

山东省人民政府文件

鲁政发〔2016〕35号

山东省人民政府 关于印发《山东省“十三五”脱贫攻坚规划》的通知

各市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构，各大企业，各高等院校：

现将《山东省“十三五”脱贫攻坚规划》（以下简称《规划》）印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

《规划》是推进全省“十三五”时期精准扶贫、精准脱贫的指导性文件，组织实施好《规划》对于我省提前完成脱贫攻坚任

务，在全面建成小康社会进程中走在前列具有重要意义。省扶贫办、省发展改革委要牵头做好《规划》实施工作。

各级、各部门要进一步提高对精准扶贫、精准脱贫重要性的认识，全面准确把握脱贫攻坚的指导思想、原则要求和目标任务，采取有力措施，拿出过硬办法，强化落实、强力推进，全面完成《规划》提出的各项任务目标，全力打赢脱贫攻坚战，确保全省人民同步迈入全面小康社会。

山东省人民政府

2016年12月29日

（此件公开发布）

山东省“十三五”脱贫攻坚规划

目 录

前 言

第一章 面临形势

第一节 发展基础

第二节 机遇挑战

第二章 总体要求

第一节 指导思想

第二节 基本原则

第三节 主要目标

第三章 产业脱贫

第一节 发展特色产业扶贫

第二节 开展乡村旅游扶贫

第三节 实施电商扶贫

第四节 有序推进光伏扶贫

第五节 探索资产收益扶贫

第四章 转移就业

第一节 开展职业技能培训

第二节 拓展转移就业渠道

第三节 推进贫困人口创业就业

第五章 改造搬迁

第一节 实施易地搬迁脱贫

第二节 推进库区、滩区、湖区搬迁

第三节 加快农村危房改造

第六章 教育支持

第一节 提升基础教育水平

第二节 加大职业教育支持力度

第三节 构建教育扶贫帮扶体系

第七章 健康医疗

第一节 建立健全医疗卫生服务体系

第二节 大力提高医疗保障水平

第三节 加强疾病预防控制和公共卫生

第八章 生态保护

第一节 加大生态保护修复力度

第二节 实施生态保护补偿

第九章 社保兜底

第一节 构建农村社会救助网络

第二节 提高农村基本养老保障水平

第三节 健全留守人员和残疾人关爱服务体系

第十章 社会帮扶

第一节 扎实推进驻村帮扶

第二节 推进区域对口协作帮扶

第三节 开展企业结对帮扶

第四节 支持其他社会力量帮扶

第十一章 能力建设

第一节 着力改善农村贫困人口集中区域生产生活条件

第二节 大力推动农村贫困人口集中区域重大基础设施建设

第三节 着力提升农村贫困人口集中区域整体发展能力

第十二章 组织保障

第一节 加强组织领导

第二节 创新工作机制

第三节 加大政策支持

第四节 强化考核督查

前 言

消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕，是社会主义的本质要求。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把扶贫开发摆到治国理政的重要位置，提升到事关全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的新高度，纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局。党的十八届五中全会指出，农村贫困人口脱贫是全面建成小康社会最艰巨的任务，也是全面建成小康社会的标志性指标，全会决定在“十三五”实施脱贫攻坚工程。2015年11月，中央专门召开扶贫开发工作会议，印发了《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》（中发〔2015〕34号），对“十三五”脱贫攻坚工作做出全面部署，要求举全党全社会之力，坚决打赢脱贫攻坚战。

省委、省政府历来高度重视扶贫开发工作。党的十八大以来，全省深入贯彻落实中央决策精神，认真谋划、周密部署，各项工作扎实有效推进，为提前完成脱贫攻坚任务奠定坚实基础。脱贫攻坚是落实党中央决策部署，确保我省始终走在前列的重大举措；是着力补齐短板，实现全省协调发展的关键步骤；是有效改善民生，提高全省人民群众共享水平的必然要求；也是践行党的群众路线，检验我省党员干部作风的重要手段。当前，我省脱贫攻坚已经进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺期，各级、各部门要

从政治和全局的高度，深刻认识精准扶贫、精准脱贫的重大意义，以更大的决心、更明确的思路、更精准的举措、超常规的力度，全力打好新时期脱贫攻坚战，确保全省人民共同实现全面小康。

根据《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》、习近平总书记关于扶贫开发的系列重要讲话精神，以及《山东省农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》《山东省国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》《中共山东省委山东省人民政府关于贯彻落实中央扶贫开发工作部署坚决打赢脱贫攻坚战的意见》（鲁发〔2015〕22号）等相关政策文件，编制《山东省“十三五”脱贫攻坚规划》（以下简称《规划》）。《规划》主要明确“十三五”时期全省脱贫攻坚思路目标、战略任务、重点工程和政策措施，是实施精准扶贫、精准脱贫基本方略的重要依据。

《规划》以2015年为基期。规划期限为2016年至2020年，重点是脱贫攻坚期（2016年至2018年）。规划范围为有脱贫任务的市、县（市、区）、乡（镇）、村和建档立卡贫困户。

第一章 面临形势

第一节 发展基础

“十二五”期间，省委、省政府认真贯彻落实党中央、国务院关于扶贫开发总体部署，全面实施《山东省农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》，积极开展专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫，努力构建政府、市场、社会互为支撑的扶贫工作体系，各项扶贫开发工作扎实推进，减贫事业取得明显成效。全省农村贫困人口由2010年820万人减少到2015年242.4万人，年均减少100万人以上；贫困发生率从11.4%下降到3.4%，下降8个百分点。

一、资金投入不断加大

各级财政积极调整优化支出结构，切实加大扶贫开发投入，2011—2015年，省级财政专项扶贫资金由8000万元增加到8.45亿元，市级由4000万元增加到3.93亿元。积极开展金融扶贫，发展互助资金试点村894个、入社农户15.3万户，覆盖贫困户5万户；在34个县开展了“富民农户贷”和“富民生产贷”，累计发放小额信贷2.227亿元。中央彩票公益金在沂蒙革命老区18个县累计投入7.6亿元。行业部门在3035个省定扶贫工作重点村累计投入资金50多亿元。

二、产业支撑不断增强

以提高贫困户家庭经营性收入为重点，积极引导资金、技

术、管理、人才等要素向贫困地区集聚，大力推动贫困地区产业发展。加快推进旅游扶贫，发展旅游扶贫村400个，实现旅游收入1452万元，惠及建档立卡贫困户1674户、贫困人口4718人。积极推进电商扶贫，涌现出一批特色淘宝村，带动1.8万贫困户实现增收。稳步推进光伏扶贫，8个市、14个县（区）、84个村探索建立企业与贫困户双赢互利机制，覆盖受益贫困户3200户。在沂蒙革命老区和淄博扶贫改革试验区实施整村推进，受益人口超过20万人。大力实施特色种植、养殖、农产品加工业项目，近百万贫困人口受益。

三、基础设施不断完善

大力加强贫困地区基础设施建设，3035个省定扶贫工作重点村全部实现“五通十有”任务目标。新建改造农村道路3490公里，修建农田水利等基础设施13464处，建设旱涝保收田80万亩，建设村卫生室1025个，新建改建幼儿园521所，新建修缮办公场所1453处，改造农村危房29.5万户，建设贫困村健身场地3870片，1221个贫困村、134.28万农村居民饮水问题得到有效解决，城乡环卫一体化实现镇村全覆盖，6.4万个行政村全部完成“三清”（清理垃圾堆、粪堆、柴草堆）工作。

四、公共服务水平不断提高

积极推进城乡社会保障一体化，全省居民基本养老保险参保人数4534.3万人。建立健全“全省统一、城乡一体”的居民基本医疗保险制度和居民大病保险制度，居民基本医疗保险参保人

数 7331.4 万人，居民大病保险累计补偿 180.7 万人次、37.8 亿元。大力实施“雨露计划”，转移贫困劳动力 3.7 万人。全面建立农村居民最低生活保障制度，农村低保对象人数达到 237.4 万人，平均保障标准由 2010 年的 1431 元提高到 2015 年的 3391 元。

五、社会扶贫力量不断壮大

大力实施“第一书记”党建扶贫，扎实推进驻村帮扶，全省各级共选派第一书记 4 万余名，其中省直部门分两轮四批共选派 2092 名第一书记，10 个省直部门选派干部组成东平湖区整体脱贫工作队，选派 34 名正处级干部到扶贫重点县挂职县委副书记，584 个省直第一书记帮包村贫困人口实现全部脱贫。积极搭建社会扶贫参与平台，大力开展“扶贫日”“扶贫攻坚齐鲁行”等活动，831 家省以上农业龙头企业与第一书记帮包村实现结对帮扶。

第二节 机遇挑战

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段，我省脱贫攻坚既面临不少战略机遇，也面临诸多困难挑战。总体来看，坚决打赢脱贫攻坚战、在全面建成小康社会进程中走在全国前列的基础更牢、条件更优、信心更足。

一、有利条件

(一) 脱贫攻坚地位作用更加突显。中央把扶贫开发提到了

政治方向、根本制度和发展道路的战略高度，对脱贫工作关注力度之大、投入精力之多、政策措施之实前所未有的，为我们提供了难得机遇和重要保障。省委、省政府把农村贫困人口脱贫问题摆在经济社会发展的突出位置，投入力度不断加大，政策措施不断强化，全省各级、各部门高度重视、迅速行动，形成了脱贫攻坚的良好氛围。

（二）脱贫攻坚基础条件更加成熟。全省经济社会快速发展，经济实力明显增强，2015年，全省国内生产总值6.3万亿元，人均国内生产总值达到1万美元，地方一般财政收入达到5529亿元，全省范围内配置扶贫资源的空间更大、能力更强。社会各界对脱贫攻坚的关注度越来越高，企业、社团、个人支持参与脱贫攻坚的方式越来越多，力度越来越大。专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫“三位一体”扶贫开发格局基本形成，“第一书记”抓党建促脱贫探索出成功路子，长期的扶贫开发实践积累了丰富经验、提供了有益借鉴。养老、医疗、最低生活保障等政策日趋完善，为脱贫攻坚奠定了坚实基础。山东人民素有扶贫济困、乐善好施、助人为乐的传统美德，为脱贫攻坚提供了良好的思想基础和群众基础。贫困人口脱贫致富的愿望和主动性不断增强，脱贫攻坚环境条件日益成熟。

（三）脱贫攻坚政策机制更加健全。省委、省政府不断强化扶贫开发的组织领导，先后两次调整加强省扶贫开发领导机构及办公室，成立了由省委书记、省长任组长的省扶贫开发领导小

