展特色优质农产品促销活动。支持组建电商产销联盟，积极组织产销对接活动，紧随潮流开展直播营销，及时开展较大规模滞销农产品应急促销。

**加强农村冷链物流建设。**完善“一县一仓储、一乡一中心、一村一网点”的县乡村三级冷链物流共同配送体系，支持邮政在政府的主导下，打造全市区域智慧物流体系，进一步推进农产品冷链物流区域中心和仓储、物流配送基地建设，完善市、县、乡、村四级物流配送体系，打通上行、下行通道，带动社会经济发展。推动农产品冷链物流项目向脱贫地区布局，着力推进脱贫地区农产品物流产业园建设，实施“快递进村”工程。加强农产品产地市场建设，加快脱贫地区田头市场、仓储保鲜、冷链物流等农业基础设施建设，围绕特色农产品生产基地，支持改造和建设一批设施设备先进、高效适用、节能环保的冷库；支持改造一批直接服

务农户的区域性农产品产地市场和田头市场，配套建设规模适度的初加工冷链设施。

**强化参与主体利益联结。**进一步推进产业帮护工程，用好直接帮扶、委托帮扶、股份合作等有效做法，完善新型农业经营主体与脱贫户联动发展的利益联结机制。对有劳动能力的脱贫人口，通过订单生产、保底收购、生产奖补等形式发展产业脱贫；对劳动力或发展条件不够的，采取资产托管、股份合作等方式分享扶贫产业发展成果脱贫；进一步探索、深化“龙头企业+产业基地+脱贫户+”的利益联结模式，让小农户合理分享全产业链的增值收益，实现与现代农业有机衔接，达到小农户、经营主体、集体经济组织三方共赢。适度推动产业化联合体建设，在条件允许区域，引导龙头企业和协会联手组建农业产业化联合体，实现产销一体化。完善利益联结要素分配机制，在稳定订单交易基础上鼓励和引导企业、农民通过资金入股等方式参与“保底收益+二次分红”。推行园区带动、企业带动、大户带动和群众自家种养“三带一自”模式。采取就地扶持培育、引导返乡创业、支持人才回流等措施，每个脱贫村培养3-5名致富带头人，对接帮扶脱贫村发展产业帮扶，推动脱贫地区优势特色产业转型升级，拓宽脱贫地区群众增收致富空间。

**继续实施消费帮扶。**持续扩大脱贫地区和欠发达地区的产品和服务消费，加强农产品产销对接工作，支持邮政“益阳市消费

帮扶线下体验馆”“益阳消费帮扶馆”、邮乐“益阳乡村振兴馆”等线下、线上平台建设，利用邮政全程全网、遍布城乡的优势，让更多的益阳优质农特产品走出湖南，走向全国。规范消费帮扶专柜、专区运营管理，拓宽农产品营销和脱贫群众增收的渠道。持续扩大产品和服务消费，强化定向采购帮扶，加强对口帮扶，鼓励社会力量参与帮扶。抓好消费帮扶产品的认定，发挥好消费帮扶产品的带贫、益贫效应；因地制宜加快推进消费帮扶专柜、专柜、专区和中国社会扶贫网“三专一平台”建设，不断优化经营品种，确保产品质量。强化农产品卖难监测预警，建立多方联动应急处置机制。提升特色农副产品市场认可度和竞争力，推动特色农副产品规模化发展，切实提高特色农副产品质量，打造特色农副产品品牌体系。

#### 四、积极培育农产品区域品牌

**打造特色农产品品牌，推进“三品一标”建设。**强力推进益阳农业特色产业品牌建设，构建以“三品一标”<sup>⑫</sup>农产品为基础、企业品牌为主体、区域地标品牌为龙头的农产品品牌体系。加快发展绿色、有机食品产业链，推动品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产，强化农产品地理标志和商标保护，加大区域公用品牌建设力度，持续提升“安化黑茶”品牌影响力，做强“南县稻虾米”“南县小龙虾”“赫山兰溪米业”“资阳休闲熟食”“沅江芦笋芦菇”“大通湖蟹”“桃江笋竹”“安化黄精”等“一县一特”品牌，推动

---

<sup>⑫</sup> 无公害农产品、绿色食品、有机农产品和农产品地理标志。

从“卖产品”走向“卖品牌”，全面提升“益字号”农产品市场竞争力。引导农业品牌创建主体重视品牌宣传，充分挖掘益阳农产品品牌的历史渊源、区域特色、民俗文化等文化特征，讲好“益”字号农产品品牌故事。以品牌为引领，优化发展方向，突出全产业链开发和产业融合发展，做大做强做精特色主导产业，推动特色主导产业投入多元化、基地规模化、加工工业化、产品品牌化、发展融合化、利益联结化。支持新型经营主体开展“三品一标”农产品认证和品牌创建，对脱贫地区特色优质农产品“三品一标”认证在费用上给予一定补助，将“三品一标”优质脱贫农产品纳入“身份证”管理，着力提升“三品一标”农产品产地认定面积占种植业食用农产品产地面积比例。制定品牌农产品地方质量标准体系，加强品牌监管和保护。聚焦精细化特色化功能化，着力打造线上线下交易平台和名特优新宣传平台，借助洞庭湖闻名之势，提升区域品牌形象。

**强化品牌推介与保护。**激发企业品牌培育动力，引导企业确立品牌战略，走品牌化经营道路。鼓励企业通过主流媒体、一线城市品牌推介会、国际知名或国家级食品农产品博览会等平台打响品牌。支持脱贫地区农产品参与国内各类农产品展示展销活动，引导农产品电商平台开通脱贫地区品牌农产品特色馆，通过展会、产销对接活动、互联网平台等开展品牌农产品宣传推介，提升品牌影响力。建立健全脱贫地区农产品品牌动态管理机制，

建立实时状态的品牌企业数据库，定期向全社会公布农产品品牌名录，实现能上能下、优胜劣汰的品牌动态管理，着力增强脱贫地区品牌公信力。

**加强农产品安全监管。**完善监管、监测、追溯体系。全面推进脱贫地区基层监管体系建设，配齐配强县级监管工作力量，继续推进乡镇监管站规范化建设。完善农产品质量安全检验检测体系，加强脱贫地区农业农村系统内部农产品质量检验检测机构资源整合、优化资源配置，调整、更新、配套乡镇检测设备。健全追溯体系，脱贫地区农产品规模生产经营主体要全部建立追溯网点、实现农产品赋码标识和可追溯管理，探索质量保险制度。加快推进脱贫地区食用农产品合格证制度建设。加强脱贫地区农产品生产全程监管。持续推进化肥、农兽药减量使用和有机肥替代化肥、农业废弃物综合利用，净化产地环境，提升脱贫地区产地环境管理水平。加强农药生产、经营和使用环节全程监管，全面落实兽药 GSP 制度，提升脱贫地区投入品管理。加强脱贫地区主要农产品监测质量，为农产品安全监管执法提供技术支撑。

