

重庆市生态环境局  
重庆市扶贫开发办公室  
重庆市林业局  
关于印发统筹解决生态保护和脱贫双赢的  
指导意见的通知

渝环〔2019〕169号

相关区县（自治县）人民政府，市政府有关部门，有关单位：

《统筹解决生态保护和脱贫双赢的指导意见》已经市委常委会会议审议通过，现印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

重庆市生态环境局

重庆市扶贫开发办公室

重庆市林业局

2019年8月15日

（此件公开发布）



## 统筹解决生态保护和脱贫双赢的指导意见

为全面贯彻落实《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》（中发〔2018〕17号）、《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》（中发〔2018〕16号）精神，落实《中共重庆市委关于印发〈中央第四巡视组脱贫攻坚专项巡视反馈意见整改落实方案〉的通知》（渝委发〔2019〕6号）要求，结合“两不愁三保障”重点问题核查调研中发现的问题，切实完成巡视反馈意见整改，统筹解决生态保护和脱贫双赢，现提出如下指导意见。

### 一、总体要求

#### （一）指导思想。

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，深学笃用习近平生态文明思想、习近平总书记关于扶贫工作重要论述，深入贯彻习近平总书记在解决“两不愁三保障”突出问题座谈会上的重要讲话精神，按照习近平总书记对重庆提出的“两点”定位、“两地”“两高”目标、发挥“三个作用”和营造良好政治生态的重要指示要求，保持加强生态文明建设的战略定力，坚持生态保护与脱贫攻坚并重，坚持精准施策，突出问题导向，采取超常规措施，

因地制宜综合施策，稳定实现自然保护区内贫困人口“两不愁三保障”。

**（二）工作目标。**

依法依规分类处置涉及自然保护区贫困人口“两不愁三保障”的突出问题，全面解决贫困人口饮水安全问题，实现住房安全保障。确保按期完成中央脱贫攻坚专项巡视反馈意见整改，到2020年完成脱贫攻坚任务。

**（三）基本原则。**

坚持党的领导，提高政治站位。充分发挥各级党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，严格执行脱贫攻坚一把手负责制，准确把握脱贫攻坚形势，切实增强抓好脱贫攻坚和巡视整改这两项重大政治任务的责任感和紧迫感。

坚持对标对表，强化问题整改。对标对表中央脱贫攻坚专项巡视反馈意见，对标对表脱贫标准，针对处理生态保护和脱贫双赢有关问题统筹研究不够的问题，深入剖析根源，制定措施，压实责任，确保问题整改彻底、取得实效。

坚持生态优先，突出重点问题。牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，保持加强生态环境保护建设的定力，严守生态保护红线，不能以牺牲生态为代价实施扶贫开发，妥善解决贫困人口“两不愁三保障”存在的问题，实现人与自然和谐共生。

坚持实事求是，精准分类施策。尊重历史，结合实际进行把



握，加强论证，不能一刀切，按照涉及自然保护区扶贫项目类型和相关管控要求，统筹兼顾、分类处置。

### 二、稳妥解决“两不愁三保障”突出问题

各区县要严格政治纪律、政治规矩和工作纪律，主动作为，用好用足扶贫工作的各项政策，不得随意扩大本指导意见适用范围，也不得不加甄别随意增加评估、审批等环节，严格围绕保障扶贫项目落地、稳定实现贫困人口“两不愁三保障”推进相关工作，《中华人民共和国自然保护区条例》（以下简称《条例》）明确禁止的不得实施。

市级部门、各区县的广大党员干部要勇于担当，坚守人民立场，积极主动作为，保持斗争精神，敢于直面风险挑战，深入现场、掌握实情，搞清楚问题症结，拿出破解难题的实招、硬招，推动党中央关于脱贫攻坚的重大部署落地生根。对贫困地区农村公益性基础设施管理养护给予支持，加大贫困地区以工代赈投入力度。对财政支持的、涉及贫困村的微小型建设项目，允许按照一事一议方式直接委托村级组织自建自管。

### 三、加快完善已建扶贫项目后续工作

对于符合自然保护区管控要求的建设项目，要抓紧依法依规完善相关审批手续，有关行政主管部门依权限、职责及时受理办结。对于与自然保护区管控要求不一致的建设项目，按国家统一要求和部署办理。确因项目验收等需要，区县政府可依据《生态



环境部关于生态环境保护助力打赢精准脱贫攻坚战的指导意见》（环科财〔2018〕162号）组织开展生态环境影响评估并组织专家论证，市生态环境局根据生态环境影响评估结果、专家意见和中央统一要求，提出退出、保留或调整意见，意见明确为保留或调整的，区县府应抓紧组织有关行政主管部门依法依规完善审批手续。

