

附件

## 关于进一步发挥交通扶贫脱贫攻坚 基础支撑作用的实施意见

“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段，我国扶贫开发进入啃硬骨头、攻坚拔寨冲刺期。打赢脱贫攻坚战是促进全体人民共享改革发展成果、实现共同富裕的重大举措，也是经济发展新常态下扩大国内需求、促进经济增长的重要途径。为深入贯彻落实《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》，充分发挥交通扶贫对脱贫攻坚的基础支撑作用，提高交通扶贫精准性和有效性，经国务院同意，现提出以下意见。

### 一、深刻认识交通扶贫重大意义

改革开放以来，我国交通基础设施建设取得巨大成就，贫困地区交通出行条件得到显著改善，为推动贫困地区脱贫致富奔小康创造了条件。但我国贫困地区交通发展仍然相对滞后，对外交通不便，城乡衔接不畅，运输通道少、标准低，服务质量水平落后。农村地区特别是一些自然条件较为恶劣的贫困山区基础交通网络覆盖不足。此外，农村公路技术标准普遍偏低、抗灾能力较弱，缺桥少涵、安全设施不到位等问题依然突出，很多道路出现

“油返砂”、“砂返土”现象；农村客运均等化水平不高、路通车不通，客运线路开得通、留不住现象突出，货运服务水平较低。

改善贫困地区发展环境，强化自我造血功能，提升民生保障水平，培育农村新兴消费，需要着力改善贫困地区交通出行条件，提高交通安全技术水平，增强交通普遍服务能力。加快实施交通扶贫，是实现精准扶贫、精准脱贫的先手棋，是破解贫困地区经济社会发展瓶颈的关键举措，也是扩大内需、促进交通运输自身发展的重要内容，对于全面建成小康社会具有积极意义。

## 二、总体要求

（一）总体思路。认真贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，结合推进新型城镇化，转变交通扶贫工作思路，由被动帮扶向主动作为转变，由偏重“输血”向注重“造血”转变，由单兵突进向多措并举转变，以革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区为重点，加快实施交通扶贫“双百”工程，着力消除贫困地区交通瓶颈，强化交通引导联动开发能力，提升交通扶贫政策效果，为实现贫困地区与全国同步建成全面小康社会提供有力支撑。

### （二）基本原则。

因地制宜，精准施策。准确把握不同地区的交通需求，重点

针对贫困人口绝对数量多、贫困发生率高的地区，在交通扶贫目标设置、进度安排、项目落地、资金使用等方面提高精准性。

点面结合，重点突破。针对事关脱贫攻坚全局的交通发展短板，在重点地区和关键领域率先突破，总结经验，复制推广，形成以点带线、以线串面、互动联动的交通扶贫新格局。

政府主导，强力推进。强化政府责任，加大对重点困难地区的支持力度，充分发挥地方政府的脱贫攻坚主体作用，做好交通扶贫与产业扶贫、易地扶贫搬迁等对接，共同开创交通扶贫新局面。

创新机制，激发活力。建立健全上下一体、部门协同、内外联动的交通扶贫新机制，广泛动员和吸引各方面力量参与交通建设，以交通发展引导扶贫开发，以引进项目促进投资就业，增强贫困地区自身发展的内生动力和发展活力。

保护生态，绿色发展。在交通建设和运输服务中，将节约集约利用资源和保护生态环境理念贯穿始终。推动贫困地区交通运输绿色发展，建设宜居、宜行、宜游的美丽乡村和美好家园。

（三）发展目标。到 2020 年，在贫困地区建设广覆盖、深通达、提品质的交通运输网络，总体实现进得来、出得去、行得通、走得畅。乡村交通基础网络明显改善，实现乡镇通硬化路，建制村通硬化路、通客车、通邮政，自然村道路条件得到改善。区域交通骨干通道建设显著加强，铁路、高速公路基本覆盖贫困

地区市（地、州）行政中心，有条件的市（地、州）级城市和重点旅游景区布局建设支线机场。二级及以上高等级公路基本覆盖所有县城，有条件的县城实现通铁路、高速公路。普遍运输服务保障能力显著增强，多样化、个性化运输需求得到满足，基本消除贫困地区发展的交通瓶颈，有效支撑脱贫攻坚任务，为实现贫困人口脱贫致富提供更好保障。