## 五、大力发展新型村集体经济

在总结推广村级集体经济发展“七个模式”基础上，着力发展壮大新型村级集体经济组织，探索新型集体经济发展新路子，切实发挥联农带农、帮富带富作用。深化新型农业经营体系建设，积极培育专业大户、家庭农场、农民专业合作社、农业产业化龙

头企业等新型农业经营主体，构建符合以农户家庭承包经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的现代农业经营体系。重视顶层设计，通过进一步明确集体经济发展方向、指导方针、政策制度和法律规定等内容，使农村集体经济组织、经营和管理有章可循、有法可依。紧密结合各地乡村战略实施情况，同时结合其地理位置、文化优势和交通条件，合理选择发展项目，坚持宜工则工、宜农则农原则，进一步加强一二三产业融合发展力度。大力推广资源经济、物业经济、产业经济、服务经济、旅游经济等新模式，支持村级集体经济组织、村集体参股的经济实体参与单个投资额 200 万元以下的农村生产生活基础设施建设，有序将符合政策的财政补助转化为村集体股份，不断壮大村级集体经济。强化农村集体资产管理水平，依据农村区域实际情况，构建科学的资产增值保值机制，完善集体资产运营管理规则和发展章程。

#### 专栏 6 产业培育工程

1. 全面推进粮油绿色高质高效行动，将南县稻虾米打造成全国知名品牌。支持特色农产品基地创建，依据县域特色产业，建设一批优质农产品供应基地。
2. 深入实施“六大强农”行动，全面提升“益字号”农产品市场竞争力，建设现代农业“131 升亿级产业工程”升级版，重点打造“7 大发展平台”“七大特色产业”“10 个特色小镇”。推动形成集生产、加工、贮藏、冷链物流、销售为一体的全产业链，提升价值链、畅通供应链。到 2025 年，全市实现农产品加工产值 2000 亿元，重点打造 5 个休闲农业产业园、20 个五星级休闲农庄、40 个特色休闲农业与乡村旅游示范点，休闲农业接待游客 2000 万人次、营业收入 60 亿元。

3. 高质量推进特色小镇建设，继续推进安化县田庄黑茶小镇、南县南洲稻虾小镇、桃江县马迹塘竹业小镇 3 个省级农业特色小镇建设，“十四五”期间规划建设 7 个产业特色鲜明、生态环境优美、人文气息浓厚、多种功能叠加的特色小镇（安化县羊角塘油茶小镇、安化县江南黄精小镇、安化县乐安花生小镇、赫山区泥江口竹篾小镇、沅江市胭脂湖辣椒小镇、沅江市共华芦菇小镇、资阳区芷湖口渔业小镇）。

4. 加强对农产品地理标志商标、知名农业商标品牌的重点保护，可选择资源丰富、特色明显、影响较大、价值较高的农产品品牌进行重点扶持。鼓励开展“品牌+第二代农产品‘身份证’”质量保险试点。

5. 加快益阳农村电商发展，支持本土涉农电商企业立足自身优势发展壮大。持续打造网销“一县一品”品牌，发挥品牌效应带动当地产业提质发展。加强与全国知名电商、社区团购、短视频等大平台的对接合作，扩大脱贫地区农产品销售规模。利用各类展会、节庆、大赛等活动，线上线下相结合开展产销对接。

6. 推进邮政普惠金融服务，支持骨干冷链物流基地建设，打造三级物流配送体系，实现客货邮融合发展。

## 第二节 深入实施乡村建设行动

大力实施乡村建设行动，科学布局乡村生产生活生态空间，统筹县域城镇和村庄规划建设，协同推进乡村振兴战略与新型城镇化战略的实施，优先支持脱贫地区完善基础设施和公共服务设施。到 2023 年，全市“多规合一”实用性村庄规划实现全覆盖；到 2025 年，乡村建设取得明显成效，农村生活设施便利化初步实现，农村公共基础设施往村覆盖、往户延伸取得重要进展，农村基本公共服务水平稳步提升。

### 一、加快推进村庄规划工作

加快推进村庄规划工作，引导乡村地区合理配置各类资源要



素，科学有序推动乡村建设。按照“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”的要求，整合涉及乡村空间保护开发利用的各类规划，覆盖村域全部国土空间，以一个或多个行政村为单元，编制“多规合一”的实用性村庄规划。2021年底，率先启动“六大类村庄”<sup>⑩</sup>的规划编制工作。2023年底，全面完成村庄规划编制和审批工作，健全配套政策，纳入国土空间规划“一张图”管理，通过规划引导，推动打造各具特色的美丽村庄，实现村庄布局有蓝图、耕地保护有实效、村民建房有保障、产业发展有空间、建设项目有安排、乡村环境有整治、村庄风貌有管控、人居环境有提升的总体目标。

## 二、持续改善提质农村基础设施

**加强道路建设管护，高质量推进农村道路建设。**有序实施较大人口规模自然村（组）通硬化路，推动交通项目往村延伸，往户覆盖。加强农村资源路、产业路、旅游路和村内主干道建设。加快推动既有县乡公路提级改造，加快易地扶贫搬迁安置点公路建设，增强县乡中心区域的辐射带动能力。加强农村道路桥梁安全隐患排查与农村道路交通安全监管，落实管养主体责任，切实提升公路质量安全。保障农村公路养护经费，落实管护责任，健全完善各项养护制度，确保长期发挥效益。对297个脱贫村开展“回头看”，建立“通返不通”动态监测机制，实行定期更新和销号

---

<sup>⑩</sup> 已明确的乡村振兴重点帮扶和示范创建村庄，交通干线沿线、重要河流湖泊周边村庄，红色资源丰富的村庄，文旅产业特色明显的村庄，列入全域土地综合整治、有乡村建设重点投资项目的村庄，列入农村宅基地制度改革试点工作的村庄。

