

# 财 政 部 文 件

财办〔2018〕40 号

---

## 财政部关于印发《财政部贯彻落实打赢脱贫攻坚战三年行动指导意见的 实施方案》的通知

部内各单位，财政部驻各省、自治区、直辖市财政监察专员办事处，各省、自治区、直辖市财政厅（局），新疆生产建设兵团财政局：

为深入贯彻党的十九大精神和习近平总书记扶贫工作重要论述，认真落实《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》和《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》，切实履行好财政脱贫攻坚政治责任，现将《财政部贯彻落实打赢脱贫攻坚战三年行动指导意见的实施方案》（以下简称《实施方

案》)印发给你们,请认真抓好落实。

脱贫攻坚已经进入最后攻坚阶段,时间紧、任务重,要进一步增强打赢脱贫攻坚战的紧迫感,周密部署、倒排工期,以高度的政治责任感抓好《实施方案》各项任务的落实。属于制度建设的,相关责任单位要抓紧研究制定或修订相关制度,原则上应在2019年2月底前完成;属于投入保障的,要根据年度预算安排分年落实,并尽可能提前通知地方,为地方加快项目准备和实施创造条件;属于项目、行动、工程和政策实施的,要牵头或配合牵头部门抓紧制定具体落实方案,加大工作推进力度;属于原则要求的,要认真做好调查研究,并将有关要求落实到日常工作中。

特此通知。

附件:财政部贯彻落实打赢脱贫攻坚战三年行动指导意见的  
实施方案



信息公开选项:主动公开

---

抄送:国务院扶贫办。

---

财政部办公厅

2018年12月26日印发

---



附件

## 财政部贯彻落实打赢脱贫攻坚战 三年行动指导意见的实施方案

为深入贯彻党的十九大精神和习近平总书记扶贫工作重要论述，落实《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》（以下简称《决定》）和《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》（以下简称《指导意见》）精神，制定财政部贯彻落实《指导意见》实施方案如下。

### 一、准确把握打赢脱贫攻坚战三年行动的总体要求

（一）深入学习习近平总书记扶贫工作重要论述。习近平总书记扶贫工作重要论述，思想内涵丰富，内容博大精深，深刻揭示了中国扶贫开发工作的基本特征和科学规律，精辟阐释了当前及下一阶段扶贫开发工作的发展方向和实现途径，是马克思主义反贫困理论中国化的最新成果，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，为进一步推动新时代我国脱贫攻坚取得重大成就，确保打赢脱贫攻坚战提供了根本遵循、精神动力和行动指南。各级财政部门要组织深入持续学习习近平总书记扶贫工作重要论述，深刻领会习近平总书记的宏大使命情怀，深刻领会习近平总书记扶贫工作重要论述所蕴含的马克思主义立场观点方

法，以习近平总书记扶贫工作重要论述武装头脑、指导实践、推动工作，自觉对标对表，从坚决做到“两个维护”的政治高度，切实履行好财政扶贫职责使命。及时总结各级财政部门贯彻落实习近平总书记扶贫工作重要论述、支持脱贫攻坚的做法和经验，加大宣传力度，加强交流借鉴。（部内各单位，驻各地专员办和各省级财政部门按照职责分工负责。各省级财政部门含新疆生产建设兵团财政局，下同）

（二）充分发挥财政在脱贫攻坚中的职能作用。各级财政部门要切实提高政治站位，主动担当作为，不折不扣落实好党中央、国务院关于脱贫攻坚的决策部署和《决定》《指导意见》的各项要求，切实履行好财政支持脱贫攻坚政治责任。坚守中央确定的脱贫攻坚目标和标准，贯彻精准扶贫、精准脱贫基本方略，确保脱贫攻坚焦点不散、靶心不变。坚持把脱贫攻坚摆在财政支出优先保障地位，确保投入力度与脱贫攻坚任务相适应。坚持把提高脱贫攻坚质量放在首位，推动扶贫扶志扶智相结合，开发式扶贫和保障性扶贫相统筹，细化实化财政支持脱贫攻坚各项举措，全面加强各级各类扶贫资金管理，提升扶贫资金使用绩效。深入开展扶贫领域作风问题专项治理，以更加昂扬的精神状态、更加扎实的工作作风、更加有力的举措，为打赢脱贫攻坚战作出积极贡献。（部内各单位，驻各地专员办和各省级财政部门按照职责分工负责）

