

农业农村部关于增强内生动力 提升发展能力 促进脱贫群众增收致富和脱贫地区 高质量发展的意见

各省、自治区、直辖市农业农村（农牧）厅（局、委），新疆生产建设兵团农业农村局，天津、江苏、浙江、山东、陕西省（直辖市）发展改革委，上海市政府合作交流办：

增强脱贫地区和脱贫群众内生动力和发展能力，是实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的必然要求。为深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，认真落实党中央、国务院决策部署，促进脱贫群众（含防止返贫致贫监测对象，以下同）增收致富和脱贫地区高质量发展，进一步增强内生动力、提升发展能力，长效巩固拓展脱贫攻坚成果，衔接推进乡村全面振兴，现提出以下意见。

一、树牢勤劳致富导向

1.完善正向激励机制。各类帮扶政策和帮扶项目要紧扣农民群众需求，引导脱贫群众积极参与。建立健全以奖代补、以效定补等帮扶激励机制，倡导多干多补、少干少补、不干不补。更多使用生产补助、劳务补贴

等方式，让勤劳致富的受激励，避免简单发钱发物或无条件送股分红等，防止政策“养懒汉”。

2.发挥先进典型引领作用。总结推广一批增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力的经验做法，宣介一批自立自强、勤劳致富的先进典型，充分发挥激励引导作用，激发脱贫地区和脱贫群众依靠自身力量发展的志气心气底气。

二、拓宽农户增收渠道

3.引导支持发展生产。通过产业奖补等多种方式支持有条件的脱贫户发展特色种养、手工作坊、林下经济、庭院经济等家庭经营项目。扎实推进脱贫人口小额信贷工作，确保有贷款需求、产业发展前景和还款能力的脱贫群众应贷尽贷。鼓励金融机构加大对各类新型农业经营主体的信贷投放，推广随贷随用、随借随还贷款产品，更好带动脱贫户发展生产增收致富。

4.落实联农带农机制。将涉农企业和农民合作社、家庭农场等新型农业经营主体带动脱贫户等小农户增收情况作为政策扶持的重要条件。推进新型农业经营主体提质增效强化带动小农户增收能力，提升农业社会化服务主体水平，通过订单生产、股份合作、合作经营等方式，让农民深度嵌入产业链条，有效增加经营性收入。

5.促进外出务工就业。深化劳务协作，提高脱贫劳动力外出务工组织化程度，力争脱贫家庭中有劳动

能力、有就业意愿的劳动者至少有一人就业。推进脱贫地区劳务品牌培育，提升劳务价值和收入水平。加强部门协作，落实好税费减免、社保补贴、交通补贴等就业创业帮扶政策。

6.提供就近就业机会。支持脱贫地区园区企业和就业帮扶车间健康发展，推动发展“零工市场”。鼓励支持脱贫人口创业兴业。在乡村建设、乡村治理等项目中，积极推广以工代赈等方式，组织动员脱贫群众参与村庄建设项目实施、过程监督和后续管护，增加务工收入。用好乡村公益性岗位，为弱劳力、半劳力提供就业保障。

三、防范化解返贫致贫风险

7.运行好防止返贫致贫监测帮扶机制。加快完善覆盖农村人口的防止返贫致贫监测帮扶大数据信息系统，加强监测预警和部门数据共享，将存在返贫致贫风险的农户及时识别为监测对象，做到早发现、早干预、早帮扶，持续巩固提升“三保障”和饮水安全保障成果。

8.提升产业风险应对能力。持续关注种植、养殖等产业风险，用好防止返贫致贫监测帮扶“绿色通道”，对符合条件的农户先落实帮扶措施，后完善补充手续，防范化解因灾和农产品价格下行等导致的返贫致贫风险。落实三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险政策，鼓励地方发展特色农产品保险，推进农业保险

精准承保理赔，对符合赔付要求的脱贫群众做到应赔尽赔、赔付到位。

9.防范失业返贫致贫风险。推动符合条件的脱贫劳动力参加企业职工基本养老保险，完善脱贫劳动力基本医疗保险和大病保险制度。探索建立超龄务工脱贫劳动力工伤帮扶机制，解除企业用工后顾之忧，保障脱贫人口劳动权益，降低因工伤导致的返贫致贫风险。按规定落实失业保险基金有关政策。

四、促进脱贫地区县域经济发展

10.培育壮大县域主导产业。指导脱贫县因地制宜选准县域主导产业，培育一批农业强县、工业大县、旅游名县。鼓励符合条件的脱贫地区因地制宜建设现代农业产业园、农业产业强镇，参与建设优势特色产业集群，推进一二三产业融合发展。加强对易地扶贫搬迁集中安置区后续产业发展的扶持。

11.促进帮扶产业提档升级。指导脱贫县梳理摸清帮扶产业发展现状，落实“巩固、升级、盘活、调整”要求，强化分类指导、精准施策。统筹推进农产品初加工、精深加工、综合利用加工和休闲农业等，延长产业链、提升价值链。支持具备条件的脱贫县发展农产品电子商务、新能源等乡村新产业新业态。

12.提升协作帮扶实效。深化东西部协作和定点帮扶，加强产业协作、劳务协作和消费帮扶，推动产业向脱贫地区梯度转移。深入推进“万企兴万村”行动，

广泛动员民营企业、社会组织等社会力量实施帮扶项目。鼓励脱贫县积极承接发达地区产业转移，结合当地实际引进落地产业，形成既增收富民又增强县级财力的主导产业，促进跨区域经济合作和融合发展。