管理。全面推进边缘落后村公路、进组入户公路建设。推进公共照明设施与村内道路一体化规划建设，实现行政村村内主干道路灯覆盖。

**健全农村供用电安全标准体系，完善电力安全保障。**重点支持脱贫村、边缘落后村调整优化电源结构，布局增加中长期电源点，进一步完善和提升城乡电网，实施新一轮农村电网改造升级工程，建设安全可靠、结构合理、经济高效的现代农村电网。定期开展安全隐患排查治理工作，对缺陷和隐患早发现早处理，提高农村用电安全保障水平，持续推进城乡电力服务均等化，助力农业农村现代化。

**切实推动供排水能力建设。**强化农村水系统综合整治，打造一批“水美湘村”。建立农村供水管护长效机制，完善落实责任主体和管护经费，开展农村小水源供水能力恢复三年行动计划，清淤整治小水源工程。继续推进乡镇污水处理设施建设四年行动，厂网并举、建管并重，不断提高乡村水环境质量。对城镇周边的村庄，就近纳入城镇污水管网集中处理；人口集聚度高、无法纳入城镇管网的村庄，可建设集中处理设施；居住分散、污水产生量较少的村庄，可采取单户或联户建设小型污水处理设施，无害化处理后资源化利用，杜绝污水直排。

### **三、加快推进城乡基本公共服务均等化**

加快补齐短板，进一步增强“十四五”时期基本公共服务政策

的可持续性，增加公共服务在乡村的供给，增强公共服务在城市、县城、小城镇和乡村之间的同步性，稳步提高城乡基本公共服务均等化水平，实现共享发展。到 2025 年，农村基本公共服务水平实现稳步提升。

**大力办好农村教育事业。**巩固农村义务教育普及成果，大力缩小脱贫地区城乡和区域义务教育质量差距，提高义务教育质量，完善义务教育免费政策和经费保障机制，保障经济困难家庭儿童、留守儿童特别是女童平等就学、完成学业，改善农村学生营养状况，促进城乡义务教育均衡发展。健全县域职业教育培训网络，加快发展高中阶段教育，以未能继续升学的初中、高中毕业生为重点，推进中等职业教育和职业技能培训全覆盖，逐步实现免费中等职业教育。加强乡村教师队伍建设，落实好集中连片特困地区乡村教师生活补助政策，激发教师扎根农村的动力，同时通过核准教育系统编制和社会化用工人数，实施动态管理、灵活招聘。发展农村学前教育、特殊教育、继续教育。加强远程教育，及时把优质教育资源送到农村。

**逐步健全城乡医疗保障均等化制度。**进一步完善农村居民基本养老保险、基本医疗保险、大病保险制度等保障制度。进一步提高实际报销水平，全面开展城乡居民大病保险，加强农村基本医疗、公共卫生服务能力和乡村医生队伍建设。通过引领新生活风尚，引导科学生活方式，强化健康教育，提升乡村居民生活健

康品质。

**完善村级综合服务设施。**实施村级综合服务设施提升工程，推进“一站式”便民服务。综合利用现有设施和场地，提供党务服务及社保、医保、社会救助等基本公共服务，推动供水、供气、邮政等公共事业服务就近办理或线上办理。实施“快递进村”工程，建设村级寄递物流综合服务站，推动农村客货邮融合发展，逐步实现建制村直接通邮和末端快递服务。加强乡村地名标志设置和管理。健全基层应急广播体系，因地制宜建设农村应急避难场所，推进农村公共服务设施无障碍建设和改造。

**健全农村公共文化服务体系。**统筹城乡公共文化的设施布局、服务提供、队伍建设，推动文化资源重点向农村倾斜，建立稳定的农村文化投入保障机制，尽快形成完备的农村公共文化服务体系。推进乡村教育文化体育设施建设，提升村级综合性文化服务中心功能。因地制宜建设文化广场、乡村戏台、非遗传承场所等公共文化设施；增加农村普惠性学前教育资源供给，保留并办好必要的乡村小规模学校；加强农村全民健身场地设施建设，补齐健身场地、器材短板。

#### 专栏7 公共服务水平提升工程

合理配置教育资源，按标准化要求建设各项生活设施设备，整体提升学校办学条件。进一步完善农村居民基本养老保险、基本医疗保险、大病保险等保障，提高应对突发公共卫生事件应急救治能力。建设文化中心及相关附属设施，巩固拓展现代公共文化服务体系建设，提升公共文体服务能效。

### 四、推进数字乡村建设

加快数字乡村建设，充分发挥电信在云计算、物联网、大数据、5G等方面优势，加快建设益阳市数字乡村大数据平台，加快推进益阳市智慧乡镇平台搭建和应用推广，并进一步完善农村基层组织治理数字化体系，强化农产品质量安全追溯体系，构建起“市、县、乡、村”四级信息化服务体系。发展智慧农业，推动物联网、人工智能、区块链等信息技术与农业深度融合。加强乡村信息基础设施建设，进一步强化网络安全意识，健全新型农村综合信息服务体系，集聚各类信息服务资源，全面推进信息产品和服务进村入户，加快推进信息进村入户工程，提升村级益农信息社站点可持续运营能力，缩小城乡居民数字鸿沟。推进移动、宽带网络深度覆盖，逐步消除通信网络盲区，全面推进边缘落后村城乡“光进铜退”改造，加快下一代互联网规模化部署，推动5G基站布局和商用项目开发，进一步提升农村通信网络质量和覆盖水平。

### **第三节 建设生态宜居美丽乡村**

扎实推进农村人居环境整治，着力改善生态环境质量，全面开展美丽乡村创建，打造人与自然和谐共生的生态宜居美丽乡村。

#### **一、实施农村人居环境整治提升五年行动**

进一步巩固拓展农村人居环境整治三年行动成果，深入推进

“一拆二改三清四化”<sup>⑭</sup>行动。全面推行“首厕过关制”，因地制宜、科学引导，合理选择改厕模式，合理规划农村公厕布局，确保完成省定农村户用上无害化卫生厕所。加快建设乡村景区旅游厕所。加强改厕后期管护运维，持续推进厕所粪污无害化处理与资源化利用，注重将农村改厕与生活污水处理相结合。

