

广东省扶贫开发领导小组文件

粤扶组〔2017〕15号

广东省扶贫开发领导小组关于印发《关于促进贫困村贫困人口增收脱贫的指导意见》的通知

各地级以上市扶贫开发领导小组，省扶贫开发领导小组成员单位：

经省领导同志同意，现将《关于促进贫困村贫困人口增收脱贫的指导意见》印发给各地各部门。请结合实际，认真贯彻实施。实施中遇到的问题，请径向省扶贫办反馈。联系电话：020-37876392。

广东省扶贫开发领导小组

2017年11月29日

关于促进贫困村贫困人口 增收脱贫的指导意见

根据党中央、国务院精准扶贫精准脱贫工作部署，构建促进贫困村贫困户持续增收的长效机制，做到脱真贫、真脱贫，坚决打赢我省新时期脱贫攻坚战，特提出如下指导意见。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以“四个坚持、三个支撑、两个走在前列”为统领，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，进一步完善强农惠农富农政策，着力挖掘经营性收入增长潜力，巩固工资性收入增长势头，释放财产性收入增长红利，拓展转移性收入增长空间，促进贫困村贫困户收入稳定增长，为实现高水平稳定脱贫奠定坚实基础。

（二）目标任务。围绕“三年攻坚、两年巩固、到2020年如期完成脱贫攻坚任务”总目标，大力实施脱贫攻坚八项工程，以产业发展、劳动力就业扶贫为重点，确保实现“两不愁、三保障、一相当”，贫困村人均可支配收入不低于当年全省农村居民人均可支配收入的60%，有劳动能力的贫困

人口人均可支配收入不低于当年全省农村居民可支配收入的 45%，全部相对贫困人口稳定脱贫，2277 个贫困村全部出列。

二、着力挖掘产业扶贫增收潜力，增加贫困户经营性收入

（一）发展贫困地区特色优质高效绿色现代农业。各地要根据《广东省农业现代化“十三五”规划》等，编制农业发展规划，制定农业产业扶贫规划，出台鼓励和激励办法，帮助在家务农的有劳动力贫困户至少发展一项以上产业增收项目。谋划建设一批优质高效生态农业、农产品加工业、农村旅游休闲等优势明显、带动力强，贫困人口直接受益的特色产业项目。引导实施“一镇一业”“一村一品”行动，大力发展优质水稻、岭南水果、优质蔬菜、优质茶叶、高山油茶、名特南药、畜禽养殖等特色产业，形成各具特色的脱贫特色农业产业体系。分类开展贫困户农业实用技术培训，帮助贫困户掌握 1 至 2 项实用技术，提高种养生产技能和增收脱贫能力。

（二）培育壮大新产业新业态。推进农业、林业与旅游、文化等三产融合发展，打造贫困村新农村示范片和美丽田园综合体、精品乡村旅游景点、线路，培育旅游扶贫示范点（户）。鼓励贫困户以闲置农房入股等方式，发展农家乐、森林人家、休闲农庄、家庭旅店等，或与社会资本联办乡村旅游企业。大力发展农村农产品电子商务，构建线上线下、

物流快递服务、仓储、产业联盟、产业基地、农民合作社为主体的农村新业态，通过“公司+基地+农户”增强贫困农户对接市场能力。支持条件允许的贫困村和贫困户发展光伏扶贫产业。

（三）支持发展家庭适度规模经营。在做好土地承包经营权确权登记颁证的前提下，引导贫困户自愿通过村组内互换并地等方式，实现按户连片耕种。通过信贷支持、社会化服务等方式，鼓励和支持贫困户积极承接流转土地，扩大家庭适度规模经营，创办家庭农场或开展联户经营。积极发展土地股份合作、专业合作，引导贫困户组建农民专业合作社，健全合作运行机制、收益分配以及与其他经营主体的利益联结机制，确保贫困户参与和收益。

（四）发挥新型农业经营主体带动作用。制定出台产业发展带动政策，通过以奖代补、贷款贴息等方式支持新型经营主体和贫困户，从事农业生产经营、农产品加工的贫困户应当至少联结一个龙头企业（产业基地），或组建、参加一个农业经营主体。围绕股份合作、订单合同、服务协作、流转聘用等利益联结模式，鼓励有意愿贫困户以土地经营权、技术等入股农业龙头企业、生产基地、农民合作组织、种养大户等农业经营主体，采取公司+基地+贫困户等方式，让贫困户分享收益，拓宽增收渠道。

（五）增强农业产业支撑保障能力。加强贫困村农业基

基础设施建设，提高特色农业综合生产能力。鼓励各地建立社会化服务补贴机制，建立社会化服务综合体，财政扶持重点向贫困户家庭倾斜。开展农业科技下乡活动，组织农业专家、种子、农资、农机、信息进村入户，指导贫困户科学选用优良品种和先进适用技术，提高贫困户科学种养水平。大力推广新技术、新装备，扶持贫困村发展蔬菜、水果、花卉、茶叶、中药材、畜牧等种养业大棚和喷滴灌设施，提高农业生产抵御自然灾害能力。