组，明确了党委主导、分级负责、分类推进、工作到村、扶贫到户的工作机制。省、市、县、乡各级扶贫职能和队伍建设不断整合加强，党委书记亲自抓扶贫的职责得到有效强化，全省基本形成了省、市、县、乡、村五级书记抓扶贫的工作格局。省里制定出台了项目管理、资金使用、金融支持、驻村帮扶、社会扶贫、精准识别与退出等一系列政策文件，形成了相对完备的扶贫开发政策体系。

二、制约因素

（一）困难挑战依然不少。从脱贫总量看，全省仍有 121.1 万户、242.4 万农村贫困人口，总量较大，脱贫任务艰巨；从人口分布看，中西部地区占全省贫困人口的比重很大，区域分布不均衡，全省贫困人口 3.8 万人以上的县达到 20 个，且大多集中在山区、库区、湖区、滩区、盐碱涝洼区，脱贫攻坚难度很大；从脱贫成本看，脱贫标准逐年增加，尤其是在当前经济下行压力较大的现实环境下，贫困人口就业增收难度增大，脱贫成本越来越高；从致贫原因看，受自然条件、市场影响、政策因素、发展环境等因素影响，农户陷入贫困的偶然性较大，产业支撑缺乏长效性，一些脱贫成果还不稳定，因病、因灾返贫现象时有发生。据统计，贫困户中因病因残致贫的有 80.2 万户，占 66.2%；因缺劳力致贫的有 15.8 万户，占 13.1%；因缺资金致贫的有 9.7 万户，占 8.0%；因缺技术致贫的有 9.1 万户，占 7.5%；因自身发展力不足、因学等其他原因致贫的有 6.5 万户，占 5.2%。

从个体素质看，贫困户一二人户多，多数年龄偏大、文化程度不高、脱贫致富能力较弱。

(二) 薄弱环节依然存在。从政策措施看，精准扶贫、精准脱贫的体制机制还不健全，帮扶方式与贫困需求衔接对接的有效性不强；产业项目安排个性化、精准度不高；新的扶贫手段运用不多，脱贫路径不宽。从资金投入看，资金投入与脱贫攻坚需求还不够匹配，地方投入总量不足，资金统筹整合不够，使用效率不高。从推进情况看，有的地方认识不足，重视不够，责任落实不到位；有的地方专职扶贫队伍力量还不能适应新要求，存在畏难发愁情绪、工作简单化倾向，没有真正把精准扶贫、精准脱贫摆到突出位置。同时，部分贫困群众存在“等靠要”思想，缺乏自我脱贫的热情和动力，等等。

面对前所未有的历史机遇和严峻的困难挑战，全省上下必须保持清醒认识，立足现实，科学谋划，有效适应新形势、采取新思路、运用新机制、激发新动力，全面完成脱贫任务目标，众志成城坚决打赢脱贫攻坚战。

第二章 总体要求

第一节 指导思想

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻落实中央扶贫开发工作会议精神和《中共中

央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》，认真贯彻落实习近平总书记系列重要讲话和对山东工作重要指示精神，按照中央和省委省政府的部署要求，协调推进“四个全面”战略布局，坚持创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，充分发挥政治优势和制度优势，以走在前列为目标定位，以增加农村贫困人口收入为核心任务，以“六个精准”为主线，以“五个一批”为重点，深入广泛动员，优化政策措施，创新体制机制，层层压实责任，切实解决好“扶持谁、谁来扶、如何扶、怎么退”的问题，提前完成脱贫攻坚任务，稳定实现农村贫困人口“两不愁、三保障”，确保全省人民同步迈入全面小康社会。

第二节 基本原则

一、坚持因地制宜、精准施策

以“六个精准”统领脱贫攻坚，坚持分类指导、定向施策、靶向治疗，大力实施精准扶贫、精准脱贫工程，精细化管理扶贫对象，精确化配置扶贫资源，精准化实施扶贫政策，真正做到识真贫、扶真贫、脱真贫。

二、坚持造血为主、输血为辅

注重开发式扶贫，强化“造血”功能，在加快产业发展、强化设施建设、优化公共服务、加大人力资源开发中不断增强农村贫困人口集中区域和贫困群众的发展后劲。坚持群众主体地位，充分保障贫困群众平等参与、平等发展权利，充分调动贫困地区

干部群众的积极性、主动性和创造性，发扬自强不息精神，增强自我发展能力。

三、坚持统筹推进、创新发展

坚持脱贫攻坚与新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化统筹推进、协调发展，着力促进贫困人口稳定就业增收。积极推进改革创新，不断优化体制机制，着力完善资金筹措、资源整合、利益联结、监督考评等政策措施，积极探索多渠道、多元化精准扶贫新路径、新模式。

四、坚持绿色扶贫、生态为先

牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，更加注重扶贫开发与资源环境协调发展，更加注重脱贫攻坚与可持续发展相促进，积极发展绿色生态产业，不断探索生态脱贫的路径方式，切实把生态优势转化为产业优势和发展优势，实现绿色、可持续发展。

五、坚持政府主导、合力攻坚

充分发挥党委政府的主导作用，充分发挥市场配置资源的决定性作用，充分调动社会力量参与扶贫的积极性，着力构建政府、市场、社会联合推进扶贫开发大格局。按照“省负总责、市抓推进、县乡抓落实”的要求，全面落实主体责任，着力形成有利于发挥各方面优势、全社会协同推进的脱贫攻坚强大合力。

第三节 主要目标

一、脱贫路径

在脱贫攻坚期内，全省将重点通过发展生产实现 130 万左右建档立卡农村贫困人口脱贫，通过转移就业（教育培训）实现 50 万左右建档立卡农村贫困人口脱贫，通过易地搬迁实现 1.7 万建档立卡农村贫困人口脱贫，通过生态补偿实现 4 万左右建档立卡农村贫困人口脱贫，其他建档立卡农村贫困人口通过社会保障兜底脱贫。

二、总体目标

确保 242.4 万建档立卡农村贫困人口全部脱贫。贫困户有稳定收入来源，年人均收入稳定超过省定扶贫标准，实现“两不愁、三保障”。

确保“十二五”期间剩余的 4435 个省定扶贫工作重点村全部摘帽；“十三五”期间，根据建档立卡最新情况，确定 2000 个贫困人口最多的村作为重点攻坚对象，按时脱贫。村内基础设施、基本公共服务设施、环境卫生设施等生活条件明显改善，基本农田和农田水利设施水平明显提高，特色主导产业对贫困人口的辐射带动能力增强，社区管理水平不断提高。

到 2020 年，稳定实现农村贫困户人均可支配收入增长幅度高于全省平均水平，基础设施建设和基本公共服务主要领域指标接近全省平均水平。

三、年度目标

2016—2017 年，两年基本完成脱贫任务，其中 2016 年脱贫 120 万人以上。2018 年，兜底完成脱贫任务，省定扶贫工作重点

村全部脱贫“摘帽”，建档立卡农村贫困人口全部脱贫，稳定实现“两不愁、三保障”。2019—2020年，巩固提升扶贫成果，建立长效机制。

统筹考虑各地贫困人口基数、贫困程度、工作基础和全省脱贫总体进度安排，科学制定三年脱贫攻坚滚动规划，指导各市合理安排年度减贫任务。

专栏 2.1：山东省“十三五”脱贫滚动规划

地区	类别	省定扶贫标准				国家扶贫标准			
		基数数	2016	2017	2018	基数数	2016	2017	2018
全省	脱贫人口（万人）	242.3821	119.6588	82.3873	40.336	110.5584	75.5833	34.9751	
	摘帽村（个）	4435	2163	2028	244				
济南	脱贫人口（万人）	5.1232	4.5	0.6232		2.9908	全部脱贫		
	摘帽村（个）	358	200	158					
青岛	脱贫人口（万人）	0.8484	全部脱贫						
	摘帽村（个）	200	21	59	120				
淄博	脱贫人口（万人）	6.0826	5.5	0.5826		4.1821	全部脱贫		
	摘帽村（个）	324	324						
枣庄	脱贫人口（万人）	7.1684	5	1.45	0.7184	3.7985	全部脱贫		
	摘帽村（个）	57	42	15					
东营	脱贫人口（万人）	0.4357	全部脱贫			0.0157	全部脱贫		
	摘帽村（个）	60	60						
烟台	脱贫人口（万人）	4.5208	3	1.5208					
	摘帽村（个）	277	53	224					
潍坊	脱贫人口（万人）	6.6696	4.5	2.0696	0.1	0.3221	0.3221		
	摘帽村（个）	269	100	169					
济宁	脱贫人口（万人）	9.6925	3.6	6.0925		3.7365	2.49	1.2465	
	摘帽村（个）	242	42	200					

地区	类别	省定扶贫标准				国家扶贫标准			
		基期数	2016	2017	2018	基期数	2016	2017	2018
泰安	脱贫人口 (万人)	14.2492	6	6	2.2492	7.2158	3.2	4.0158	
	摘帽村 (个)	213	38	142	33				
威海	脱贫人口 (万人)	1.6747	全部脱贫						
	摘帽村 (个)	180	120	60					
日照	脱贫人口 (万人)	4.4111	2.6	1.0061	0.805	2.5079	2.3	0.2079	
	摘帽村 (个)	49	10	15	24				
莱芜	脱贫人口 (万人)	2.6037	1	0.6322	0.9715	1.2841	全部脱贫		
	摘帽村 (个)	20		20					
临沂	脱贫人口 (万人)	44.1956	24	20.1956		26.798	22	4.798	
	摘帽村 (个)	497	278	219					
德州	脱贫人口 (万人)	9.5876	5	4.5876		4.929	3.9	1.029	
	摘帽村 (个)	566	340	226					
聊城	脱贫人口 (万人)	24.7852	15	9.7852		10.2252	8.3	1.9252	
	摘帽村 (个)	466	243	223					
滨州	脱贫人口 (万人)	8.8419	5	3.8419		4.6415	3.8	0.8415	
	摘帽村 (个)	314	117	197					
菏泽	脱贫人口 (万人)	91.4919	32	24	35.4919	37.9112	17	20.9112	
	摘帽村 (个)	343	175	101	67				