推进农村生活污水处理。统筹做好生活污水处理与改厕的衔接工作，有效杜绝粪污直接排放对周边河流、水源的污染。优先治理水源保护区、黑臭水体集中区域、乡镇政府所在地、中心村、城乡接合部、旅游风景区等重点区域。完善农村生活污水处理长效管理机制，增强处理设施标准化运维服务能力。开展水系连通及农村水系综合整治、乡镇样板河湖改造。到2025年，农村生活污水处理率达到35%，乡镇污水处理设施实现全覆盖。

提升农村垃圾治理水平。完善分类投放、分类收集、分类运输、分类处理机制，加强收运设施建设，开展就地分类、源头减量试点。支持供销合作社巩固完善再生资源回收利用体系，开展农业废弃物回收和资源化利用，积极参与农村环境整治。到2025年，实现农村生活垃圾收运处置体系基本覆盖并稳定运行，农村生活垃圾分类收集处理的建制村比例达到30%，农业废弃物回收和资源化利用基本实现全覆盖。推行绿色生产方式，开展畜禽粪污资源化利用和农膜污染治理。

---

<sup>⑭</sup> 一拆即拆除空心房、违建房、危险房、零散房“四房”，二改即改厕改圈，三清即清理农村生活垃圾、清理村内沟渠塘坝、清理畜禽粪污，四化即净化、绿化、美化、亮化，

## 专栏8 “十四五”人居环境整治五年行动

●**农村厕所革命攻坚行动。**加快推进农村户用厕所建设和改造。到2025年，一类县农村卫生厕所基本普及，厕所粪污得到有效处理或资源化利用，长效管护机制健全完善。二类县农村户用厕所愿改尽改，厕所粪污基本得到有效处理、资源化利用水平进一步提高，长效管护机制同步建立。三类县农村卫生厕所普及率稳步提高，厕所粪污处理和资源化利用能力不断提升，长效管护机制逐步建立。

●**农村生活污水治理专项行动。**分区分类推进治理，加强农村黑臭水体治理。按照“政府主导、市场运作，统一规划、分布推进，县域统筹、打捆实施，厂网一体，建管并重”的原则，推进乡镇污水处理设施及配套管网建设，到2025年实现全市乡镇污水处理设施基本覆盖。

●**农村生活垃圾治理专项行动。**“户分、村收、镇运、县处理”的生活垃圾收运处置体系进一步健全。推进农村生活垃圾分类减量与利用，基本实现农村可回收垃圾资源化利用、易腐烂垃圾和煤渣灰土就地就近消纳、有毒有害垃圾单独收集贮存和处置、其他垃圾无害化处理。

●**农房品质提升行动：**因地制宜推进空心房整治，支持新建宜居型示范农房，推进农村住房建设规范提质示范，打造乡村特色民居风貌示范点。

## 二、分层推进美丽乡村创建

聚焦“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”总要求，统筹生产、生活、生态空间规划和建设，扎实推进农村人居环境整治，着力改善生态环境质量，有序推进不同层次的美丽乡村创建。以乡镇为主体，按照产业强、环境美、设施全、服务优、治理好、民风淳标准，创建美丽示范乡镇。以自然村落为主体，按照“布局美、产业美、环境美、生活美、风尚美”<sup>⑮</sup>要求，建设美丽乡村。以农户为主体，按照“八美八无”<sup>⑯</sup>标准，创

<sup>⑮</sup> 布局美，注重保持山水田园风貌，多规合一，科学编制美丽乡村建设实用性规划；产业美，创新农业生产经营体制，有主导特色产业；环境美，农村人居环境整治效果明显，村庄整洁美观、井然有序；生活美，农民生活安居乐业，宜居宜游；风尚美，家庭和睦、邻里互助，无赌博、封建迷信活动，社会治安良好。

<sup>⑯</sup> 布局美，无乱搭乱建和安全隐患；外观美，无乱涂乱画、无空心房；绿化美，无裸露地块；院落美，无乱堆放、乱排乱倒和焚烧垃圾；水面美，无黑臭水体；圈舍美，无散养放养；风尚美，无陈规陋习；行为美，无打架

新推进美丽庭院“六个一”<sup>①⑦</sup>创建。结合美丽乡村、精品乡村、乡村振兴示范村和重点帮扶村创建，统筹协调相关部门的垃圾处理、厕所改造、污水治理、爱国卫生等项目，倾斜支持创建一批“六个一”示范片、示范带，率先打造区域推进美丽乡村建设样板。到“十四五”期末，全市所有行政村基本达到干净整洁有序标准，新增省市级美丽乡村示范创建村 100 个。

#### 第四节 推进乡风文明

坚持以社会主义核心价值观为引领，以传承发展中华优秀传统文化为核心，以乡村公共文化服务体系建设为载体，加强新时代农村精神文明建设，弘扬湖湘优秀文化，培育文明乡风、良好家风、淳朴民风，提升乡村振兴“软实力”。

##### 一、加强乡村文明教育

坚持教育引导、实践养成、制度保障“三管”齐下，深入开展习近平新时代中国特色社会主义思想宣传教育，切实丰富群众精神文化生活，积极推进新时代文明实践中心建设，深化文明村镇创建活动，把社会主义核心价值观贯穿到农村经济社会发展全过程。建立健全覆盖农村的征信系统，完善守信联合激励和失信联合惩戒机制，推动信用乡镇、信用村、信用户创建。

##### 二、大力推动农村移风易俗

---

斗殴、邻里纠纷。

<sup>①⑦</sup> 一园（规整菜园）；一圈（圈养畜禽）；一屋（堆放农具、农药化肥、柴草等生产，生活材料的杂屋）；一池（粪污处理的三格式化粪池）；一沟（房前屋后的排水沟）；一函（涵制可腐烂农村生活垃圾、餐厨垃圾、菜园杂草菜叶的封密沤肥池）。



大力宣扬淳厚民风民俗，通过村民议事会、道德评议会、红白理事会、禁毒禁赌协会等群众组织，遏制铺张浪费、大操大办、买码赌博、厚葬薄养等陈规陋习。完善农家书屋建设、农村电影放映等机制，引导农村崇尚科学文明，倡导健康生活方式。