#### 四、加快推进在建、拟建扶贫项目落地

涉及自然保护区的脱贫攻坚项目，应当首先进行优化调整选址和线路，主动避让自然保护区，特别是避让核心区和缓冲区。对输水管线、道路等线性项目，确实无法避让的，建设单位应采取无害化穿（跨）越方式，或依法依规向有关行政主管部门履行穿越法定保护区的行政许可手续、强化减缓和补偿措施。对不符合自然保护区现有管控要求、但又确需保留的项目，可依据中央改革精神，在科学评估基础上调整优化自然保护区，将保护价值低的建制城镇、村屯或人口密集区域、社区民生设施等调整出自然保护区范围，具体调整程序待国家出台相关意见后明确。核心区内原住居民应实施有序搬迁，对暂时不能搬迁的，可以设立过渡期，允许开展必要的、基本的生产活动，但不能再扩大发展。

对位于自然保护区内现有的水库、道路、桥梁等扶贫项目，按照尊重历史、实事求是原则依法依规进行管理、运行和维护。对确与自然保护区管控要求不一致的项目，在实施维护前办理相

关审批手续时，需要对现有扶贫项目进行认定的，可采用开展生态环境影响评估的方式确定退出、保留或调整。对于可以保留或调整的，区县府应抓紧组织有关行政主管部门依法依规完善审批手续，规范管理和运行，推进实施以保障使用安全、维持使用功能等为目的维护工程。新（改、扩）建扶贫项目，按照管控要求实施管理。

位于自然保护区实验区的“两不愁三保障”扶贫项目及饮水安全、交通项目等均可以按程序报批、实施，有关行政主管部门应优化审批流程，提高审批效率。对于在自然保护区核心区、缓冲区内，确需新增义务教育、基本医疗服务用房以及站房、机房等情形，通过闲置农房置换或长期租赁等方式予以解决。

#### （一）切实保障贫困户基本住房安全。

按照农村危房改造基本安全要求，因地制宜通过维修加固、拆除重建等方式全面消除住房安全隐患，鼓励通过闲置农房置换或长期租赁等方式兜底解决深度贫困户住房安全问题。积极探索并建立自然保护区生态搬迁和补偿机制，对居住在生存条件恶劣、生态环境脆弱、自然灾害频发等地区的原有居民，以及因地灾等原因导致住房出现严重安全问题的原有居民，经充分征求本人意见、在条件允许的前提下应当首先考虑迁出自然保护区。要坚持群众自愿、积极稳妥的原则，因地制宜选择搬迁安置方式，可依托小城镇、工业园区安置搬迁群众。



易地扶贫搬迁应首先调整优化项目选址，避让自然保护区核心区和缓冲区，确因原有居民生产资料、生计问题以及原有居民意愿等原因无法避让的，在不占林地和基本农田的前提下，允许按照“不超面积，不超规模”的原则准予修建。易地扶贫搬迁不得从保护区外向内搬迁。各乡镇政府要主动作为，牵头做好群众沟通协调工作，统筹调配村社用地，避免因群众不接纳迁建户等原因导致选址无法落地。

对于暂不具备迁出条件的居民，在其固定生产生活范围内，C、D级危房改造等扶贫项目可在符合土地管理相关法律规定和自然保护区管理相关规定的前提下，允许按照“在原合法宅基地、不超面积、不超规模”的原则进行加固、改造。

### （二）切实保障贫困人口饮水安全。

加快实施贫困地区农村饮水安全巩固提升工程，加强现有病险水库水闸除险加固。强化水源保护和水质保障，按照集中与分散相结合的要求，因地制宜解决农村储水供水和水质达标问题，全面解决贫困人口饮水安全问题。位于自然保护区核心区、缓冲区的供水问题，可依托现有水库和山坪塘、水池等设施铺设供水管道，或采取无害化通过方式修建沟渠予以解决。

### （三）切实保障教育、医疗等用房。

全面推进贫困地区义务教育薄弱学校改造工作，重点加强乡镇寄宿制学校和乡村小规模学校建设，确保所有义务教育学校达



到基本办学条件。在贫困地区加快推进卫生服务标准化建设，加强贫困地区乡镇卫生院和村卫生室能力建设。对于危房以及未达到办学条件或服务标准的用房，实施原址加固、改造。

#### （四）切实保障交通、通讯等基础设施建设。

推进深度贫困地区交通建设攻坚，加快实施深度贫困地区具备条件的建制村通硬化路工程；加快贫困地区农村公路安全生命防护工程和危桥改造，基本完成乡道及以上行政等级公路安全隐患治理。深入实施网络扶贫行动，加大深度贫困地区互联网基础设施建设，加快实现深度贫困地区贫困村网络全覆盖，户外安装通讯等电子设备依托现有设施作为载体。