四、具体指标

类别	指 标	2015 年	2018 年	属性	数据来源	
总 体 指 标	贫困人口（人口）	国家贫困标准	1115584	全部脱贫	约束性	省扶贫办
		省定贫困标准	2423821	全部脱贫	约束性	省扶贫办
	省定扶贫工作重点村（个）	4435	全部退出	约束性	省扶贫办	
	易地搬迁贫困人口数量（万人）	—	1.7	约束性	省发展改革委、 省扶贫办	
	通过转移就业（教育培训）实现贫困人口脱贫数量（万人）	50	能转尽转	预期性	省人力资源社会保障厅、 省教育厅	
脱贫任务比较重的县（市、区）农民人均可支配收入增速（%）	9.6	年均增速 高于全省 平均水平	预期性	省统计局		
贫 困 户 指 标	建档立卡贫困户危房改造率（%）	—	基本完成	预期性	省住房城乡建设厅、 省扶贫办	
	建档立卡贫困户因病致贫返贫率（%）	—	基本消除	预期性	省卫生计生委	
	建档立卡贫困户参加居民基本养老保险比率（%）	—	100	预期性	省人力资源 社会保障厅	
	建档立卡贫困户基本医保参保率（%）	—	100	预期性	省人力资源 社会保障厅	
贫 困 村 指 标	省定扶贫工作重点村通硬化路率（%）	99	100	预期性	省交通运输厅	
	省定扶贫工作重点村通客运班车率（%）	80	>98	预期性	省交通运输厅	
	省定扶贫工作重点村电网改造升级率（%）	79.8	100	预期性	省电力公司	
	省定扶贫工作重点村通水率（%）	95	>98	预期性	省水利厅	
	省定扶贫工作重点村通有线电视率（%）	97	100	预期性	省新闻出版 广电局	

第三章 产业脱贫

坚持宜农则农、宜林则林、宜工则工、宜商则商，重点发展门槛低、市场稳、风险小、见效快的产业扶贫项目。实施“一村一品”产业推进行动，支持群众发展特色种植、养殖、传统手工业、加工业等特色产业，加大乡村旅游扶贫、电商扶贫、光伏扶贫工作力度，加快培育一批能带动贫困户长期稳定增收的优势产业，让尽可能多的贫困群众通过发展产业，实现脱贫致富。到2018年，每个贫困村形成1—2个特色产业，每个有劳动能力、有致富愿望的建档立卡贫困户都有1个增收项目。

第一节 发展特色产业扶贫

一、大力推进产业结构调整

非粮食主产县要大力推进产业结构调整，重点发展经济效益好、市场潜力大的特色品种，建设一批贫困人口参与度高的特色农业基地，实施一批特色“种养加”项目。粮食主产县要划定粮食生产功能区，推进高标准农田建设，巩固提升粮食产能，适度发展高附加值的特色种植业。生态脆弱和重要生态保护区域要结合实际开展坡耕地改造、退耕还林还果还草，大力发展低耗水、有利于生态环境恢复的特色林果、食草畜牧业和循环农业，实现开发与保护相统筹。鼓励立足当地资源和种养习惯，发展高效特色产业项目，支持省定扶贫工作重点村、贫困户因地制宜发展特

色水果、高效蔬菜、小杂粮、中药材、食用菌、茶叶、养殖、休闲农业等特色农业，促进贫困群众脱贫。

二、延伸农业产业链条

依托当地主导产业，在贫困村或乡镇发展农产品加工和休闲农业，延伸产业链条，大幅提高产品附加值，拓宽增收渠道。围绕农业特色产业，在标准化生产基础上，就地发展初加工和分级包装，将就业岗位和产品增值收益留在当地，增加贫困人口收入。依托农产品加工、物流等各类农业园区，建设农产品加工聚集区，推动农产品加工业集群发展。推广党建带社建村社共建推进“农民合作社+贫困户”的服务模式，帮助贫困户增收脱贫。鼓励发展多种形式的社会化服务，发展农业生产性服务业，推广有机肥料、生物农药、高端农机，鼓励开展代耕代种代收、大田托管、统防统治、烘干储藏等市场化和专业化服务。

三、加快培育新型经营主体

积极支持农村贫困人口集中区域培育龙头企业、合作社、家庭农场、种养大户等新型经营主体，引导具备一定基础的合作社、家庭农场开展示范社、示范农场创建活动，大力发展农村合作经济，发展农民合作联合社、联合会，支持建立区域性产品协会、产业协会、行业协会。到2017年年底，力争每个省定扶贫工作重点村至少建立1个农民合作组织，力争每个有劳动力并适宜在当地发展的农村贫困户至少加入1个农民合作组织。鼓励农业产业化龙头企业、农民合作社和产业能人到农村贫困人口集中

区域发展特色农业示范园（区）或基地，引领带动贫困户投身产业发展。鼓励和引导工商资本到农村贫困人口集中区域发展适合企业化经营的现代种养业。鼓励龙头企业、合作社通过参股、合作等方式，与农民建立紧密型利益联结机制，逐步形成以合作制、混合所有制为主导的产业化经营体制。

四、积极推进农产品产销对接

加快推进农村贫困人口集中区域农产品批发市场、农贸市场升级改造，搭建产销载体，在农产品优势产地建设一批商贸流通项目和物流园区。健全农产品产地营销体系，推广农超、农企等形式的产销对接，鼓励农村贫困人口集中区域的特色农产品在城市社区设立鲜活农产品直销网点。做好蔬菜、水果等鲜活易腐产品的市场风险防范工作，协助省定扶贫工作重点村、贫困户搞好产销衔接，积极组织订单生产，建立畅通的销售渠道。制定完善风险防范预案，发生卖难现象时，及时开展多种形式的促销活动。

专栏 3.1：特色产业扶贫

特色产业扶贫。全省各级农业部门通过政策引导、项目支持、资金扶持、技术指导等多种形式，重点帮扶 40 万贫困人口，其中全省各级农业部门确保“第一书记”帮包村的 6 万多贫困人口脱贫。

特色经济林产业扶贫。涉及 16 个市的 119 个县（市、区），计划新发展特色经济林面积 17 万亩，力争帮扶带动 8.5 万贫困人口，其中 2016 年发展 9 万亩，辐射带动和帮扶带动 2 万贫困户和 4.5 万贫困人口；2017 年发展 8 万亩，辐射带动和帮扶带动 1.8 万贫困户和 4 万贫困

人口。2018 年对新发展的特色经济林，通过智力扶持和技术指导等多种手段，进一步提升特色经济林产品产量和质量。

第二节 开展乡村旅游扶贫

一、因地制宜推进乡村旅游开发

制定《山东省旅游脱贫村总体开发实施方案》，为 47 个国家级旅游扶贫村逐村编制扶贫开发实施规划。对有乡村旅游发展基础或条件的 400 个省定扶贫工作重点村，逐村拿出发展对策，逐户明确扶贫方式，逐人选准脱贫路径，实现“一村一策、一户一案”。扶持农村贫困人口集中区域和贫困人口因地制宜发展农家乐、采摘园、开心农场、垂钓乐园、休闲农庄等特色产品，实现“一村一品”。择优筛选 200 个旅游资源禀赋好、区位优势明显、发展愿望强烈的旅游扶贫村作为重点帮扶村，着力打造成乡村旅游特色村，支持引导另外 200 个村发展与旅游相关的产业。切实加强乡村生态环境保护，推进乡村旅游可持续健康发展。到 2018 年年底，通过发展乡村旅游及配合其他部门实施产业扶贫，促进 400 个省定扶贫工作重点村和 10 万贫困人口增收。

二、深入挖掘乡村旅游资源

依托贫困地区区位、资源、文化和生态优势，发展形式多样、特色鲜明的滑雪滑草、自驾探险、研学旅行、养生养老、农业公园等新业态。坚持特色景区观光、滨海度假休闲、城区公园

游览、乡村旅游体验“四位一体”，深入挖掘和保护生态、民俗等资源，系统推进观光游、休闲游、体验游、会展游。挖掘农村贫困人口集中区域农副产品、贫困户传统手工艺等，策划包装特色旅游商品；挖掘红色旅游资源、培育红色产业等，优先支持革命老区发展红色旅游，把绿水青山变成金山银山。积极发挥新型经营主体的扶贫带动作用，鼓励合作社、家庭农场、休闲农庄、精品采摘园等新型经营主体及涉旅企业，采取“大企业+合作社+农户”“能人大户+农户”“家庭农场+农户”“农村电商平台+农户”等发展方式，将更多贫困户纳入经营链条。

三、着力完善乡村旅游基础设施

按照城乡一体化标准，加快乡村道路交通、网络通信、自来水、下水道、液化气、暖气管道、环境卫生等基础设施建设，强化日常养护和规范管理。加快旅游停车场、旅游购物场所、游客中心、卫生医疗及规范化指引标识等配套设施建设，帮助有条件的村建立1处以上特色旅游商品销售点，不断提升乡村旅游接待和服务设施质量。实施旅游扶贫“互联网+工程”，支持扶贫工作重点村建设旅游服务平台和电商平台，帮助其对接好客山东网、齐鲁乡村旅游网等网络平台，将当地特色产品、项目等整体打包，发展智慧乡村游，开展旅游淘宝和网上形象推广、网上产品营销、网上项目招商、网上食宿预订等，完善乡村旅游综合服务功能，助推乡村旅游提档升级。

四、不断创新乡村旅游发展投融资方式

加大山东滨海旅游发展引导基金、山东旅游发展基金对扶贫工作重点村的投资力度，增设山东乡村旅游发展基金，重点投向开发条件好、吸纳就业多、预期效益显著的乡村旅游扶贫项目。加强与金融机构合作，争取更多的乡村旅游扶贫项目获得政策性贷款支持。引导大企业扶贫工作重点村进行成方连片开发，集中打造一批知名度高的示范带、示范村。实施乡村旅游创客行动，筛选部分省定扶贫工作重点村建立乡村旅游创客基地，支持农民兴办农家乐、开办特产超市等。

专栏 3.2：乡村旅游扶贫

加快乡村旅游发展，积极推进旅游产业扶贫。2016 年重点支持 150 个村，2017 年再支持 250 个村，每个村支持 10 万至 40 万元资金。2018 年，兜底完成。2019—2020 年，巩固提升脱贫攻坚成果。“十三五”时期，通过旅游景区（点）、旅游企业、发展乡村旅游等，直接间接带动 50 万贫困人口增收。

第三节 实施电商扶贫

一、实施电商脱贫工程

大力实施“百村万户电商脱贫工程”，以中西部地区为重点，积极支持各地培育本土电商平台，引入或对接阿里巴巴、京东、苏宁等大型电商企业，加快搭建一批电商脱贫平台，建设县乡村三级电商发展服务体系，鼓励引导农村贫困人口集中区域农村经

营主体和农户发展电商业务。到 2018 年，重点扶持 32 个县^①建立电商服务体系，实现县、乡（镇）两级电商服务机构全覆盖，70%以上的省定扶贫工作重点村建立服务站点，开展电商业务，基本实现“三有一能”目标，即具有农村电子商务服务中心、乡有电子商务服务站、村有电子商务服务点，贫困村能通过电子商务购买日用消费品、农资产品以及销售当地特色产品。