三、加大就业创业扶持力度，增加贫困户工资性收入

（一）着力做好劳务输出工作。完善基层人力资源社会保障服务平台，健全贫困人口属地市县与珠三角地区劳务对接机制，提高劳务输出就业脱贫的组织化程度。贫困人口属地市县要摸清底数，准确掌握有就业意愿和劳动能力人员基本情况，因人因需提供就业服务。珠三角帮扶市县要动员企业参与，吸纳贫困劳动力，实现人岗对接，促进稳定就业。鼓励贫困家庭劳动力就近就地转移就业，组织开展针对贫困对象的专场招聘会，搭建供需平台。

（二）开发公益性岗位，实施就业援助。对有劳动能力的残疾人、零转移就业贫困家庭劳动力等特别困难且无法输送到企业就业的群体，各地要结合实际组织开发一批道路养护、园林维护、山林看护、治安巡逻、城管交通、环卫保洁、安全管理等公共管理和服务性岗位优先安排就业。加大以工

代赈投入力度，支持贫困户参加以工代赈工程建设，获得劳务报酬，直接增加收入。

（三）鼓励用人单位、各类组织吸纳和促进贫困家庭劳动力就业。引导和支持劳动密集型企业 and 旅游景区、酒店、乡村旅游点等，积极吸纳周边的贫困家庭劳动力就业。与建档立卡贫困家庭劳动力签订1年以上劳动合同的用人单位，符合条件的可认定为‘就业扶贫基地’、‘扶贫车间’或‘扶贫工作坊’，给予适当补助。支持社会团体和行业协会等各类组织积极推动就业扶贫，帮助贫困家庭劳动力实现就业。支持发展手工制作等民族地区特色产业，吸纳更多贫困家庭劳动者就业。重点做好贫困家庭毕业生就业，优先推荐参加就业见习，优先安排进驻创业孵化基地，优先组织参加技能晋升培训，优先吸纳进入政府购买的基层公共管理和社会服务岗位。

（四）引导和鼓励贫困家庭劳动力自主创业。每县至少建成1个具有本地特色的创业孵化基地、创业园、创客平台、实训基地以及一站式服务平台等，为贫困家庭劳动力就业创业提供帮扶服务。创业孵化基地要优先吸纳贫困家庭劳动力创办的企业免费入驻，并享受房租、水电、培训费等补贴。依托新农村建设，改造旧房屋、旧厂房、旧村庄，建立创业园和创业指导师资团队，为返乡创业人员提供创业辅导、创业培训、政策咨询、项目推介、证照办理等服务。制定实施

鼓励农民工返乡创业的政策措施，加大扶持力度，对符合创业政策条件的创业者，按规定给予创业培训补贴、一次性创业资助、租金补贴、创业带动就业补贴等政策扶持。

（五）统筹开展贫困家庭劳动力职业培训工作。统筹开展贫困家庭劳动力职业培训工作。有针对性地对贫困家庭劳动力开展多种形式的职业培训。贫困家庭劳动力参加职业培训和技能鉴定考试的，按规定给予职业培训补贴和技能鉴定补贴。鼓励企业组织贫困家庭劳动力开展在岗培训。用人单位新录用贫困家庭劳动力，由用人单位组织其开展岗前就业技能培训，按有关规定给予培训补贴。实现有职业技能提升意愿且符合条件的贫困人员 100%得到免费技工教育或技能培训。

四、激活农村资源要素，增加贫困户财产性收入

（一）积极探索“三权分置”有效实现形式。以赋予农民更多财产权利为出发点，落实农村土地所有权、农户承包权、土地经营权“三权分置”办法。围绕夯实贫困村集体所有权，积极开展集体经济组织“八有”（即有组织证明书、社会信用代码证、印章、集体银行账户、章程、成员代表会议、理事会、监事会）规范化建设。创新农村集体经济发展方式，探索资源开发利用、农业社会化服务、物业管理、混合经营、异地置业等多种经营形式，多渠道发展壮大贫困村集体经济。加强产权流转管理服务平台建设，完善平台运行

机制，将贫困村集体产权交易、小型工程招投标、惠农资金申领等内容纳入平台统一管理，促进各类资源资产依法高效流转。

（二）引导贫困户开展多种形式的股份合作。县级出台（或指导）界定农村集体经济组织成员身份的具体办法，依法保障集体经济组织成员享有的土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权，落实好农民对集体经济活动的民主管理权利。探索将土地等资源性资产确权颁证到户，将经营性资产折股量化到本集体经济组织成员，赋予农民对集体资产更多权能。按照“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的要求，积极稳妥有序推进农村集体产权股份合作制改革。鼓励探索发展股份合作的不同形式和途径，支持贫困户以土地经营权、农房、资金等入股，组建农村股份合作社、股份制企业等，开展股份合作经营，实现合作共赢。