（三）严格坚守现行脱贫攻坚目标标准。紧紧围绕党中央确定的脱贫攻坚目标，坚持严格执行“两不愁、三保障”的现行脱贫攻坚标准，既不降低标准影响脱贫攻坚质量，也不擅自提高标准提不切实际的目标。强化预算的约束和导向作用，通过优化支出安排和实施扶贫项目资金全面绩效管理，真正把扶贫资金花在“刀刃”上，防止扶贫项目内容泛化，避免虚增筹资压力和融资需求。合理确定脱贫时序，因地制宜区分轻重缓急支持实施扶贫项目，既不搞层层加码赶进度，也不拖延耽误影响如期完成攻坚目标。（部脱贫攻坚领导小组成员单位，驻各地专员办和各级财政部门按照职责分工负责）

（四）坚持扶贫同扶志扶智相结合。在牵头或参与研究制定政策过程中，要主动加强与有关部门的沟通衔接，对于直接面向建档立卡贫困户、贫困人口的扶持政策，要合理把握政策标准，避免“过度保障”“福利陷阱”和助长“等靠要”思想。支持加强对贫困群众的实用技术和劳动技能培训，增强培训项目的针对性、实用性，增强贫困群众脱贫致富的本领，坚定其立足自身实现脱贫的决心信心。创新扶贫资金使用和扶贫项目实施方式，减少简单发钱发物式帮扶，更多采用生产奖补、劳务补助等方式，调动贫困群众脱贫积极性、主动性，增强其脱贫的内生动力。（部脱贫攻坚领导小组成员单位和各级财政部门按照职责分工负责）

## 二、进一步强化脱贫攻坚投入保障

（五）健全与脱贫攻坚任务相适应的投入保障机制。将脱贫攻坚作为财政投入的重点优先保障。中央和省级财政加大对贫困地区的一般性转移支付力度，资金分配充分考虑脱贫攻坚因素。优化支持脱贫攻坚的各类资金分配机制，进一步向贫困地区、贫困人口倾斜。继续加大财政专项扶贫资金投入力度，增加安排中央集中彩票公益金用于革命老区脱贫攻坚的规模，体现加大脱贫攻坚力度的要求。及时落实高标准农田建设等新增耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂资金，支出全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略。指导各地发行地方政府债券筹资支持实施贫困村提升工程等。加大东西部扶贫协作力度，东部地区要根据财力增长情况，进一步增加对口帮扶财政投入。进一步完善和落实好脱贫攻坚税收优惠政策。规范扶贫领域融资行为，加大对扶贫融资涉及违法违规行为的查处问责力度，对借扶贫名义变相举债搞其他项目建设的，依法依规予以从严从重处理，坚决遏制隐性债务增量。（预算司、农业司、科教司、社保司、经建司、综合司、文化司、金融司、税政司、监督检查局，驻各地专员办和各省级财政部门按照职责分工负责）

（六）集中力量支持攻克深度贫困堡垒。切实贯彻落实习近平总书记“三个新增”的重要指示，中央财政和省级财政在确保现有扶贫投入不减的基础上，安排增量、优化存量，加大对深度贫困地区脱贫攻坚的投入保障力度。中央财政专项扶贫资金、教

育医疗保障等转移支付、重点生态功能区转移支付、农村危房改造补助资金、中央基建投资、车购税收入补助地方资金、县级基本财力保障机制奖补资金等进一步向深度贫困地区倾斜。适度增加深度贫困地区一般债券限额，重点支持易地扶贫搬迁工程、深度贫困地区亟需的基础设施建设和贫困村提升工程等。中央财政聚焦坚中之坚，重点支持“三区三州”，加大对“三区三州”外贫困发生率高、脱贫难度大的深度贫困地区的支持力度。省级财政要切实将中央财政对深度贫困地区的倾斜支持落实到位，并加大省级投入力度，统筹做好深度贫困地区脱贫攻坚投入保障工作。（预算司、农业司、科教司、社保司、经建司、文化司、金融司、监督检查局，驻各地专员办和各省级财政部门按照职责分工负责）