二、完善电商基础配套及服务

提升贫困乡村宽带网络基础设施建设水平，促进贫困村宽带服务提速降费。推动建立县级物流配送中心，支持快递物流企业在贫困乡村设立服务网点，鼓励发展面向乡村的“草根物流”，建立完善的物流体系，提高网货配送效率。完善县电商服务中心、乡服务站和村服务点功能及配套设施，为农村贫困人口集中区域网店开设和运营提供策划、培训、IT 外包、美工、客服、代运营等专业服务，健全上下游服务链；依托国家、省级电子商务示范基地和各地电商产业园、创业孵化园，提供创业孵化服务。

三、强化网货供应管理

引导各地加强市场把握和行情态势分析，科学确定特色主业、主打产品，按照规模化种植、标准化生产、商品化销售的要

^① 32 个重点扶贫县（区）名单：济南（3）：历城、济阳、商河；淄博（3）：淄川、高青、沂源；德州（1）：武城；济宁（2）：泗水、梁山；泰安（1）：东平；临沂（9）：沂南、郯城、沂水、兰陵、费县、平邑、莒南、蒙阴、临沭；滨州（4）：沾化、惠民、阳信、无棣；聊城（1）：莘县；菏泽（8）：曹县、单县、成武、巨野、鄄城、鄄城、定陶、东明。

求，生产、加工适宜网络销售的优质产品，实现引导发展、特色发展和优势发展相统一。鼓励电商企业与各类经营主体和农户等签订生产购销协议，推动农村贫困人口集中区域的农村农业投入品和产出品稳定实现网络化营销，促进贫困人口脱贫增收。进一步抓好流通环节质量监管，推动建立网销产品质量追溯体系，指导企业、合作社和农户从种植、生产、加工、包装等环节保证网货供应质量，尽快形成有市场影响力的原产地品牌，扩大脱贫收益。

四、加强电商扶贫人才队伍建设

实施电商扶贫人才培训工程，制定电商扶贫人才培训规划、方案，整合现有培训资源，构建由政府部门、社会组织、高等（职业）院校及电商龙头企业为主体的电商扶贫人才培训体系。发挥淘宝大学等专业机构作用，有针对性地开展多层次、多形式培训，共建电商扶贫人才培训和实践基地，实现电商扶贫管理人员和从业人员培训全覆盖。

专栏 3.3：电商扶贫工程

电商服务体系工程。加快推进“农村淘宝”项目落地，2017年年底前完成菏泽所有县，临沂沂南、平邑、蒙阴、兰陵、费县，滨州沾化、无棣，淄博沂源、高青，济南商河，济宁梁山，聊城莘县，日照莒县等县（区）电子商务服务中心及50%以上的村电子商务服务站点建设；2018年年底，全部完成目标任务。加强本地邮政、供销及骨干商贸流通企业等相关农村物流服务网络和设施的共享衔接，共同推动农村物流体

系建设。推动第三方配送、共同配送在农村的发展，建立完善农村公共仓储配送体系。

电商人才培训工程。2016—2017年，针对32个县有一定文化知识的农村妇女、返乡青年、经济困难家庭待业青年及残疾人员，组织开展128期农村淘宝培训，培训3500人。

第四节 有序推进光伏扶贫

一、创新光伏扶贫模式

鼓励和支持有条件的市、县（市、区）积极开展光伏扶贫工程建设，采取资源、资金入股等形式，整体开发光伏资源，合作建设光伏扶贫电站项目，每年分红收益统筹用于贫困村、贫困户脱贫，重点扶持无集体经济收入或集体经济薄弱、资源缺乏的省定扶贫工作重点村，以及无劳动能力、无资源、无稳定收入来源的建档立卡贫困户。2016—2018年，通过3年集中组织开展光伏扶贫工程，力争惠及1000个省定扶贫工作重点村、10万个建档立卡贫困户。脱贫攻坚期内每年优选2—3个县（市、区）作为光伏扶贫示范县，积极争取国家光伏建设规模。

二、因地制宜推进工程建设

既鼓励采取整村推进的方式，利用贫困村、贫困户屋顶和庭院空闲地建设分布式光伏发电项目，收益直接归贫困村或贫困户所有；也鼓励有条件的县（市、区）利用荒山荒坡等未利用土地、农业大棚或设施农业等建设集中式光伏电站，土地租金、投

资入股等收益统筹用于省定扶贫工作重点村或贫困户脱贫致富。光伏扶贫项目用于扶贫的收益原则上不低于 3000 元/户·年，并持续获益 20 年。各地结合实际，因地制宜，积极探索，通过“政府募资、村户受益”“政企合资、企户分成”等多种模式，推进光伏扶贫工程建设。

专栏 3.4：光伏扶贫工程

屋顶光伏扶贫工程。利用贫困户屋顶和庭院空闲地建设分布式光伏发电项目，2016—2018 年重点在枣庄山亭、泰安东平、临沂沂水、聊城东昌府、菏泽单县等地建设户用分布式发电 5 万千瓦，总投资 4 亿元，惠及贫困户 1 万户左右（每户 3—5 千瓦）。

村级光伏扶贫工程。采取整村推进的方式，利用空闲地、荒山荒坡等未利用土地建设村级小型电站。2016—2018 年重点在济南，临沂沂南、费县、沂水、蒙阴、平邑，聊城冠县，菏泽单县、郓城等地建设村级小型电站 25 万千瓦，总投资 20 亿元，惠及贫困户 6 万户左右（每户 3—5 千瓦）。

集中式光伏电站扶贫工程。在土地资源相对丰富、电网接入条件较好的县（市、区），利用荒山荒坡等未利用土地、农业大棚或设施农业等建设集中式光伏电站，2016—2018 年重点在枣庄山亭、峄城，潍坊安丘，德州武城，聊城冠县、茌平，滨州无棣、沾化，菏泽郓城、巨野等地建设集中式光伏电站约 80 万千瓦，总投资 60 亿元，惠及贫困户 3 万户左右（每户按 25 千瓦测算）。

三、加强监管服务工作

实行省级统筹、市级协调、责任到县、落实到户的协同推进机制。支持实施光伏扶贫工程的有关县（市、区），建立健全政府补助、社会帮扶、金融支持、帮扶单位和用户出资等多种途径相结合的资金筹措机制。鼓励和支持各类企业参与光伏扶贫工程，对积极参与光伏扶贫的企业，在安排光伏电站规模等方面给予重点支持。积极完善农村电网发展规划，统筹协调农村电网建设改造和光伏扶贫工程实施。结合农村电网改造升级计划，加大重点扶贫地区资金和项目投入，做到电网改造升级与光伏扶贫工程同步建设、同步实施，确保光伏扶贫工程并网需要。优化系统调度运行，优先保障所发电量全额上网，按期结算电费、转付补贴，确保及时到位。

第五节 探索资产收益扶贫

引导和鼓励贫困户流转土地经营权获得土地财产性收入，支持贫困户以土地经营权入股发展土地股份合作社。推进农村产权制度改革，抓好农村集体资产股份合作制改革试点，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承等权益，增加贫困家庭财产性收益。引导有经营性资产和“四荒地”等闲置资源的省定扶贫工作重点村，通过清产核资、盘活资产、开发资源，发展壮大集体经济，增强村集体带动服务能力。鼓励将除承包地以外的土地资源及厂房、设备

等经营性资产折股量化，以入股、合作、租赁、专业承包等形式进行经营，发展多种类型的股份合作。财政扶贫资金、相关涉农资金和社会帮扶资金投入设施农业、养殖、光伏、水电、乡村旅游等项目形成的资产，可折股量化给贫困户和村集体，优先保障丧失劳动能力的贫困户脱贫。

第四章 转移就业

坚持“愿培尽培”“能转尽转”，大力实施培训就业脱贫工程，着力提高贫困人口稳定就业能力。不断强化转移就业服务，有效拓宽转移就业渠道，积极鼓励创业就业，促进贫困人口多形式多方式稳定就业脱贫。到2016年年底前，通过转移就业（教育培训）实现30万人左右脱贫；到2017年年底前，对建档立卡的贫困劳动力每人至少开展一次职业技能培训，通过转移就业（教育培训）累计实现50万人左右脱贫。2018—2020年，不断巩固提升转移就业脱贫成效，探索建立转移就业脱贫工作长效机制，实现农村贫困人口充分就业、稳定脱贫。

第一节 开展职业技能培训

一、大力开展就业技能培训

实行农村贫困人口免费培训清单制度，以政府购买服务方式，整合各类培训项目，实现对所有具有劳动能力并愿意学习技能的农村贫困人口免费培训。积极开展“短平快”“订单式”

职业技能培训，着力提升培训效果。大力实施新型职业农民培训计划和“雨露计划”，组织开展贫困家庭子女、未升学初高中毕业生免费职业培训行动。鼓励职业技能院校和培训机构招收贫困家庭子女，推进职业教育与企业招工相结合，开展订单定向培训。

二、强化岗位技能提升培训

以“春潮行动”为核心，深入推进农民工职业技能提升计划，加强对外出务工贫困人口的岗位培训，不断提升劳动技能和稳定就业能力。积极开展专家服务基层活动，组织不同领域技术力量，通过“田间课堂”“大篷车下乡”“巾帼科技齐鲁行”“巾帼创业大讲堂”等形式，广泛开展农业技能和实用技术培训。积极实施农民信息技能培训工程，发挥淘宝大学等专业机构作用，建立一批电商扶贫人才培训和实践基地。深入实施残疾人职业技能提升计划，切实增强特殊困难群体的就业能力。

三、深入开展创业培训

研究制定返乡农民工等人员创业培训行动计划，扎实推进农民工等人员返乡创业培训工作。鼓励围绕乡村特色产业和家庭服务业发展，开展“农家乐”“渔家乐”“藤编”“柳编”等特色产业培训和“大嫂”“大姐”等家政品牌培训，提升农村贫困人口特别是农村妇女致富技能。发挥创业大学作用，在农村贫困人口集中区域设立教学点、教学站，打造“创业导师+扶贫对象”的创业扶贫培训模式，提高农村贫困人口的创业意识、创业能力和

创业成功率。

专栏 4.1：农村妇女脱贫扶贫技能培训

农村妇女脱贫扶贫培训工程。面向省定扶贫工作重点村妇代会主任开展普及性电商创业知识培训；面向农村贫困人口集中区域妇女干部开展服务能力培训；开展乡村旅游标准化管理服务、特色厨艺等示范性培训；实施巾帼家政服务专项培训。