### **三、丰富乡村文化生活**

健全农村公共文化服务体系，大力开展形式多样的群众性文化活动，丰富农村群众的精神生活。加快完善基层综合性文化服务中心建设，推动基层综合性文化服务中心拓展功能，补齐公共文化服务设施短板。充实农村公共文化空间，提高群众精神生活质量，构建文明村庄。探索建立百姓“点单”、政府配送的公共文化服务模式，为农村老年人、留守儿童、残疾人等特殊群体提供有针对性的文化服务。切实加强非物质文化遗产保护传承，做好历史文化名镇名村、传统村落、传统民居、文物古迹、农业遗迹等保护工作，深层次挖掘花鼓戏、马迹塘故事等益阳特色乡村文化元素，提升乡村文化内涵。

### **四、典型示范引领乡风文明**

充分发挥农村党员干部的带头作用，注重用群众身边的榜样教育群众，深入开展文明家庭、最美家庭、星级文明农户和好媳妇、好公婆、好妯娌等评选活动，引导农民向上向善、孝老爱亲、重义守信、勤俭持家。

## **第五节 着力构建现代化乡村治理体系**

加强和创新乡村治理，按照党委领导、政府负责、社会协同、

公众参与、法治保障的现代乡村治理体制要求，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。

### 一、加强基层服务型党组织建设

根据新时代乡村社会发展实际和乡村治理需要，不断完善基层党组织建设体系。加强农村基层党组织建设。充分发挥党组织总揽全局、协调各方的作用，选好配强党支部书记，通过派驻第一书记、驻村工作队和壮大集体经济等措施，强化村党支部的战斗堡垒作用。坚持以服务求发展、以服务促稳定的工作思路，高度重视提高农村基层公共服务的重要作用，将精准落实公共服务任务、提升公共服务能力，作为基层组织的关键责任和重要职能，对涉及农村民生问题的有关内容，列入现有绩效考核体系中，完善对服务供给责任的绩效考评机制。

### 二、健全“三治”结合的治理体系

坚持自治为本，发展和完善以村党组织为核心、村民代表会议为决策主体、村民委员会为执行主体、村务监事会为监督主体的“四位一体”新型村级治理组织架构，依法保障农民知情权、参与权、表达权、监督权，提升村民自我管理、自我服务能力。坚持法治为要，持续推进法治乡村建设，加大农村普法力度，加强农村法律服务供给，在符合法律法规的基础上制定完善的村规民约，依法用权，以法维权，确保“小事不出村、大事不出乡、矛盾不上交”。坚持德治为基，注重发挥农村优秀干部、党员、道德模范和身边好人等新乡贤的道德力量来教化乡民、泽被乡里。健全村（社区）道德评议机制，充分发挥乡贤会、红白理事会等

组织的德育引领作用，充分发挥外出务工人员的反哺作用，动员基层通过群众喜闻乐见的形式，宣传社会主义核心价值观、公民道德规范、优秀传统民俗、先进典型榜样。充分发挥家庭的基础作用，深化“传家训、立家规、扬家风”活动，以优良家风净化农村社会风气。

### 三、完善农村治安防控体系

深入推进平安乡村建设，全面推进乡村网格化管理，完善县、乡、村三级综治中心建设，提升农村治安管理水平。加大农村“雪亮工程”建设力度，加快重点场所、重要道路、重要区域和治安复杂乡村监控系统建设，让防控无死角、更高效。健全农村地区扫黑除恶常态化机制，依法打击农村黑恶势力、宗族恶势力、非法宗教活动等，严厉打击农村黄赌毒盗拐骗等违法犯罪，确保乡村社会安定有序。

### 四、加强社会协同参与乡村治理

完善程序合理、环节完整的协商民主制度，实现政府治理与社会调节、村民自治良性互动。积极引导妇联、共青团、残协等群团组织发挥桥梁纽带作用，参与乡村共治。充分发挥社会组织孵化基地作用，培育发展基层生活类、慈善互助类、专业调处类社会组织，畅通和规范市场主体、新社会阶层、社会工作者和志愿者等参与乡村治理的途径，统筹开展家庭教育指导、农村“三留守”人员关爱、精准帮扶等面向农民群众的服务。探索政府购买服务方式，引导社会力量参与乡村治理。

### 五、引进和培育乡村人才

通过建立“在外优秀人才库”“乡村人才工作站”等，大力吸引各类优秀人才在农村创业、兴业，为乡村振兴提供智力和人才支撑。实施“四个万名人才”<sup>⑮</sup>兴农工程，办好益阳乡村振兴学院，培养一批有情怀、懂技术、善经营的产业工人、新型职业农民和农业职业经纪人。大力开展人才定向培育计划，培养一批农业、水利、乡村旅游、教育、卫生等技能人才，为乡村振兴源源不断注入人才“新血液”。继续抓好《益阳市乡村振兴人才行动计划（2018-2022年）》落实，实施农业高端人才引培计划，对省级以上农业产业化龙头企业和生物种业、食品产业等战略性新兴产业企业引进的高层次急需紧缺人才，每年分级给予补贴，最高补贴150万元。

## 第四章 分类梯次推进乡村振兴

### 第一节 分层分类施策

落实主体功能区战略，统筹区域协调发展、生态保护和农业空间布局，统筹乡村振兴整体目标和阶段性任务，以县域为主体，根据经济发展状况、农业农村发展基础、农民收入水平等因素，按照“抓两头、促中间”思路，按重点帮扶、示范创建两个类别梯次推进乡村振兴。

### 第二节 集中开展乡村振兴重点帮扶

根据国、省相关精神，从财政、金融、土地、人才、基础设施建设、公共服务等方面对省级重点帮扶县和省级乡村振兴重点

---

<sup>⑮</sup> 万名农村实用人才、万名返乡下乡创新创业人才、万名农村乡贤人才、万名农业科技服务人才。

帮扶村给予集中支持，增强其区域发展能力，确保重点帮扶县、重点帮扶村在全面推进乡村振兴的新征程中不掉队。

### 一、强化相关政策支持

出台市级配套支持政策，逐步提高产业发展资金支持比例，加大对重点帮扶县和重点帮扶村财政衔接资金支持力度，优先保障重点帮扶县和重点帮扶村建设用地计划和项目支持力度，进一步加强对重点帮扶县和重点帮扶村的产业技术指导和科技创新工作。