（三）积极探索资产收益扶贫。集体经营性资产、集体资源和财政专项扶贫资金和其他涉农资金投入设施农业、林业、养殖、光伏、水电、乡村旅游等项目形成的资产，具备条件的可折股量化给贫困村贫困户，推动农村资源变资产、资金变股金、农民变股东。整合农村资源资产，支持将集体资产资源入股农业龙头企业、农民合作社或经营项目，鼓励企业、农民合作社和村集体采取“保底收益+按股分红+工资收入”的模式，多渠道增加贫困村贫困户收入。

(四)加大农村金融支持力度。运用普惠金融“村村通”省级财政奖补资金,全面开展农村普惠金融“村村通”建设,2018年底前覆盖所有贫困村。引导金融机构加强对带动贫困户就业的农业经营主体的信贷支持和金融服务。积极为返乡创业贫困人员提供免息、低息等融资指导服务,扩大扶贫小额信贷、政银保合作农业、妇女小额担保财政贴息等产品覆盖范围。健全农户、农民合作社、农村小微企业等信用信息征集和评价体系。完善政策性农业保险制度,发展特色优势农产品保险、设施农业保险、贫困户扶贫特惠保险等。

(五)充分发挥新型城镇化辐射带动作用。坚持产业强县、特色兴县,突出培育发展特色支柱产业,大力发展特色经济。以县级行政区为基础,以建制镇为支点,深入推进农村产业融合发展试点示范工程,引导农村二三产业向县城、重点乡镇及产业园区等集中,发挥产业集聚优势,强化县城带动县域发展和服务农村建设能力。探索农村新型社区和产业园区同建等模式,带动农村产业发展和农民增收。完善城乡土地利用机制,全面推行城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的政策。

五、强化政策保障提升,增加贫困户转移性收入

(一)全面落实强农惠农富农政策。全面落实国家粮食直补、良种补贴、农资综合补贴、农机购置补贴等强农惠农政策,确保各项补贴资金不折不扣地落实到基层、兑现给贫

困农户，为投身农业生产的贫困人口增加补贴收入。

（二）推进农田水利基础设施建设。加强农田水利、蔬菜大棚、滴灌等基础设施建设。开展农田水利修复行动，推进村内河道清淤疏浚、机耕路整治、小型沟渠建设。加强小山塘、小灌区、小水陂、小泵站、小堤防等“五小”水利工程设施薄弱环节建设。加大高标准农田建设力度，改善农村耕作条件，降低耕作成本。

（三）提升以“三保障”为重点的基本公共服务水平。加大对贫困地区基本公共服务投入倾斜力度，以城乡基本公共服务均等化为努力方向，推动城镇公共服务向农村延伸，不断完善农村基础设施体系、公共服务体系、社会保障体系。落实“三保障”财政补贴，健全和完善建档立卡贫困户义务教育、基本医疗和住房安全保障机制，逐步完善县域城乡义务教育资源均衡配置机制，完善城乡统一的居民基本医疗保障调整机制，落实贫困人口政府代缴城乡居民基本养老保险政策，完善城乡居民基本养老保险缴费激励机制，建立城乡居民基本养老保险待遇调整机制。完善农村危房改造奖补机制。

（四）完善救助制度，提高社会保障水平。健全低保制度，推进扶贫开发与低保制度的有效衔接。完善救助机制，强化特殊困难群体的救助保障，把符合低保条件的贫困家庭全部纳入低保，做到应保尽保。做好基本医疗保险、大病保

险、医疗救助、商业保险等有效衔接，妥善解决因病返贫现象。

六、加强组织保障

(一) 加强组织领导。各地各部门要高度重视贫困村贫困户增收工作，围绕脱贫攻坚任务，研究出台具体措施。县、镇要加强统筹，建立由主要领导牵头的组织领导机构，做到主要领导亲自抓、负总责。各有关部门要结合职责分工，加强协商研究，落实各项增收举措，建立健全协调调度、督促检查、情况通报等制度，共同促进贫困村贫困户增收。

(二) 激发内生动力。坚持群众路线，引导贫困人口发挥主观能动性，自我提升，创造财富。充分发挥村民理事会、农民创业带头人、农村致富带头人、结对帮扶企业单位及其他社会力量作用，通过开展产业发展培训班、贫困人口就业专场招聘会、贫困人口创业大赛等各种活动，强化贫困人口发展产业及就业、创业的信心和能力。

(三) 加强指导督促。省直有关部门要按照工作职能加强统筹协调和指导服务，建立由省委农办、省扶贫办牵头，有关部门参与的促进贫困村贫困户增收督办工作机制，将贫困村贫困户增收工作纳入精准扶贫精准脱贫年度考核重要内容。督促检查各地各部门促进贫困户增收工作进展，及时开展跟踪评估。

(四) 加强舆论引导。大力宣传各级政府促进贫困村贫

困户增收的政策举措。充分利用各种媒体，大力宣传各地好经验、好做法，宣传勤劳致富、创业致富的先进典型。定期开展观摩交流，营造鼓励增收致富的良好社会环境。