第二节 拓展转移就业渠道

一、推进就地就近转移就业

推进贫困人口转移就业与产业聚集园区、城镇化融合发展，鼓励企业面向帮扶对象招收员工，财政资金给予支持的企业或产业园区应优先安排贫困人口就业。鼓励利用乡镇、村集体闲置土地、房屋创办厂房式“扶贫车间”，或设置分散加工的居家式“扶贫车间”，组织农村贫困人口从事适合放在农村的农产品加工、手工工艺等生产活动或来料加工业务，发展“一村一品”特色产业，为农村贫困人口在家门口就业创造条件。

二、探索政府购买部分公益岗位

积极开发公用设施维护、保洁保绿等农村公益性岗位，对建档立卡、通过市场渠道确实难以实现就业的适龄贫困人员，按规定给予托底安置。

三、开展结对帮扶和劳务协作

组织多种形式的“送岗进村”“送岗入户”结对帮扶活动，创新贫困村、劳务中介、用工企业、公共就业服务机构四方劳务协作模式。建立健全劳务协作信息共享机制，充分发挥其劳务合作信息发布、精准对接、劳务输出服务等作用，促进贫困劳动力转移就业。鼓励各地对跨市县务工的农村贫困人口给予交通补助。

四、保障转移就业贫困人口合法权益

促进城镇稳定就业和生活的贫困人口有序实现市民化，维护进城落户贫困人口土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权，支持引导其依法自愿有偿转让。完善相关政策，保障转移人口本人及随迁家属平等享受城镇基本公共服务。

专栏 4.2：转移就业脱贫

设立“扶贫车间”。对设立“扶贫车间”的企业，按规定享受创业扶贫担保贷款、社会保险补贴和岗位补贴政策。鼓励脱贫任务比较重的县（市、区）设立“扶贫车间”，与农村贫困人口签订承揽合同，并在12个月内给付达到当年省定贫困线标准以上报酬的，按每人1000元的标准给予“扶贫车间”一次性奖补。

巾帼居家创业就业脱贫行动。着力发展手工加工制作、乡村旅游、电子商务、农业种养加、家政服务 etc 适合妇女特点的产业，发展1000个“大姐工坊”“大姐农家乐”等居家创业就业项目，带动万名贫困妇女实现就地就近创业就业。

第三节 推进贫困人口创业就业

一、落实创业扶贫担保贷款和贴息政策

实施创业扶贫担保贷款贴息，对符合条件的自主创业农村贫困人口，提供最高额度3万元的免反担保、免抵押创业扶贫担保贷款，按规定给予贴息。对积极吸纳农村贫困人口就业的经营主体，按招用就业困难人员及贫困人口数量等因素，给予最高额度不超过300万元的创业扶贫担保贷款，按规定给予贴息。

二、优化创业就业环境

鼓励有能力有意愿的劳动年龄内的农村贫困人口自主创业，按规定给予一次性创业补贴。鼓励创业孵化基地、创业园区优先为农村贫困人口提供创业场所，按规定给予一定期限的场地租赁费用减免。将符合条件的积极吸纳农村贫困人口创业的各类创业孵化基地和创业园区，优先纳入省级、市级创业孵化示范基地和创业示范园区评估认定范围。鼓励农村贫困人口集中的乡镇积极创建创业型乡镇，符合条件的按规定给予一次性奖补。大力发展“淘宝村”，鼓励农村贫困人口通过电商创业。

第五章 改造搬迁

坚持群众自愿、积极稳妥的原则，全面落实中央易地搬迁脱贫政策，着力改善搬迁户居住环境和生产生活条件，确保搬迁对象搬得出、稳得住、能致富。“十三五”期间，全面完成易地扶

贫搬迁任务，通过多种形式的改造、搬迁，实现5万人（建档立卡贫困人口1.7万人）左右搬迁安置。加快农村危房改造步伐，有效保障贫困人口的住房安全。

第一节 实施易地搬迁脱贫

一、合理确定搬迁范围和进度

统筹考虑水土资源条件、城镇化进程及搬迁对象意愿，采取集中与分散相结合的安置方式，科学布局集中安置区51个，规划安置46169人。易地扶贫搬迁实施范围包括济南市历城区，泰安市东平县，日照市五莲县，临沂市费县、沂南县、沂水县和菏泽市鄄城县等7个县（区），共涉及24个乡镇、86个行政村、14405户、46169人。其中，建档立卡贫困人口搬迁规模5572户、17000人；需同步搬迁人口规模8833户、29169人。在搬迁进度上，2016—2017年基本完成国家确定的我省建档立卡贫困人口和同步搬迁人口的搬迁任务，2018年全部兜底完成；其中，2016年搬迁6405户、18667人，2017年搬迁7106户、23822人，2018年搬迁894户、3680人。“十三五”后两年，巩固提升搬迁扶贫成果，建立长效机制。

专栏 5.1：搬迁对象区域分布情况

地 区	县 区	乡 镇	村 庄
全省	7个	24个	86个
济南	历城区	西营镇	2个村，634户1853人

地 区	县 区	乡 镇	村 庄
泰安	东平县	戴庙镇、接山镇、旧县乡、大羊镇、老湖镇、东平街道、彭集街道、州城街道	39 个村，4289 户 15762 人
日照	五莲县	户部乡	6 个村，855 户 2739 人
临沂	沂南县	孙祖镇、依汶镇、岸堤镇、铜井镇	9 个村，452 户 1158 人
	费 县	朱田镇、大田庄乡、梁邱镇、马庄镇、石井镇、新庄镇	16 个村，2818 户 9513 人
	沂水县	诸葛镇、夏蔚镇	9 个村，2027 户 4933 人
菏泽	鄄城县	旧城镇、左营乡	5 个村，3330 户 10211 人

二、明确建设内容和标准

本着“量力而行，保障基本”的原则，合理设定基础设施、公共服务设施配建标准，全面推进住房、配套基础设施、公共服务设施、土地整治及生态修复等建设任务。按照国家规定，建档立卡贫困户的住房建设面积不超过 25 平方米/人。对同步搬迁的其他农户，根据地方财力和农户自筹能力，各县（区）自行确定面积控制标准，但应根据宅基地等相关政策要求确定，不能盲目扩大住房面积。根据安置区居住形态、人口规模、搬迁人口生活需求，规划建设与之相适应的交通、供电、供排水、环卫、燃气、通讯、宽带网、农具存放等配套基础设施。依托中心村、小城镇、工业园、旅游区，规划新建、改扩建公共服务设施，保障安置区基本公共服务需求。对迁出区村庄原有房屋实行统一拆迁。结合退耕还林还湿、天然林保护、生态环境综合治理等，实施迁出区生态修复，改善迁出区生态环境。

专栏 5.2：安置区住房建设

全省：易地扶贫搬迁新建住房 1672009 平方米。包括：

济南市历城区：63920 平方米。其中，西营镇 63920 平方米。

泰安市东平县：544980 平方米。其中，戴庙镇 275 平方米，接山镇 49900 平方米，旧县乡 75 平方米，老湖镇 299280 平方米，州城街道 400 平方米，大羊镇 32655 平方米，东平街道 30085 平方米，彭集街道 132310 平方米。

日照市五莲县：89000 平方米。其中，户部乡 89000 平方米。

临沂市沂水县：202948 平方米。其中，诸葛镇 182158 平方米，夏蔚镇 20790 平方米。

临沂市沂南县：50871 平方米。其中，孙祖镇 25455 平方米，岸堤镇 5721 平方米，依汶镇 775 平方米，铜井镇 18920 平方米。

临沂市费县：298365 平方米。其中，朱田镇 50770 平方米，大田庄乡 17950 平方米，马庄镇 7620 平方米，石井镇 30240 平方米，新庄镇 67840 平方米，梁邱镇 123945 平方米。

菏泽市鄄城县：421925 平方米。其中，旧城镇 52925 平方米，左营乡 369000 平方米。

三、拓展资金筹措渠道

根据建设任务量测算，全省易地扶贫搬迁（包括同步搬迁）共需投资约 31.2 亿元，通过国家安排资金、省级补助资金、农户自筹、金融机构贷款和统筹省直部门资金等渠道解决。中央预算内投资对建档立卡贫困人口人均补助 0.7 万元。省级财政在中央补助基础上对建档立卡贫困人口人均再补助 1.8 万元，对同步搬迁人口给予人均 0.9 万元补助。切块到县的省级以上行业部门

涉农资金，由县统筹安排使用，集中用于包括易地扶贫搬迁在内的扶贫开发。

四、切实做好搬迁安置

省内新增建设用地计划指标优先保障易地扶贫搬迁工程用地需要，对易地搬迁村庄单列土地指标。充分运用好增减挂钩政策，对符合条件的易地扶贫搬迁村庄，在省里增减挂钩项目计划中优先安排。城乡建设用地增减挂钩结余指标，应优先保障易地扶贫搬迁用地。允许将城乡建设用地增减挂钩节余指标在省域范围内交易。加强与政策性金融机构、县（区）项目实施主体合作，鼓励和引导金融机构创新金融扶贫产品，通过扶贫小额信贷等支持安置区后续产业发展。立足贫困人口增收，用好产业发展各项扶持政策，科学谋划安置区适宜产业，巩固发展传统产业，大力发展特色农业，积极开发旅游资源，统筹推进扶贫搬迁、产业培育同步规划、同步实施。

第二节 推进库区、滩区、湖区搬迁

积极稳妥推进特殊地区搬迁脱贫，对黄河滩区、东平湖微山湖湖区、煤炭塌陷区、山区、库区等不适宜居住的村，以及新建湿地自然保护区、湿地公园等涉及的村，根据群众意愿实施易地搬迁。

一、实施大中型水库特困移民避险解困工程

紧抓国家政策机遇，扎实开展大中型水库特困移民避险解困

工程，加快改善特困移民的生产生活条件，促进库区移民脱贫致富。按照移民自愿、政府引导，突出重点、统筹规划，立足当前、着眼长远，因地制宜、保护环境的原则，结合新型城镇化建设，根据资源环境承载能力，合理确定搬迁安置地点，建设基本的安全居住条件和必要的公共设施。统筹考虑移民长远发展问题，节约利用土地，推动绿色发展，通过产业开发、劳动就业技能培训等方式，增强移民就业和增收能力。统筹整合用好中央和省级补助资金，加大市县投入，确保试点工程移民搬迁安置有序推进。

专栏 5.3：大中型水库特困移民避险解困试点工程

以东平、泗水、曹县、莒县、临朐、莱西等 14 个县（市）为重点，大力实施大中型水库特困移民避险解困一期、二期试点工程，共涉及 20591 户、63245 名移民，其中建档立卡贫困人口 4820 人。规划建设 41 个移民安置社区，总投资 50.3 亿元，其中中央补助建房资金 9.48 亿元、省级补助资金 6.32 亿元，其余通过市县投资、整合部门资金、移民自筹等解决。