### 二、突出帮扶重点领域

把巩固拓展脱贫攻坚成果作为首要任务，大力促进重点帮扶地区人口持续增收。安化县为省级重点帮扶县，全市重点帮扶村103个。发展壮大重点帮扶县和重点帮扶村的特色产业，严格落实“四个不摘”要求，保持重点帮扶地区现有帮扶政策、资金支持、帮扶力量总体稳定，持续巩固提升“三保障”和饮水安全成果，强化易地搬迁后续扶持，健全防止返贫动态监测和帮扶机制。支持重点帮扶地区农村低收入人口常态化帮扶，加大就业扶持力度，做大做强乡村特色产业。支持重点帮扶地区全面实施乡村建设，开展农村卫生厕所建设和垃圾、污水治理，加强农村公共服务设施建设，建立健全基层治理组织。深入推进重点帮扶地区农村改革，发展壮大新型农村集体经济。支持连片打造乡村特色优势产业集群，探索形成重点帮扶地区一二三产业融合发展的长效机制，切实增强自我发展能力。探索建立适应重点帮扶地区特点的人才使用机制，加快促进重点帮扶地区社会发展。

专栏9 “十四五”乡村振兴重点帮扶县、帮扶村主要指标			
序号	指标	2025年	属性
1	返贫人口	动态清零	约束性
2	农村居民人均可支配收入年均增速（%）	高于全省平均增速	约束性
3	地区生产总值年均增速（%）	高于全省平均增速	预期性
4	农村卫生厕所普及率（%）	达到全省平均水平	预期性
5	农村生活污水处理率（%）	达到全省平均水平	预期性
6	村集体经济年收入（万元）	重点帮扶县：全面消除空壳村，村村均有稳定的村集体经济收入；重点帮扶村：不低于5万元。	预期性
注：指标2、3、4、5仅针对重点帮扶县			

### 第三节 开展乡村振兴示范创建行动

按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总体要求，统筹推进巩固拓展脱贫攻坚成果、发展现代农业、提质乡村建设、提升生态环境、创优公共服务、完善乡村治理和建设乡村人才队伍，加快实现农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足目标。赫山区为省级乡村振兴示范创建县，全市示范创建村104个。深入推进供给侧结构性改革，提升特色产业规模化、专业化、产业化水平，重点发展特色突出、三产融合的现代农业，推动休闲旅游、文化体验、养生养老等产业深度融合，壮大村集体经济。突出地域特色，保护乡土风貌，融入现代元素，优化村庄生产、生活、生态布局。支持建设系统完备的基础设施，

完善城乡均等的公共服务。开展人居环境整治，健全长效管护机制，建立生活垃圾分类、农村污水处理、厕所改造、村容村貌提升等工作常态化机制。加强党的基层组织建设，推进基层治理体系和治理能力现代化，广泛开展移风易俗。围绕全面推进乡村振兴需要，全方位培养各类人才。加强乡村应急管理和消防体系建设，加快做好对自然灾害、公共卫生、安全隐患等重大事件的风险评估、监测预警、应急处理。加快建设规范统一、功能完备的农村综合服务站，健全农村公共法律服务体系。实现产业强村、美丽乡村、文明乡村、平安乡村“四村”联创。

专栏 10 “十四五”乡村振兴示范创建县、示范创建村主要指标				
序号	指标		2025 年	属性
1	返贫人口		动态清零	约束性
2	农村居民人均可支配收入年均增速（%）		以 2020 年全省农村居民人均可支配收入为基准，低于基准的县年均增速不低于全省平均水平，高于基准的县不作要求。	预期性
3	县级以上文明村镇占比（%）	村	65	预期性
		乡镇	80	预期性
4	农村卫生厕所普及率（%）		高于全省平均水平	预期性
5	农村生活污水处理率（%）		高于全省平均水平	预期性
6	村综合性文化服务中心覆盖率（%）		100	预期性
7	村集体经济年收入（万元）		示范创建县：全面消除空壳村，村村均有稳定的村集体经济收入；示范创建村：不低于 10 万元。	预期性
注：指标 2、3、4、5、6 仅针对示范创建县				

## 第五章 统筹项目与资金使用

### 第一节 科学谋划项目建设

围绕巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴战略，高质量谋划项目建设，切实做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接各项工作，让脱贫基础更加稳固、脱贫成效更可持续。

#### 一、做好项目建设衔接

积极对接国家、省政策优化调整情况，认真谋划“十四五”时期巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的重大工程、重要行动、重点项目，建立项目动态跟踪评价机制。加强规划、政策、基层与项目建设的衔接，确定好重点项目和建设任务，兼顾脱贫村和其他村、脱贫户和其他户。

#### 二、全域统筹项目布局

围绕国家战略、“三高四新”战略，围绕“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”总要求，重点支持培育发展脱贫地区特色优势产业，聚力补齐农村人居环境和公益性基础设施短板。

### 第二节 合理安排项目资金

#### 一、强化投入保障

过渡期内，在保持现有财政支持政策总体稳定的前提下，根据现实需要和财力状况，合理安排财政投入规模，优化支出结构，调整支持重点，在确保巩固脱贫攻坚成果支出的基础上，财政支



出稳步向培育脱贫地区和脱贫人口内生动力倾斜。过渡期前3年在脱贫县继续开展涉农资金统筹整合，足额保障农村教育、乡村振兴、医疗、养老等各项资金预算，加大对农业产业发展、村集体经济的发展、基础设施管护、农村人居环境整治等重点工作的支持力度。积极推进脱贫人口小额信贷政策，切实满足脱贫人口、防止返贫监测对象小额信贷需求，支持其发展生产稳定增收。严格落实中共中央国务院《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》，2021到2025年，市县土地出让收益计提用于农业农村的资金占比逐步达到50%，且计提数不低于土地出让收入的8%。

## 二、强化资金统筹调度

加强涉农资金统筹和调度，集中力量办大事，切实加强巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接资金的跨年度调度保障。加大资金整合力度，建立涉农资金在预算编制环节源头整合机制，提高资金使用效率。

# 第六章 强化组织领导和要素保障

## 第一节 加强组织领导

充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用，引导党员干部下沉一线，深入村庄。健全政策协调和工作协同机制，明确各部门在规划实施中职责，加强组织监督落实，建立规划实施督察机制，发挥市委督查室等部门在规划执行中的督导作用，充分保障规划全面实施。鼓励党员干部为规划实施建言献策。

## 一、强化组织领导

坚持市总揽、县统筹、乡村落实、部门配合的领导体制和规划到村、帮扶到户的工作机制。强化地方各级党委和政府 在巩固脱贫成果中的主体责任，推动各级干部主动担当作为。充分发挥基层党组织在巩固脱贫成果中的战斗堡垒作用和共产党员的先锋模范作用，强化农村基层党组织的领导核心地位，切实提高村委会在巩固脱贫成果中的组织实施能力。继续发挥驻村工作队、第一书记、产业帮扶技术专家组、产业指导员的作用，继续带领广大村民在推进乡村全面振兴上开启新征程。