（七）深入推进贫困县涉农资金整合试点。对纳入整合范围的资金，要及时修订资金管理办法、绩效评价办法等管理制度，取消限制整合的各项规定及对贫困县约束性任务的考核，省级财政分配给贫困县的资金增幅原则上不低于该项资金平均增幅，一律采取“切块下达”，资金项目审批权限完全下放到县，不得指定具体项目或提出与脱贫攻坚无关的任务要求。充分发挥各级工作协调机制作用，加强部门间的沟通协调，按照分级负责的原则，坚决抵制各种形式干扰、抵制、限制贫困县整合的行为。落实“省负总责”，逐级抓好整合政策培训和宣传，强化对贫困县的督促指导，帮助贫困县编实编细年度实施方案，加快资金支出进度和项

目实施进度，提升整合试点的脱贫成效。（农业司、经建司、社保司、文化司、监督检查局，驻各地专员办和各省级财政部门按照职责分工负责）

### **三、着力抓好财政支持脱贫攻坚政策措施落实**

（八）采取有力措施帮助贫困群众增收脱贫。把产业扶贫摆在优先支持位置，支持贫困地区因地制宜发展对贫困户增收带动明显的特色产业，完善新型农业经营主体与贫困户联动发展的利益联结机制，加强对贫困群众的辐射带动。进一步完善农业保险政策，防止因灾返贫致贫。推动资产收益扶贫规范健康有序开展，强化省级部门的工作指导，帮助贫困地区立足优势产业选好项目，加强风险防范和优先保障贫困户利益，帮助贫困群众更多分享产业发展红利。培育壮大贫困村集体经济，推动贫困地区、贫困群众可持续脱贫。加大对贫困劳动力的职业培训支持力度，支持贫困劳动力转移就业增收，以就业引导贫困人口迁移。结合脱贫攻坚与森林管护等需要，继续安排资金支持贫困人口承担生态管护任务。支持深度贫困地区旅游公共服务体系项目，推动旅游业转型升级融合发展，释放乡村旅游扶贫富民效能。支持开展电子商务进农村综合示范，覆盖具备条件的国家级贫困县，深入挖掘具有产业基础的县的电商潜力，重点补齐电商流通设施短板，加强农产品标准化生产和品牌培育，发挥电商产业助力扶贫的作用。规范光伏扶贫的发展，对纳入补贴目录的光伏扶贫项目优先拨付

补助资金。（农业司、经建司、文化司、预算司、社保司、金融司和各省级财政部门按照职责分工负责）

（九）集中力量改善贫困地区发展环境和条件。优化中央基建投资结构，进一步向贫困地区特别是深度贫困地区倾斜，向扶贫项目倾斜。中央基建投资、车购税收入补助地方资金突出投向重点，支持贫困地区加快建成外通内连、通村畅乡的交通运输网络，尽快完成具备条件的乡镇、建制村通硬化路。支持推进国家铁路网、国家高速公路网连接贫困地区。支持加快实施贫困地区农村饮水安全巩固提升工程，到 2020 年全面解决贫困人口饮水安全问题。加强资金整合支持深度贫困地区实施高标准农田建设，重点倾斜支持贫困地区实施中小型水利工程建设，改善生产发展条件。按照有关规划，优先推进贫困地区退牧还草工程、石漠化治理工程、生态安全屏障建设、生态保护和综合治理等重点工程建设，加大对贫困地区天然林保护工程建设支持力度，吸纳贫困人口参与生态保护和建设，支持贫困地区扩大新一轮退耕还林还草，对符合退耕政策的贫困村、贫困户实现全覆盖。地方财政加大投入，中央财政适当补助，支持贫困地区开展农村环境整治。（经建司、农业司、预算司和各省级财政部门按照职责分工负责）

（十）支持深入推进教育脱贫攻坚。中央和省级财政教育相关转移支付聚焦深度贫困地区和建档立卡贫困学生，保障贫困家庭孩子接受九年义务教育，稳步提升贫困地区义务教育质量。坚