二、实施黄河滩区居民迁建工程

利用好国家黄河滩区居民迁建试点政策，在东平、鄄城、平阴、梁山等滩区群众较为集中的县（市），加快推进滩区居民迁建，着力解决滩区群众防洪安全，实现治河和惠民有机结合，促进滩区群众脱贫致富。根据不同区域实际，通过修筑村台、外迁安置、修筑护城堤等三种方式解决黄河滩区居民防洪安全问题，

统筹建设好搬迁安置区。

专栏 5.4：黄河滩区居民迁建试点工程

全省黄河滩区居民迁建一期、二期试点涉及东平、鄄城、平阴、梁山 4 县，14 个村的 4214 户、13087 人，其中建档立卡贫困人口 329 户、739 人。预计总投资 8.45 亿元，除中央和省补助资金外，其余资金通过市县投资、整合部门资金、土地增减挂钩收益、群众自筹等措施解决。

三、推进黄河滩区脱贫迁建

以解决住房安全问题为切入点，统筹安排、重点突破、积极稳妥、规范有序地实施滩内就地就近筑村台迁建，使群众由滩区散居转为村台聚居。在此基础上，集中改善“水、电、路、学、医”等基础设施条件和公共服务水平，发展滩区生产，从根本上解决影响黄河行洪和群众生命财产安全等一系列老大难问题。力争 2020 年基本完成东明县、鄄城县脱贫迁建任务，安置 3.9 万户、14.02 万人，其中建档立卡贫困人口 7589 户、2.51 万人。

第三节 加快农村危房改造

一、实施精准改造

根据“十三五”农村危房改造计划，按照“三最”原则（即经济上最困难、住房最危险、建设最基本的安全住房）和精准扶贫工作要求，强化全省农村存量危房分布情况调查，准确掌握省定扶贫工作重点村、建档立卡贫困户信息，进一步建立健全农村

危房改造台账，不断规范审核程序，严格核实认定建档立卡贫困户，做到一户一档。根据农村危房改造实施方案，结合全省年度农村危房改造任务，综合考虑各地危房户数、地区财力差别等因素，进一步明确各地农村危房改造的任务目标和年度计划，将改造任务细化到贫困户，对符合改造条件并有改造意愿的建档立卡贫困户做到能修尽修、能建则建，确保身份真实、目标明确、改造精准。2016年完成23727户、2017年完成17264户建档立卡贫困户农村危房改造任务。到2018年年底，全省符合改造条件并有改造意愿的建档立卡贫困户危房改造任务全部完成，存量危房改造任务基本完成。

二、加大支持力度

积极争取中央补助资金，协调省级财政配套资金，把建档立卡贫困户放在优先位置，适当提高补助标准，不断加大对农村危房改造的补助力度。探索完善以贫困户自筹为主、政府补助引导、信贷支持和社会帮扶的农村危房改造筹资模式，不断拓宽农村危房改造的资金渠道。对符合农村危房改造条件但无能力改造的特困户，探索纳入保障性安居工程范围，通过建设社区保障房、集体公租房、利用闲置农房和集体公房置换、零租房等方式，解决贫困户基本住房安全问题。

三、严格质量标准

综合考虑村镇工程建设特点，结合各地实际，探索建立村镇工程建设质量安全监管体系，不断强化农村危房改造的质量安全

管理。严格执行国家农村危房改造的建设标准和抗震技术要求，严把贫困户建房质量，严控建房标准，降低建房负担。不断加强农村危房改造的督导督查，强化工作指导，开展年度绩效评价，有力提升农村危房改造的质量水平，有效保障贫困人口的住房安全。

第六章 教育支持

加快实施教育扶贫“323”工程^①，大力提升办学水平，实现教育精准扶贫，让贫困家庭子女都能接受公平有质量的教育，从源头上阻断贫困代际传递。2016—2017年基本完成教育扶贫任务，农村贫困人口集中区域义务教育巩固率达到95%以上，学前三年教育毛入园率达到80%以上，高中阶段毛入学率达到80%以上。到2020年，实现建档立卡贫困家庭困难学生从学前教育到高等教育资助全覆盖，实现建档立卡贫困家庭困难学生接受中等职业教育机会全覆盖，实现建档立卡贫困家庭留守儿童关爱全覆盖。

第一节 提升基础教育水平

一、改善办学条件

^① 着力推进“贫困地区义务教育薄弱学校改造计划”“贫困农村学前教育普及计划”“贫困地区教师培训计划”等3项计划，提高贫困地区和贫困村教育发展水平，兜住教育扶贫底线；推动建设“城乡学校结对帮扶”“高校科技扶贫”等2个网络，调动教育优质资源参与扶贫行动，提升教育扶贫效果；构建完善“建档立卡贫困家庭学生资助体系”“贫困农村留守儿童关爱服务体系”“职业教育精准扶贫支持体系”等3个体系，实现教育精准扶贫。

把省定扶贫工作重点村幼儿园建设作为重点，纳入学前教育三年行动计划，进行重点保障。对省定扶贫工作重点村，通过政府办园或小学附设幼儿园、建设村办幼儿园、扶持普惠性民办幼儿园等方式，实现省定扶贫工作重点村公共学前教育资源全覆盖。提高幼儿园办园水平和保教质量。在省定扶贫工作重点村新建、改扩建幼儿园 1000 所左右，提高省定扶贫工作重点村公共学前教育资源覆盖率和适龄儿童入园率。合理布局农村贫困人口集中区域农村中小学校，积极争取中央财政加大“全面改薄”专项资金投入，资金分配重点向省级财政困难县倾斜，优先保障省定扶贫工作重点村“全面改薄”工作。

改善农村贫困人口集中区域教育条件，各级财政加大对农村贫困人口集中区域未成年人校外教育活动场所建设、运转、维护和活动开展项目进行资助，改进农村贫困人口集中区域办学理念，努力培育一批理念先进、功能完善、特色鲜明的未成年人校外活动场所。

二、强化师资队伍建设

实施省定扶贫工作重点村校长、教师培训工程，对省定扶贫工作重点村小学（教学点）校长、教师和幼儿园园长进行轮训。加强对农村留守儿童相对集中学校教职工的专题培训，着重提高班主任和宿舍管理人员关爱照料农村留守儿童的能力。支持财政困难县开展教师培训，动员全省优秀教师志愿者组成支教团，对农村学校薄弱学科教师进行教学技能培训，提高业务水平。名

师、名校长培养和特级教师选拔实行乡村学校计划单列。

专栏 6.1：教育扶贫工程

实施省定扶贫工作重点村学前教育普及计划。2016—2018 年在扶贫工作重点村新建、改扩建幼儿园 1000 所左右，实现省定扶贫工作重点村公共学前教育资源全覆盖，提高省定扶贫工作重点村公共学前教育资源覆盖率和适龄儿童入园率。

实施农村贫困人口集中区域义务教育薄弱学校改造计划。对省定扶贫工作重点村中有改薄需求的 505 所义务教育阶段学校重点予以扶持，力争到 2018 年年底，505 所学校全部达到“20 项底线”要求。

推进农村贫困人口集中区域教师培训计划。实施省定扶贫工作重点村校长、教师培训工程，2016 年对第四批省直“第一书记”帮扶村幼儿园园长轮训一遍，并为每所幼儿园培训 2 名骨干教师；2018 年前，完成全部省定扶贫工作重点村小学（教学点）校长、教师轮训。

完善贫困农村留守儿童关爱体系。2016 年，对在校省定扶贫工作重点村留守儿童信息进行调查摸底，为每名留守儿童建立专门档案和联系卡。2016 年，50%以上省定扶贫工作重点村学校设置留守儿童关爱室；2017 年，留守儿童关爱室实现基本覆盖；2018 年，所有省定扶贫工作重点村学校均设置留守儿童关爱室；2019—2020 年，根据关爱服务需要，改善设施设备条件。

第二节 加大职业教育支持力度

一、拓展职业教育资源

实施职业教育精准扶贫支持计划，以智力脱贫为目标，精准扶贫为重点，调整完善中等职业学校专业设置，优化职业教育区域布局，加强有专业特色并适应市场需求的职业院校建设，构建精准扶贫支持网络，提高职业教育精准扶贫支持能力，增强农村贫困人口集中区域职业培训能力。鼓励我省东部地区职教集团和职业院校对口支援或指导中西部地区职业院校建设。提高中等职业教育助学金资助标准，落实好中等职业教育全免学费政策。深入实施农村贫困人口集中区域定向招生等专项计划，对贫困家庭在校大学生实行助学贷款、奖学金、助学金全覆盖，仍有困难的，再从高校事业收入中提取一定比例建立资助专项基金给予补助，帮助贫困学生掌握专业技能，提高脱贫致富能力。

二、强化职业教育培训

大力实施职业技能提升计划和贫困户教育培训工程，引导企业扶贫与职业教育相结合，以发展中等职业教育为重点，将建档立卡贫困户中未就读普通高中的适龄初中毕业生全部纳入中等职业教育。精准对接建档立卡贫困家庭脱贫需要进行招生，面向建档立卡贫困家庭学生征求就学意愿，引导他们合理选择就读学校、就读专业。在全部免除中等职业学校全日制在校生学费的基础上，对建档立卡贫困家庭在校生优先发放国家助学金。2016年，各市未升入普通高中的农村初中毕业生接受中等职业教育的比例达到60%以上，2017年达到80%以上，2018年达到90%以上，2019—2020年继续巩固提高。实施贫困家庭劳动力免费

培训政策，鼓励职业院校面向贫困家庭开展多种形式的继续教育和培训。

三、扶持贫困生创业就业

扶持建档立卡贫困家庭职业学校毕业生创业就业，建立建档立卡贫困家庭学生学习就业档案，指定辅导员、班主任和专任教师开展“一对一”个性化帮扶。各职业院校要加强就业创业教育，鼓励和扶持贫困家庭学生自主创业，遴选优质就业岗位，组织贫困生专场招聘活动，优先推荐农村贫困毕业生就业。以市域内中等职业学校为主体，实施“定向招生、订单培养、精准脱贫”。鼓励东部地区中等职业学校品牌骨干专业跨市招收西部地区建档立卡的贫困家庭学生，为实现优质就业创造条件。

第三节 构建教育扶贫帮扶体系

一、开展学校结对帮扶

实施城乡义务教育学校结对帮扶计划，辐射、示范、带动农村学校提升管理水平和教育教学质量，引导城镇中小学与省定扶贫工作重点村中小学开展结对帮扶、联建共建，促进城乡教育资源共享，实现共同提高。实施联合教研制度，指导受援学校建立健全现代学校管理制度。实施乡村教师支持计划，推动城乡教师合理流动和对口支援，解决乡村中小学教师结构性缺员问题。充分发挥高校在科技、人才、智力、信息等方面优势，为扶贫工作提供咨询与技术服务。