### 五、强化政治担当，完善工作保障

#### （一）强化领导责任制。

市级相关部门、有关区县要高度重视，统一思想，抓好落实，要把巡视整改和打赢脱贫攻坚战作为重大政治任务来抓，要做好扶贫项目统筹工作，要深入调查研究，用好“一线工作法”，提高发现问题、正视问题、解决问题的能力，在抓紧、抓细、抓深上下功夫、见真章。要严格执行现行扶贫标准，严格按照“两不愁三保障”要求，量力而行，既不能降低标准，也不能擅自拔高标准、提不切实际的目标。

党政主要负责同志要增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，强化政治责任，亲力亲为抓好脱贫攻坚，要



亲自研究、亲自部署、亲自督办，分管同志要具体抓，把解决“两不愁三保障”突出问题贯穿脱贫攻坚始终。要把问题清单化，分解责任到区县党委和政府有关领导，限时定点包干落实整改，盯紧每一天，做好每件事，逐项逐户对账销号，确保不留死角。

有关区县党委、政府承担主体责任，认真核准项目情况，对扶贫问题真实性负责；每月至少专题研究一次脱贫攻坚工作；要指定扶贫项目“一站式”办理窗口，优先办理有关手续，依法实施。有关区县党政正职每个月至少要有5个工作日用于扶贫。有关党委、政府主要负责人是第一责任人，要掌握本地区涉及自然保护区“两不愁三保障”项目实施情况，要清晰掌握落地难的项目情况，对每一个难以落地的扶贫项目都要进行现场办公，组织研究，逐一提出解决思路 and 方案，按时限“清零”。

## （二）压实部门职责。

市委落实中央脱贫攻坚专项巡视反馈意见整改工作领导小组统筹生态保护和脱贫攻坚专项小组（以下简称专项小组）加强统筹协调和督促指导，及时调度情况。市扶贫办会同市级相关部门，全面指导扶贫工作的开展，宣传、解读中央扶贫工作精神和脱贫标准等，加强数据比对衔接，统一数据，督促区县推进“两不愁三保障”扶贫项目按标准整改到位。

市生态环境局、市林业局、市规划和自然资源局、市交通局、市水利局、市住房城乡建设委等相关市级部门要按照部门职能、

职责落实脱贫攻坚责任，明确本单位、本行业工作标准和支撑政策，牵头制定本行业解决“两不愁三保障”突出问题工作方案，对照问题清单，明确时间表、路线图，提前介入，拿出过硬举措和办法指导区县。同时，充分运用行业资源做好扶贫工作。

**（三）建立工作机制。**

建立定期调度制度，专项小组定期召集市级相关部门、有关区县，调度工作推进情况，集中研究重点、难点问题。建立行业包干制度，市级相关部门按照其职能，负责包干指导“两不愁三保障”涉及的行业问题，落实市级审批事项。建立问题跟踪制度，市级相关部门、有关区县要落实专人跟踪问题整改进展情况，推进困难、无法实施的问题要形成清单，挂图作战，逐项研究提出解决办法或替代方案。

**（四）落实改革精神。**

有关区县、市级有关部门要坚决落实《中共中央办公厅国务院办公厅印发〈建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见〉的通知》（中办发〔2019〕42号）精神及后续相关的改革举措，加快建立以国家公园为主体的自然保护地体系，科学整合并优化各级各类自然保护地，既严格保护又便于基层操作，合理分区，实施差别化管控，提高自然保护地管理效能和生态产品供给能力，统筹解决生态问题与生计问题。



### （五）加强宣传引导。

深入学习宣传习近平总书记关于扶贫工作的重要论述、党中央关于精准扶贫精准脱贫的重大决策部署，深入学习宣传国家和市委、市政府出台的各项扶贫政策，深入学习宣传《条例》等法律法规，准确进行解读，领导干部要带头学，带头讲，要认真领会精神实质，融会贯通政策、法规，做到学以致用、知行合一，解决问题时结合实际进行把握。全面开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，加深对习近平新时代中国特色社会主义思想的理解，增强贯彻落实的自觉性和坚定性，为打赢脱贫攻坚战注入强大精神动力。