持把满足基本需要放在首位，优先解决薄弱学校基本办学条件，确保义务教育学校达到“20条底线”。督促有关部门准确认定家庭经济困难学生，进一步提高学生资助精准度，实现资助政策应助尽助，防止因贫失学辍学。优先补充“三区三州”村小教学点特岗教师和安排乡村教师校长培训。在人口集中和产业发展需要的贫困地区办好中等职业学校，支持贫困家庭学生利用好现有帮扶政策获得一技之长，增强谋生脱贫的技能。严格坚守保障义务教育的标准，尽力而为、量力而行，严禁随意扩大免费教育政策实施范围。（科教司、经建司、预算司和各省级财政部门按照职责分工负责）

（十一）着力支持解决特殊贫困问题。加强扶贫开发 with 农村低保制度衔接，完善低保标准动态调整机制，支持地方做好低保兜底保障工作。研究完善困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，中央财政通过一般性转移支付给予支持。完善农村危房改造分类分级补助标准，加大对深度贫困地区、特困农户危房改造的倾斜支持，确保资金及时足额直接拨付到户，切实保障贫困户的基本住房安全。继续加大城乡居民医保和医疗救助投入力度，支持贫困地区按照政策规范强化健康扶贫保障工作。主要立足现有医保制度对贫困人口提供医疗保障，充分发挥医疗救助托底保障作用，合理确定托底保障水平，实施支付方式改革等控费措施，避免过度保障导致医疗费用不合理增长。支持贫困地区医

疗服务体系建设，加大对全科医师规范化培训、全科医生特岗计划等人才培养的支持力度，提升贫困地区医疗服务水平与服务能力。调整规范易地扶贫搬迁融资方式，严格落实搬迁政策要求和规范标准，有序推进“十三五”时期易地扶贫搬迁工作，如期完成居住生活在“一方水土养不起一方人”地区的贫困人口搬迁任务。（社保司、农业司、预算司、经建司和各省级财政部门按照职责分工负责）

（十二）全面加强各级各类扶贫资金管理。建立财政扶贫资金动态监控机制，进一步完善监控平台功能，尽快实现对各级各类扶贫资金的实时动态监控。推动扶贫项目资金全面实施绩效管理要求，建立全过程绩效管理机制，强化资金使用部门和单位的绩效管理主体责任，建立健全扶贫资金“花钱必问效，无效必问责”的管理格局。从编制2019年预算起，扶贫项目绩效目标与预算同步申报、同步审核、同步下达，加强执行中的绩效监控和完成后的绩效评价。组织财政部驻各地专员办和地方财政持续开展财政支持脱贫攻坚政策落实情况专项核查，强化扶贫资金日常监管，重点聚焦“三区三州”等深度贫困地区，督促各地切实管好用好扶贫资金。严肃查处扶贫资金使用管理中的违法违规问题，配合审计、纪检监察工作，始终保持扶贫资金监管的高压态势。逐级落实财政扶贫政策、资金项目信息的公开公示政策，严格落实“两个一律”（省、市、县扶贫资金分配结果一律公开，乡、村

两级扶贫项目安排和资金使用情况一律公告公示)要求,创新信息公开方式,提升信息公开的效果,主动接受社会和群众监督。

(监督检查局、预算司、农业司、国库司、办公厅、科教司、文化司、经建司、社保司、金融司、信息网络中心,驻各地专员办和各级财政部门按照职责分工负责)

(十三)扎实做好财政部定点扶贫工作。将定点扶贫作为财政部的重要政治责任,进一步完善定点扶贫工作机制,压实定点帮扶责任。部内各单位在部党组和部定点扶贫工作领导小组的统一领导下,结合各自职责和可协调的资源,加大对定点县的帮扶指导力度,督促压实定点县党委政府主体责任,把定点县作为转变作风、调查研究的基地,通过解剖麻雀,总结定点县脱贫经验,进一步完善相关财政扶贫政策。坚持精准扶贫基本方略,支持定点县推进产业扶贫,落实“3+2”基层党组织对接机制,加强定点县产品、资源推介,协调引导社会力量到定点县扶贫。支持定点县开展技能培训,帮助贫困劳动力转移就业,激发贫困群众脱贫内生动力。充分发挥驻两省专员办、驻两县扶贫工作队的作用,从严从实强化定点县扶贫资金管理。定点扶贫工作领导小组及其办公室加强对定点扶贫工作的督促协调。(部内各单位,驻湖南、云南两省专员办和湖南、云南省财政厅按照职责分工负责)