专栏 6.2：教育扶贫结对帮扶网络

构建义务教育学校结对帮扶网络。2016 年，各市确定城镇与乡村 1 对 1 帮扶学校和具体帮扶形式、内容并组织实施；2017 年，帮扶活动在市域内全部推开，省定扶贫工作重点村中小学结对率达到 100%；2018 年，各项帮扶工作深入开展，取得明显成效，被帮扶学校整体办学水平显著提高；2019—2020 年，根据帮扶效果评估，调整帮扶结对对象，提升帮扶水平。

构建高校科技扶贫支持网络。组织高校对农村贫困人口集中区域致贫原因、资源条件和脱贫需求以及脱贫对策开展研究，2016、2017、2018 年每年确立 5 至 10 个项目，为扶贫工作提供咨询。开展科技下乡服务，每年不少于 10 个团队，专家不少于 50 人次。

二、完善困难学生资助救助政策

对建档立卡农村家庭困难学生，力争 2018 年构建完成覆盖各教育阶段的精准资助体系，实现从学前教育到高等教育资助全覆盖。对在校省定扶贫工作重点村留守儿童信息进行调查摸底，为每名留守儿童建立专门档案和联系卡。指导农村小学和教学点专门建设或结合现有功能室设立留守儿童关爱活动室，为农村留守儿童开展阅读、亲情联络等活动提供场所和条件。加快普及高中阶段教育，率先从建档立卡的家庭经济困难学生实施普通高中免除学杂费，实现家庭经济困难学生资助全覆盖。

专栏 6.3：困难学生资助救助政策体系

构建家庭经济困难学生资助政策体系。2016年起，免除建档立卡贫困家庭适龄儿童学前教育保教费并优先发放学前教育政府助学金；免除建档立卡贫困家庭普通高中学生学杂费，并优先发放普通高中国家助学金；对升入我省高校的建档立卡贫困家庭新生，按“绿色通道”办理入学手续，优先发放国家助学贷款和国家助学金，优先安排勤工助学岗位。2017年，扩大义务教育阶段家庭经济困难寄宿生生活费补助范围，由15%扩大至30%，确保建档立卡贫困家庭寄宿学生全覆盖。2018年，巩固资助成效，确保对各学段建档立卡贫困家庭学生资助全覆盖的目标如期完成。

第七章 健康医疗

全面落实《“健康中国2030”规划纲要》，大力实施健康扶贫工程，着力改善农村贫困人口集中区域医疗卫生条件，不断提升医疗服务能力，有效解决农村贫困人口集中区域、贫困家庭、贫困人口的看病就医难题，保障贫困人口享有基本医疗卫生服务，努力防止因病致贫、因病返贫。2016—2018年，对全省93种疾病的55.4万贫困人口按照“442”（每年分别完成总任务量的40%、40%、20%）工作进度，实施分类救治。2016年，集中对37个病种、约23.88万患病贫困人口进行分类救治。到2018年年底，所有建档立卡患病贫困人口得到有效救治，农村贫困人口集中区域卫生资源、居民健康、公共卫生、妇幼保健、疾病防控、计划生育等主要指标接近或达到全省平均水平，基本

建立解决因病致贫返贫的长效机制。

第一节 建立健全医疗卫生服务体系

一、加强医疗卫生服务体系建设的建设

落实政府办医责任，按照“填平补齐”原则，继续加大县级医院、乡镇卫生院、村卫生室标准化建设，制定基层医疗卫生机构标准化建设方案，推进实施农村贫困人口集中区域基层卫生计生服务机构标准化建设项目。加快完善疾病预防控制和保健服务体系，加大妇幼健康、精神卫生、卫生监督等专业公共卫生机构能力建设支持力度，加强农村社区残疾人康复工作。加强精神卫生等疾病预防控制，健全完善精神卫生预防、治疗和康复服务体系。加强扶贫工作重点地区县级公立医院临床专科建设，重点强化县域内常见病、多发病相关专业，以及传染病、精神病、急诊急救、重症医学、肾脏内科（血液透析）等临床专科建设，在具备条件和保障安全的前提下，适当放开县级公立医院技术临床应用限制。加强远程医疗能力建设，鼓励二、三级医院向乡镇卫生院提供远程会诊、远程培训、远程预约等服务，实现县级医院与县域内各级各类医疗卫生服务机构互联互通，不断提高优质医疗资源可及性。完善城乡医院对口支援政策体系，建立省、市级三甲医院与扶贫工作重点地区医疗机构稳定持续的“一对一”帮扶关系，开展“组团式”帮扶，推动优质医疗资源下沉。健全农村贫困人口集中区域县、乡、村三级服务网络体系，强化基层医疗

机构便民惠民门诊建设。

专栏 7.1：医疗卫生服务体系建设工程

强化基层医疗卫生机构标准化建设，对 7005 个省定扶贫工作重点村合理规划设置标准化卫生室，确保村村都有卫生室服务。到 2018 年，所有省定扶贫工作重点村标准化村卫生室实现全覆盖，到 2020 年全部达标。

提升远程医疗服务水平，2017 年，远程医疗服务覆盖扶贫工作重点地区全部县级公立医院和 80% 以上的乡镇卫生院。

二、深化医药卫生体制改革

深化县级公立医院综合改革，鼓励脱贫任务比较重的县（市、区）先行探索制定公立医院绩效工资总量核定办法，适当放宽绩效工资总量控制，合理确定医务人员收入水平，实现同工同酬。加快健全药品供应保障机制，统筹做好县级医院与基层医疗卫生机构的药品供应配送管理工作，探索县乡村一体化药品配送，支持物流企业按规定参与药品配送。通过支持和引导乡村医生按规定参加城乡居民基本养老保险或采取政府购买服务等形式，进一步提高乡村医生的养老待遇。与乡镇卫生院等企事业单位签订劳动合同的乡村医生，应按规定参加企业职工基本养老保险；鼓励其他符合条件的乡村医生以灵活就业人员身份参加企业职工基本养老保险。支持中医药事业发展，积极推动“国医堂”和“中医馆”建设。推进建立分级诊疗制度，在脱贫任务比较重的县（市、区），开展慢性病一体化诊疗服务试点、基层签约服务、

全科医生执业方式和服务模式改革。2018年，农村贫困人口集中区域县域内就诊率提高到90%左右，基本实现农村贫困人口“大病不出县”。

三、加大基层卫生人才培养

支持高等医学教育发展，引导农村贫困人口集中区域合理确定本地区医学院和医学类专业招生计划。加强医疗卫生人才队伍建设，做好住院医师规范化培训、助理全科医生培训、订单定向免费培养、全科医生和专科医生特设岗位计划等实施工作，建立引导医疗卫生人员到农村贫困人口集中区域工作的政策机制，推进和鼓励医师到基层多点执业。对脱贫任务比较重的县（市、区）医疗卫生机构，制定符合基层实际的人才招聘引进办法。强化乡村医生队伍培训，组织开展适宜医疗技术项目推广，提高基层医疗卫生人员的职业能力，提高农村贫困人口集中区域医疗技术水平。

专栏 7.2：基层卫生人才培养工程

启动“3+2”助理全科医生定向培养模式，2017年，农村贫困人口集中区域每个乡镇卫生院拥有1名以上全科医生。2016—2018年，通过开展对口帮扶培训和继续教育，农村贫困人口集中区域乡镇卫生院专业卫生技术人员至少接受一次专业轮训。2020年，农村贫困人口集中区域每千服务人口配备不少于1名乡村医生，每所村卫生室至少有1名执业（助理）医师或具备专科以上医学学历乡村医生。

第二节 大力提高医疗保障水平

一、加大贫困人口医疗救助力度

加大农村贫困人口集中区域的医疗建设投入，切实提升基层医疗机构提供医疗保障的能力。建立基本医疗保险、大病保险、疾病商业补充保险、医疗救助、疾病应急救助等制度的衔接机制，提高贫困人口医疗保障水平。全面推行居民基本医疗保险门诊统筹，完善居民基本医疗保险和大病保险制度，对符合条件的贫困人口参加居民基本医疗保险个人缴费部分，由当地政府或城乡医疗救助资金给予补贴。加强残疾人医疗保障和医疗救助，落实缴费困难残疾人参加居民基本医疗保险个人缴费资助政策，完善重度残疾人医疗保障制度，将符合规定的医疗康复项目纳入报销范围。加大大病救助力度，把农村贫困人口全部纳入重特大疾病救助范围，对符合贫困人口条件的参保居民，大病保险起付标准减半，医疗费用每段补偿比例提高5%，年度大病保险最高支付限额提高到50万元；对居民基本医疗保险和大病保险支付后自费用仍有困难的重点救助对象，在年度救助限额内按不低于70%的比例给予医疗救助。支持引导社会慈善力量参与医疗救助。

专栏 7.3：农村贫困人口大病救治政策

能一次性治愈的，组织专家集中力量实施治疗；需要住院维持治疗的，由就近具备能力的医疗机构实施治疗；需要长期康复治疗的，由

基层医疗卫生机构在上级医疗机构指导下实施定期治疗和康复管理。继续实施光明工程，为农村贫困白内障患者提供免费救治。组织开展农村贫困家庭大病专项救助，从2016年起，对农村贫困家庭中患有儿童急性淋巴细胞白血病、儿童急性早幼粒细胞白血病、儿童先天性心脏房间隔缺损、儿童先天性心脏室间隔缺损、食管癌、胃癌、结肠癌、直肠癌、终末期肾病患者进行集中救治。

专栏 7.4：重特大疾病医疗救助行动

将重特大疾病医疗救助对象范围扩大到最低生活保障家庭成员、特困供养人员、低收入救助对象、因病致贫家庭重病患者以及县级以上政府规定的其他特殊困难人员，其中重点是最低生活保障家庭成员和特困供养人员。县级及以上人民政府综合考虑当地救助对象需求和医疗救助资金筹集情况等因素，分类分段设置救助比例和最高救助限额。

专栏 7.5：助力贫困残疾人康复工程

大力推进市、县残疾人康复中心建设，新建市级残疾人康复中心，建筑规模在8000平方米以上的，补助400万元；新建县级残疾人康复中心，规模在3000平方米以上的，补助150万元，让更多残疾人通过康复诊疗和训练回归社会。

二、实施患病贫困人口分类救治

坚持以县为单位，进一步核实农村贫困人口中因病致贫返贫家庭，精准识别患病贫困人口病情、病种，制定因病致贫、因病返贫人口分类救治方案，做到一县一策、一户一案、一人一法，逐一建档立卡。以县级卫生计生行政部门为组织主体，统筹辖区