### 三、完善精准扶贫乡村交通基础网络

（一）加快通乡连村公路建设。加强贫困地区县乡道建设，推进相邻县、相邻乡镇之间公路建设。加快推动既有县乡公路提级改造，增强县乡中心区域的辐射带动能力。提高贫困地区公路通达通畅深度，实现贫困地区所有具备条件的乡镇、建制村、撤并村及一定人口规模的自然村通硬化路。加快易地扶贫搬迁安置点公路建设。加大农村公路养护力度，着力改造“油返砂”公路，改造现有农村公路危桥，实施渡口改造工程，逐步消除贫困地区客车通行安全隐患。

（二）加强对旅游等产业的交通支撑。推动“交通+特色产业”扶贫，改善产业园区、特色农业基地等交通条件，支持贫困地区资源有序开发。加快旅游交通基础设施网络建设，加强贫困地区重点景区、乡村旅游点道路衔接，推动“交通+旅游休闲”扶贫。着力改善贫困地区自然人文、少数民族特色村寨和风情小镇等旅游景点景区交通运输条件，加快重点区域支线机场、普通铁路建

设，开拓直通旅游航线和铁路旅游专线，形成铁路、公路旅游景观带和旅游品牌效应，扩大精品旅游线路影响力。加大多层次的旅游运输服务供给，满足深度游、观光游、农家游等多样化需求。强化交通与文娱、休闲等服务的融合创新，带动汽车营地、自行车自驾等新兴旅游方式发展。

按照上述任务要求，重点实施百万公里农村公路建设工程，包括剩余乡镇通硬化路1万公里、建制村通硬化路23万公里、易地扶贫搬迁安置点通硬化路5万公里、乡村旅游公路和产业园区公路5万公里、一定人口规模的自然村公路25万公里、改建不达标路段23万公里、改造“油返砂”公路20万公里和农村公路危桥1.5万座。

#### **四、建设外通内联区域交通骨干通道**

（一）畅通区域对外骨干通道。加强革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区对外运输通道建设，促进资源要素便捷顺畅流动。加快贫困地区对外开发性高等级公路建设，加强铁路支撑引导，完善支线机场建设布局。对国家公路网、中长期铁路网、中长期民用机场布局规划中的重大项目，建设时机与脱贫目标要求充分衔接，建设方案充分考虑贫困地区脱贫需求。

（二）强化片区内部通道连接。加强贫困地区市（地、州）之间、市（地、州）与县（区、旗）之间运输通道建设，提升贫困地区内部交通连接能力，实施具有对外连接功能的重要干线公

路提质升级工程。加快资源丰富和人口相对密集贫困地区开发性铁路建设。在具备水资源开发条件的贫困地区，统筹内河航电枢纽建设和航运发展，提高通航能力。在自然条件复杂、灾害多发且人口相对聚集的贫困地区，合理布局复合多向、灵活机动的保障性运输通道。

（三）改善沿边贫困地区通道条件。依托我国与周边国家互联互通重要通道，推动沿边贫困地区交通基础设施建设，加强与边境口岸的交通联系，以开放促进边疆贫困地区脱贫致富。提升口岸的交通枢纽功能，发挥口岸辐射带动作用。加强沿边贫困地区与干线铁路、公路的衔接。加快推进沿边公路建设，重点建设沿边贫困地区空白路段，加强既有路段升级改造，有效串联沿边贫困地区重要城镇、口岸、厂区和人口聚集点。适时推进沿边铁路建设。

按照上述任务要求，重点实施百项交通扶贫骨干通道工程，包括高速公路项目 32 项、普通国道项目 165 项、铁路项目 16 项、机场项目 14 项。

## 五、提升贫困地区运输服务水平

（一）提供普惠可靠的客运服务。加快推进农村客运站和停靠点建设，实施建制村通客车攻坚工程，着力提升贫困地区基本公共客运服务覆盖水平，客流密度相对较大的贫困地区逐步实现农村客运公交化。积极推广农村班车进城、城市公交下乡，紧密

衔接周边重要换乘节点，实现贫困地区客车开得通、留得住。根据贫困地区客流特征，提供不同车型结构、班次频率、组织模式的客运服务，更好地满足安全可靠、多样便捷的出行需求。创新贫困地区客运服务经营模式，采取政府资助、社会捐助、社会化运作等方式，促进城乡客运资源整合、服务一体衔接。

（二）发展实惠便捷的货运物流。建设县、乡、村三级农村物流服务网络，探索构建多样化、专业化货运网络，促进贫困地区特色种养、特色加工、能矿开发、绿色生态等产业落地、发展。结合贫困地区生产流通特点，支持流通企业将业务延伸至农村地区，建立城乡一体的物流配送体系，畅通农产品进城和工业品下乡的物流配送体系。推动土特产分散收货、大宗货物集约高效运输，降低物流成本，支撑和引导农、林、牧、矿等产业发展。