## 二、做好工作统筹衔接

市县乡和各级相关行业部门要建立健全规划实施和工作推进机制，加强政策衔接和工作协调。统筹巩固拓展脱贫攻坚成果同全面推进乡村振兴在组织保障、规划实施、项目建设、要素保障等方面的有机结合，做到一体化推进。市委、市政府重点做好上下衔接、域内统筹协调、督促检查工作，各区县（市）县级党委和政府做好县域内分类推进、资金使用、项目落地、人力调配、推进实施、跟踪问效等工作；乡镇党委和政府承担本行政区域内巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴的直接责任。各级行业部门按照分工落实巩固拓展脱贫攻坚成果任务和推进乡村振兴的责任。强化各级党委实施乡村振兴战略领导小组及其办公室作用，建立统一高效的议事协调机制。

## 三、加强工作督导

市和区县（市）组织、发改、乡村振兴、农业农村、自然资源、生态环境、住建、财政、人社、教育、卫健、民政、水利、交通等相关部门要围绕各自工作职责，加大监督指导，密切协作配合，合力推进落实，努力形成齐抓共管的工作局面。市乡村振兴局要加强对区县（市）、市级相关部门建立健全稳定脱贫成果长效机制及落实情况督查力度，及时研究解决存在问题，确保各项长效机制真正落到实处。

#### 四、创新体制机制

推进“三农”工作体制机制改革创新。整合市委农村工作、市委实施乡村振兴战略、市现代农业综合改革三个领导小组的领导力量，在机构名称不变、职能职责不变基础上，实行“三块牌子、一套人马”，建立责任分工、综合调度、评估考核3个工作机制，探索“五统一”<sup>①</sup>工作模式，全市“一盘棋”推进农业农村、乡村振兴、现代农业综合改革各项工作落实，率先打造市县乡村统筹推进“三农”工作体制机制改革创新样板。

### 第二节 强化要素保障

坚持把要素保障作为推进规划实施的战略重点，充分发挥政策、资金、土地、人才等要素保障，切实推进规划落实，为巩固拓展脱贫攻坚成果提供有力保障。

#### 一、确保政策稳定

加强政策衔接，稳定和延续脱贫攻坚政策，过渡期内保持财

---

<sup>①</sup> 统一加强领导、统一统筹机构、统一推进机制、统一任务清单、统一综合评估。

政支持政策总体稳定。认真执行脱贫攻坚过渡期中央、省委政策，严格落实“四不摘”要求，推动脱贫攻坚与乡村振兴融合实施。统筹、整合、完善脱贫攻坚期内相关政策，聚焦解决乡村振兴中产业、人才、投入等难题，出台精准支农惠农政策。增强政策活动防范失敏性返贫风险，不断提升产业造血功能防范断血性返贫。各县市（区）根据需求和财力状况，合理安排财政投入规模，优化支出结构，调整支持重点。保留并调整优化原财政专项资金，向乡村振兴重点帮扶县倾斜，重点用于特色产业发展。过渡期前3年脱贫县继续实行涉农资金统筹整合试点政策，逐步探索建立涉农资金整合长效机制。现有财政相关转移支付继续倾斜支持脱贫地区，对支持脱贫地区产业发展效果明显的贷款贴息、周转金、政府采购等政策，调整优化并继续实施。全面落实巩固拓展脱贫攻坚成果、有效衔接乡村振兴的各项税收优惠政策。

## 二、开展金融帮扶

进一步优化财政涉农资金供给机制，支持以巩固提升为导向，以乡村振兴为引领，统筹整合使用财政涉农资金，财政衔接资金、涉农整合资金主要用于发展产业帮扶，夯实产业基础。持续加大对龙头企业、合作社扶持力度，充分运用再贷款、再贴现、优惠存款准备金率等政策工具，为区县（市）银行业金融机构增加更多低成本资金，加大实体经济信贷支持。深入开展农户小额信用贷款，坚持加大对家庭农场、农民专业合作社等新型农业经营主体的信贷投放，落实小额贷款税收优惠政策。健全完善融资

担保体系，继续实施创业担保贷款政策，逐步落实免除反担保相关政策要求，切实满足脱贫人口、小微企业等主体创新创业资金需求。健全农村金融服务体系，发展农业保险。设立防返贫保险和特色产业保险，防止因天灾人祸导致部分群众返贫致贫。

### 三、强化用地保障

坚持最严格耕地保护制度，压实耕地保护责任，坚决遏制耕地“非农化”，防止“非粮化”。加快完成县级国土空间规划的编制，在不突破国土空间用地控制要求前提下，预留一定比例的规划建设用地规模机动指标，专项用于配套设施、农村建房、农村一二三产业融合发展。通过村庄整治、土地整理等方式节余的农村集体建设用地指标，优先满足农村建设和产业发展用地需要。

继续深化农村土地制度三项改革，加快实施农村集体经营性建设用地入市制度。建立土地征收公共利益用地认定机制。探索宅基地“三权”分置实现形式。保障进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，鼓励依法自主自愿有偿转让。拓展集体建设用地使用方式，盘活存量建设用地，保障必要的、急需的产业融合项目及时落地，解决好乡村产业发展“用地难”问题。

### 四、强化人才支撑

选派优秀党员干部组建巩固拓展脱贫攻坚成果驻村工作队，继续加强脱贫村“两委”建设。完善引导人才向脱贫地区流动的激励政策，结合巩固拓展脱贫攻坚成果发展需要，加强与科研院所、

高校合作，积极引进、培育一批高素质专业技术人才，优化人才发展环境。抓好农村劳动力转移就业培训、乡土人才培养和农村实用人才培养。鼓励培养农村致富带头人，促进乡村本土人才回流。落实鼓励高校毕业生到脱贫地区就业创业的各项政策。