(十四)支持开展国际减贫合作。发挥多双边开发机构的作用,积极宣传我国脱贫攻坚取得的巨大成就和探索的经验,宣传

习近平总书记扶贫工作重要论述，加强交流和经验共享，提高我国在全球经济治理特别是减贫和发展援助等领域的影响力，为全球减贫和发展贡献中国智慧、中国方案，推动落实联合国 2030 年可持续发展议程。（行政政法司、国经司、国合司和各省级财政部门按照职责分工负责）

#### 四、强化财政脱贫攻坚保障措施

（十五）全面加强脱贫攻坚工作组织领导。各级财政要进一步提高政治站位，坚持将支持脱贫攻坚摆在财政工作的突出位置，按照“中央统筹、省负总责，市县抓落实”的管理机制，加强组织领导，及时研究部署，增强政治担当、责任担当和行动自觉，切实担负起支持打赢脱贫攻坚战的政治责任。财政部相关司局要根据部党组和部脱贫攻坚领导小组的统一部署，按照《关于印发〈中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见〉重要政策措施部内分工方案的通知》（财办发〔2018〕85 号）要求，抓好本司局牵头和参与任务的落实，并按照职责加强对省级财政工作的指导，确保响应速度、工作力度和实际效果。省级财政部门要健全工作机制，明确责任分工，将财政支持脱贫攻坚各项任务分解落实，层层压实责任，制定实施方案，细化支持措施，加强对市县财政的督促、检查和指导，向财政部及时如实反映工作中的情况和问题。市县财政部门要强化抓落实的工作力度，在同级扶贫开发工作小组的领导下，落实精准扶贫各项政策要求，

切实加强扶贫资金使用管理，提高扶贫资金绩效。脱贫攻坚已进入最后攻坚阶段，各单位要进一步增强攻坚的紧迫感，不断加快工作进度，提前谋划、倒排工期，驰而不息、狠抓落实。（部内各单位，驻各地专员办和各省级财政部门按照职责分工负责）

（十六）深入持续推进扶贫领域作风建设。牢固树立“四个意识”，认真组织开展扶贫领域作风问题专项治理，以财政扶贫领域作风建设的新成效促进财政脱贫攻坚各项政策措施的落实。坚决贯彻落实脱贫攻坚精准要义，不断完善财政支持脱贫攻坚政策的操作性、针对性，切实落实对深度贫困地区的倾斜支持，杜绝脱贫攻坚中的平均主义、“大水漫灌”。坚持从严管理扶贫资金，认真落实公开公示要求，严肃查处违规违纪违法问题，保持扶贫资金监管的高压态势。持之以恒改进工作作风，主动承担应尽之责，务求工作实效，力戒形式主义。深入开展调查研究，加强对已出台政策的跟踪指导和督促落实，及时研究处理工作中出现的新问题，耐心回应地方反映的问题和意见建议。（部内各单位，驻各地专员办和各省级财政部门按照职责分工负责）

（十七）关心关爱和培养锻炼财政扶贫干部队伍。把脱贫攻坚战场作为培养锻炼干部的重要阵地，按照“尽锐出战”的要求，进一步充实财政扶贫干部队伍。逐级抓好财政扶贫干部的教育培训，创新培训方式方法，帮助其进一步提高思想认识，深入领会中央决策部署和政策要求，掌握精准脱贫方法论，提升研究脱贫

攻坚问题、解决脱贫攻坚难题的能力。关心关爱财政扶贫干部，完善激励机制，注重在脱贫攻坚工作中考察识别干部，把干部在脱贫攻坚中作出的实绩作为选拔使用干部的重要依据。指导中央部门和地方按规定落实好对脱贫攻坚干部特别是挂职干部、驻村干部的生活待遇保障政策、差旅费报销等政策。（人事教育司、行政政法司等单位和各省级财政部门按照职责分工负责）