五、发展新型农村集体经济

13.探索多元发展路径。推进新型农村集体经济稳健发展，鼓励探索资源发包、物业出租、经营性财产参股等发展途径，支持农村集体经济组织提供生产、劳务等居间服务。落实扶持发展新型农村集体经济政策措施，强化农村基层党组织政治功能和组织功能，提升农村集体经济实力。

14.促进资产规范管理。健全监督管理服务体系，严格控制农村集体经营风险。管好用好帮扶项目资产，符合条件的纳入农村集体资产统一管理。提高经营性帮扶项目资产运营管理水平，规范收益分配使用，鼓励脱贫群众通过参与村内项目建设和发展等方式增收。

六、加强农业农村基础设施建设

15.强化重点区域帮扶。加大对国家乡村振兴重点帮扶县支持力度，深入实施补短板、促发展项目。完善易地扶贫搬迁集中安置区配套设施和公共服务，解决群众急难愁盼问题，提升安置社区治理水平。

16.支持高标准农田建设。在安排高标准农田建设任务时积极支持符合条件的脱贫县。完善农田建设长

效管护机制，鼓励农村集体经济组织、新型农业经营主体、农户等参与高标准农田建设管护。

17.推进生产性基础设施建设。指导脱贫地区做好乡村建设项目库和任务清单规范管理，优先布局建设产业发展所需的道路、供水、用电、通信、邮政等基础设施。加强农产品仓储保鲜、冷链物流、烘干晾晒等设施和农产品产地批发市场建设，深入推进农村客货邮融合发展，完善农村寄递物流体系。

18.整治提升农村人居环境。在脱贫地区深入实施农村人居环境整治提升行动，因地制宜做好农村户厕改造、统筹推进生活垃圾污水治理，具备条件的地方农村改厕与生活污水治理一体推进、同步实施。

七、坚持扶智与扶志相结合

19.推进“雨露计划+”就业促进行动。开展从教育培训到促进就业全链条、一体式帮扶，积极推进校企合作、校企共建，提高供需和人岗适配度，增强脱贫家庭新成长劳动力就业竞争力和稳定性。

20.加强乡村本土人才培育。推进乡村产业振兴带头人培育“头雁”项目、农村实用人才带头人培训、高素质农民培育计划等支持脱贫地区。支持建设乡村工匠技能技艺传承培训场所、乡村工匠进课堂学堂等，开展培训研习、师徒传承，培育一批带动脱贫人口就业增收的乡村手工业者、传统技艺人才。

21.丰富技能培训方式。鼓励采取订单式培养、继续教育、工匠传承等方式，支持企业、农民合作社、就业帮扶车间、非遗工坊、家庭农场等开展脱贫人口实用技术和技能培训，按规定落实就业培训补助有关政策。

22.引导人才服务乡村。持续开展医疗、教育干部人才“组团式”帮扶和科技特派团选派，鼓励科研院所、高等院校专家到脱贫地区开展科技服务。

23.持续开展扶志教育。配合开展“听党话、感党恩、跟党走”宣传教育活动。大力弘扬脱贫攻坚精神，强化“幸福是奋斗出来的”思想观念，教育和引导脱贫群众用自己的双手勤劳致富、服务社会、贡献国家。深入推进高额彩礼、大操大办等移风易俗突出问题综合治理，推广运用积分制、清单制，充分发挥村规民约在乡村治理中的作用，培育文明乡风、良好家风、淳朴民风。推动乡村文化建设，保护传承优秀农耕文化，丰富脱贫群众精神文化生活。

八、加强组织领导

24.深化思想认识。巩固拓展脱贫攻坚成果、不发生规模性返贫是贯穿乡村振兴全过程的底线任务，底线不是一时不突破，而是长久、永久地不突破。要深刻把握巩固拓展脱贫攻坚成果的艰巨性复杂性，更多在增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力上下功夫，把增加脱贫群众收入作为主攻方向，在促进脱贫地区

加快发展上多想办法，让脱贫成果更加稳固、成效更可持续。

25.压紧压实责任。坚持中央统筹、省负总责、市县乡抓落实的工作机制，落实五级书记抓乡村振兴责任制，发挥好驻村第一书记和工作队作用。各级农业农村部门要切实履行好牵头抓总、统筹协调职责，推动各级各相关部门落实责任，凝聚各方合力。过渡期内保持有关帮扶政策、资金投入、项目安排等总体稳定。

26.提升能力素质。持续加强政策宣传和业务培训，不断提高脱贫地区“三农”干部的理论素养、政策水平、干事能力，着力打造一支政治过硬、适应新时代要求的干部队伍。鼓励引导脱贫地区基层干部打破思维定势和路径依赖，大兴调查研究，用改革的精神解决发展中的新情况新问题。

27.转变工作作风。认真抓好审计纪检、监督检查、考核评估等发现的巩固拓展脱贫攻坚成果方面问题整改，促进工作提质增效。按照“三个区分开来”要求，落实好容错纠错机制，激励脱贫地区干部锐意进取、担当作为。坚决纠治形式主义、官僚主义，减轻基层负担，不断提高帮扶工作的精准性时效性。

农业农村部

2024年10月21日