利用多种培训资源，坚持“走出去”和“请进来”相结合、学历教育与技能培训相结合、集中培训和现场培训相结合，大力开发和培养各类农村紧缺人才。继续实施农业科技培训工程，培养一批适应现代农业需要的科技人才和致富带头人。继续实施农村劳动力就业培训、创业培训，全面实行劳动预备制培训。各有关部门制定和实施农村人才培养计划。每年选拔一批优秀农村人才到发达地区考察学习；充分发挥科研机构、农技推广中心等各类农村技术培训服务基地的作用。实行农科教相结合，大力开展职业技术教育和培训，建立多层次、多渠道、全方位的农村人才培养体系。

## **五、健全法治保障**

认真贯彻落实《中华人民共和国乡村振兴促进法》，发挥法治对农业农村高质量发展的支撑作用、对农村改革的引领作用、对乡村治理的保障作用、对政府职能转变的促进作用，为乡村全面振兴提供坚实法治保障。严格执行现行涉农法律法规，加强农民工权益保护、农产品质量安全、乡村建设、农村宅基地管理、农村生态环境等重点领域执法。加强乡村法治宣传教育，推进乡村法治文化建设，增强农村干部和农民群众尊法学法守法用法意识和能力。

### 第三节 深化农业农村综合改革

#### 一、深化农村改革

认真贯彻落实省政府办公厅《关于印发《益阳市现代农业综合改革试点方案》的通知》（湘政办发〔2021〕37号）精神，聚焦乡村产业振兴，重点围绕推进农业产业“一县一特”集群发展、推进农业产业高质高效发展、建立健全农业产业综合服务体系、构建农业产业发展要素支撑体系先行先试，力争用5年时间，将益阳市建成全省乃至全国现代农业改革试验先行区和农业农村现代化示范区，努力打造乡村振兴样板，为实现农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足提供坚实基础。统筹抓好农地“三权分置”改革、深化农村产权制度改革、第二轮土地承包到期后再延长三十年等省定改革任务，以改革充分激发农业农村发展活力。突出市场导向，着力解决农业产业供应链韧性有待增强的问题，推动农业增效、农民增收；突出绿色导向，着力解决农村生态环境保护有待加强的问题，推动低碳发展、安全发展；突出要素导向，着力解决农村各种要素流动有待加快的问题，推动双向连通、内外畅通；突出服务导向，着力解决农村领域发展环境有待改善的问题，推动利企便民、发展为民。加快农村金融体制改革创新，扶持农村新型金融机构和小额信贷组织发展，大力改善农村金融服务，为新型农业经营主体提供及时足额的信贷支持。扩大农业保险保费补贴品种和覆盖范围，创新政策性农业保险经营机制和发展模式。

## 二、健全农业法制

加快建立健全配套制度，将法律、法规确定的重要原则和要求等转化为可操作、能考核、能落地的具体制度措施。全面推进农业综合行政执法改革，加快构建权责明晰、上下贯通、指挥顺畅、运行高效、保障有力的农业综合行政执法体系。切实加强农业综合执法队伍建设，提高农业综合行政执法水平规范农业行政执法行为。完善执法机构内部人才培养机制，强化执法培训，综合运用集中教学、线上教学、现场教学等形式，扩大培训覆盖面，提高培训效果。加大农村普法教育，加强农业法治宣传，增强“三农”工作者和农民群众的法律意识，为农业和农村经济健康发展提供宽松、公平的法制环境。

### 第四节 健全完善社会力量参与帮扶机制

#### 一、促进社会力量参与

**发展慈善事业。**鼓励支持自然人、法人及其他组织以捐赠财产、设立项目、提供服务等方式，自愿开展慈善帮扶活动。动员引导慈善组织加大社会救助方面支出。按照有关规定，对参与社会救助的慈善组织给予税收优惠、费用减免等，有突出表现的给予表扬。加强对慈善组织和互联网公开募捐信息平台的监管，对互联网慈善进行有效引导和规范，推进信息公开，防止诈捐、骗捐。

**推进政府购买社会救助服务。**进一步完善政府购买社会救助服务政策措施，鼓励社会力量和市场主体参与社会救助，扩大社



会救助服务供给。制定政府购买社会救助服务清单，规范购买流程，加强监督评估。政府购买社会救助服务所需经费从已有社会救助工作经费或困难群众救助补助资金等社会救助专项经费中列支。

**积极引导民营经济力量参与乡村振兴实践。**提高民营经济履行社会责任的主动性，探索民营经济参与乡村振兴的有效举措、路径和模式，打造一批特色品牌、树立一批先进典型、推广一批成功经验；继续积极引导帮扶企业与农民建立合作关系，重点做好产业帮扶项目后续推进工作。引导社会帮扶重心下移，自愿包村包户，做到脱贫户都有党员干部或爱心人士结对帮扶。吸纳农村脱贫人口就业的企业，按规定享受税收优惠、职业培训补贴等就业支持政策。落实企业和个人公益帮扶捐赠所得税税前扣除政策。

**倡导形成社会力量广泛参与乡村振兴的良好氛围。**宣传、鼓励社会力量参与稳定脱贫工作，对典型事迹、突出贡献人物给予表扬，倡导形成社会力量广泛参与乡村振兴的良好氛围。充分发挥各民主党派、无党派人士在人才和智力帮扶上的优势和作用。依托全国防返贫监测信息系统，搭建专门的帮扶信息共享平台，以实现脱贫人口的需求与社会力量的资源有效对接。

## **二、完善帮扶机制**

继续实施和完善领导联系帮扶、县际结对帮扶、企业合作帮扶、学校医院对口帮扶机制。实施民营企业“万企兴万村”行动。鼓励和支持有条件的县（区）依托资金、技术、人才、管理等优

势，在市域内开展县际产业合作、劳务协作、人才支援、资金支持、结对帮销。加强以企业作为载体的帮扶协作，支持引导民营企业、社会团体、基金会等单位，积极参与乡村产业开发和助医、助教、助学、助残等帮扶济困活动。

### **第五节 严格考核督查评估**

强化各级党委、政府及其职能部门规划实施责任，科学制定考核评价办法和指标体系。根据职能划分，将规划目标任务落实到每个部门和年度。分别开展本规划实施中期和总结评估，将规划主要指标落实情况纳入市县党政领导班子和领导干部推进乡村振兴战略实绩考核范围。建立规划“编制—实施—评估—调整—实施”的滚动实施机制，定期开展规划实施情况动态监测和评估工作，跟踪分析规划实施过程，提出改进意见，促进规划目标实现。开展巩固脱贫攻坚成果后评估，实行“考评合一”，持续推动责任、政策、工作“三落实”和脱贫成效巩固。