（三）培育现代高效的电商快递。促进交通运输与电子商务信息产业融合，推动“交通+电商快递”扶贫。依托农村地区信息进村入户工程，利用互联网电商平台，促进农资农产品“线上线下”产运销联动发展，带动农村消费升级换代。充分发挥贫困地区农产品“名、优、特”优势，建立农产品网上销售、流通追溯和运输配送体系。加快推进“快递下乡”工程，完善农村快递揽收配送网点建设，利用村委会、万村千乡农家店、新农村电子商务服务站点、益农信息社、供销超市、村邮站等公共服务平台开展农村快递服务。

## 六、强化政策支持保障

(一) 拓展交通扶贫投融资渠道。健全贫困地区交通基础设施投资长效机制。增加政府投入，优化中央预算内投资、车购税等资金支出结构，统筹加大各级各类资金倾斜力度，重点支持交通扶贫“双百”工程建设。按照现有铁路、公路、机场建设投资模式和资金筹措来源，加快百项骨干通道工程前期工作，优先予以推进实施。按照中央和地方共同承担的原则，研究确定百万公里农村公路建设资金落实方案。加大中央和省级财政支持农村公路建设力度，地方政府应在有关资金项目管理规定和实施方案的框架内，统筹目标相近、方向类似的相关转移支付资金用于农村公路建设。创新交通投融资机制，鼓励和引导采用政府和社会资本合作等模式进行项目建设。发挥开发性、政策性金融导向作用，加大国家开发银行、农业发展银行等信贷资金支持力度。完善国家扶贫项目贷款贴息政策。更好发挥“以奖代补”、“以工代赈”、“一事一议”等机制作用。

(二) 实施税费优惠政策。落实交通基础设施建设税费优惠政策，切实减轻贫困地区交通基础设施建设负担。落实公共基础设施项目企业所得税“三免三减半”优惠政策，对贫困地区符合条件的交通基础设施建设落实城镇土地使用税、耕地占用税等优惠政策。鼓励各地研究实施对涉及交通扶贫项目建设的相关费用予以减免的优惠政策，完善鲜活农产品运输“绿色通道”相关政

策，支持农村客运、农村物流、邮政快递发展。

（三）创新土地利用模式。在安排新增建设用地计划指标时，向集中连片特困地区等脱贫攻坚重点区域倾斜，优先保障交通扶贫项目建设用地需求。科学安排交通扶贫项目线路、场站建设，提高土地集约利用效率。

（四）完善技术标准体系。结合贫困地区发展实际，进一步完善和规范农村公路建设和养护标准。根据不同贫困地区特点，研究构建分类适用的支线机场、通用机场以及客货运输站场等建设标准体系。加强交通设施、载运工具和运营管理安全技术标准体系建设。建立健全农村地区鲜活农副产品等冷链物流标准体系。

（五）加强养护管理和职业教育。建养并重，加强贫困地区公路养护管理，将农村公路养护资金逐步纳入地方财政预算，健全公路养护长效机制，完善应急管理体系，增强安全保障和服务能力。加大职业教育力度，多渠道提高劳动力素质，扩大贫困地区就业。

## 七、切实加强组织实施

（一）加强组织领导。各级地方政府、各部门要强化交通扶贫责任意识、攻坚意识，加强组织领导，完善务实高效的工作推进机制。建立健全交通扶贫重大项目协调推进机制，协商解决实施过程中跨部门、跨区域的重大问题，确保交通扶贫各项任务落

实落地。

（二）明确责任分工。各级地方政府要认真抓好本意见的贯彻落实，明确工作任务和责任分工，落实建设资金，加大政策项目实施力度，结合本地区实际细化交通扶贫实施方案。发展改革委要牵头协调解决重大事项，交通运输部、铁路局、民航局、邮政局、中国铁路总公司等有关部门和企业要加大对贫困地区交通发展的支持力度，各有关部门要按照职责分工，统筹中央预算内投资、车购税、铁路建设基金、民航发展基金等资金的落实，加强联系、协同推进、形成合力。

（三）强化考核监督。加强对本意见的监督检查，落实督办责任制和评估机制，发挥社会舆论和第三方评估机制作用，对“双百”工程等重点任务和年度目标分行业、分区域及时跟踪检查督办，确保政策落地、资金到位、项目实施。