内县、乡、村医疗卫生资源，合理划分责任片区，测算好服务半径、服务人口和工作量，推动基层医疗卫生机构提供基本医疗、公共卫生和健康管理等签约服务。明确地方病、传染病、慢性病及其他病的救治标准，以医疗需求为导向，对需要治疗的患病贫困人口实施分类救治，开展订单式帮扶。

专栏 7.6：实施分类救治工程

对患病贫困人口开展“八个一”工程。明确一所定点医院、确定一名家庭医生、签订一份承诺书、制定一张健康卡、建立一个健康档案、进行一次健康查体、组织一次健康会诊、发放一张健康明白纸。

2016—2018年，在继续开展“服务百姓健康行动”的基础上，广泛深入做好“微笑列车”和“健康山东光明行”活动，分期分批对全省贫困人口唇腭裂患者、白内障患者进行筛查和手术治疗。认真做好贫困人口人工耳蜗抢救性康复、血友病治疗等惠民便民项目。

三、推行“先治疗、后结算”机制

各级各类医疗卫生机构要严格遵守首诊负责制，有效保障建档立卡贫困患者的基本人权和基本医疗。严格执行“先治疗、后结算”机制，对建档立卡贫困患者实行先诊疗后付费结算。定点医疗机构设立综合服务窗口，实现基本医疗保险、大病保险、医疗救助和疾病应急救助“一站式”信息交换和即时结算。到2020年，95%以上的农村贫困人口集中区域实现医疗救助与基本医疗保险、大病保险、疾病应急救助、商业保险等信息管理平台互联互通，做到“一站式”即时结算，方便贫困人口看病就医。

第三节 加强疾病预防控制和公共卫生

一、全面提升妇幼健康服务水平

严格执行国家计划生育政策，积极推进优生优育，抓好贫困人口优生优育技术服务和指导，从源头上切断贫困的“代际传递”。在农村贫困人口集中区域全面实施免费农村妇女“两癌”（乳腺癌和宫颈癌）检查项目，加大对“两癌”患病贫困妇女救助力度。加强出生缺陷综合防治，建立覆盖城乡居民、涵盖孕前、孕期、新生儿各阶段的出生缺陷防治免费服务制度，逐步降低出生缺陷发生率。全面实施农村妇女增补叶酸预防神经管缺陷、新生儿疾病筛查等项目，开展好困难家庭婴幼儿营养改善试点。加强孕产妇和新生儿危急重症救治能力建设。实施0—6岁残疾儿童抢救性康复救助制度，符合条件的0—6岁听障儿童人工耳蜗植入手术“有一做一”。

二、加大传染病、慢性病、地方病防控力度

不断加强传染病监测预警，完善政府主导的慢性病综合防控协调机制，开展精神疾病防治，全面落实地方病防治措施，加快实现精准防控目标，建立长效防控机制。全面完成已查明氟、砷超标地区改水工程建设，基本控制氟（砷）中毒危害。综合防治大骨节病和克山病等重点地方病。加大包虫病、布病、结核病等人畜共患病防治、业务指导和技术支持力度，有针对性控制或消除部分传染病危害。加强农村贫困人口集中区域艾滋病检测、

复查防治工作，建立防治联系点。加强肿瘤随访登记及死因监测，扩大癌症筛查和早诊早治覆盖面，针对重点地区、重点癌症开展早诊早治工作。加强严重精神障碍患者筛查登记、救治救助和服务管理，减轻贫困患者负担。

三、深入开展爱国卫生运动

鼓励支持群团组织、慈善机构、爱心企业、社会组织、个人通过多种方式，积极参与健康扶贫事业。探索建立“健康助力奔小康”公益品牌，开展一系列公益活动，打造社会各方参与健康扶贫的统一平台。加大信息公开力度，建立健康扶贫信息公开制度，在一定范围内定期公开有关公益活动、资金使用、项目实施等信息，不断提高健康扶贫公信力、美誉度。加强卫生城镇创建活动，持续深入开展环境卫生整洁行动，集中开展城乡环境卫生治理，加快推进农村无害化卫生厕所改造。创新健康教育的方式和载体，推进医疗机构开展健康教育和健康促进工作，广泛宣传居民健康素养基本知识和健身技能，帮助其养成文明健康的卫生习惯和生活方式。广泛开展“健康进万家、幸福伴我行”、健康山东等活动，加强地方病、慢性病、传染病等重点领域的健康教育，引导贫困人口科学就医、合理用药。组织开展“百名健康教育专家千场健康教育讲座”活动，积极开展健康教育服务、高危行为干预，促进卫生服务模式由“重疾病治疗”向“重疾病预防”转变。力争到2018年，农村贫困人口集中区域居民健康素养水平达到全省西部地区平均水平。

专栏 7.7：慈善力量助医行动

建设医疗救助对象信息需求和慈善资源对接的信息平台，及时将经基本医保、大病保险、医疗救助报销后个人自负费用仍然较高且生活陷入困境的大病患者求助信息转介给慈善组织。落实国家有关财税优惠、费用减免等政策规定，鼓励支持慈善组织开展慈善医疗救助活动。

第八章 生态保护

牢固树立生态优先的发展理念，强化农村贫困人口集中区域生态环境保护治理，筑牢农村贫困人口集中区域可持续发展的生态基础，探索生态脱贫新路子。进一步加大山区农村贫困人口集中区域新一轮退耕还林还草力度，加强贫困农村饮用水水源保护。不断加大农村贫困人口集中区域和贫困人口生态补偿力度，积极增加生态公益岗位，使农村贫困人口参与生态保护实现就业脱贫。到 2018 年年底，全省通过生态补偿实现 4 万人左右脱贫。

第一节 加大生态保护修复力度

一、加强水土综合整治

针对农村贫困人口集中区域存在的灌溉设施落后、水旱及山洪灾害易发、水土流失生态脆弱等突出问题，引导和聚合相关涉农资金，实行优先安排、重点倾斜政策。加强江河源头和水源涵养区保护，加大污染治理力度，推进饮用水水源地保护、小流域

综合治理、淤地坝建设、坡耕地整治、生态修复等，有效防治水土流失。通过平整土地、改良土壤、水利配套设施建设等，确保有效提高省定扶贫工作重点村人均旱涝保收农田（果茶园、菜园、养殖水面、经济林）数量。全省每年安排农业综合开发财政资金6亿元，三年总投入不低于18亿元，用于支持省定扶贫工作重点村建设旱涝保收田。

二、加大退耕还林还果力度

按照国家新一轮退耕还林政策统一部署，实施新一轮退耕还林还果工程，将全省25度以上坡耕地26.6万亩全部纳入退耕还林还果范围，对土壤条件较差的15度以上坡耕地因地制宜加大退耕还林还果力度，实现土地宜农则农、宜林则林，帮扶带动3.2万贫困户、5.6万贫困人口。加强林木种质资源保护与利用，大力支持农村贫困人口集中区域发展种苗产业，积极引导贫困户参与种苗基地建设，培育种苗大户。鼓励农民积极培育林下药材、森林蔬菜和发展林下生态养殖业，大力发展立体林业和循环经济。加强生物多样性资源调查和评估，探索建立生物多样性监测预警体系，强化生物多样性保护优先区域的保护。加强新造林地管理和中幼龄林抚育，完善森林防火和林业有害生物防治体系。

三、服务乡村旅游规范发展

在符合土地利用总体规划、县域乡村建设规划、乡和村庄规划、风景名胜区规划等相关规划的前提下，农村集体经济组织可以依法使用建设用地自办或以土地使用权入股、联营等方式与其

他单位和个人共同举办住宿、餐饮、停车场等旅游接待服务企业。农村集体经济组织以外的单位和个人可依法通过承包经营流转的方式，使用农民集体所有的农用地、未利用地，从事与旅游相关的种植业、林业、畜牧业和渔业生产。支持通过开展城乡建设用地增减挂钩试点，优化农村建设用地布局，建设旅游设施。支持使用未利用地、废弃地、边远海岛等土地建设旅游项目。在符合生态环境保护要求和相关规划的前提下，可以使用荒山、荒地、荒滩土地建设旅游项目，加大旅游扶贫用地保障。加强森林公园、国有林场、湿地公园等重要景区（点）水电路及垃圾处理设施建设，提升景区的可进入性和舒适性，扩大游客规模，带动当地群众就业和增加旅游服务收入。

第二节 实施生态保护补偿

一、进一步加大生态投入力度

加大各级财政对农村贫困人口集中的重点生态功能区域转移支付力度，加大农村贫困人口集中区域生态保护投入，鼓励和吸引社会力量投入农村贫困人口集中区域生态治理，逐步提高重点生态功能区生态保护与恢复的资金投入水平。探索建立各级财政对农村贫困人口集中区域农村环境基础设施运行维护补助制度。积极探索市场化生态投入模式，开发适合生态保护与建设特点的金融产品，完善财政支持下的森林保险制度。结合各地实际，通过置换、流转、市场参与等多种途径，着力破解造林绿化用地

难、资金难问题。

二、积极探索多元化生态补偿方式

根据“谁受益、谁补偿”的原则，建立公正、公平、合理的生态效益补偿机制。在农村贫困人口集中区域开展综合生态补偿试点，确定与地方自然、经济条件相适应的补偿标准，对生态资源实施有偿开发使用，保障贫困人口的生态资源市场权益。建立健全各级财政森林生态效益补偿标准动态调整机制。引导和鼓励开发地区、受益地区与生态保护地区、流域上游与下游采取资金补助、协作共建等方式建立横向补偿关系。支持具备重要饮用水功能及生态服务价值、受益主体明确、上下游补偿意愿强烈的跨市县流域开展生态补偿机制试点，并逐步向湖泊、湿地、林地等领域扩展，推动建立生态补偿制度体系。

三、创新生态建设和补偿资金使用方式

建立支持农民直接参与造林种草等重大生态工程建设机制，鼓励农村贫困人口集中区域农民组建管护队、造林队、防治队，通过政府购买社会服务等方式，增加农民生态建设管护收入，增加生态公益就业岗位。鼓励农民有偿转让生态景观资源使用权或以作价入股方式参与旅游企业经营，增加财产性收入和经营性收入。扩大普惠制生态建设政策覆盖范围，积极探索一事一议、村民自建、以奖代补等方式，更多地惠及贫困人口。

四、强化生态保护脱贫综合评价

强化生态状况综合监测评估，实行定期报告制度，以适当方

式向社会公布。完善绩效考核办法，把资源消耗、环境损害、生态效益增减等指标纳入经济社会发展综合评价体系，增加考核权重，强化指标约束。根据区域主体功能定位，实行差别化考核制度；对限制开发区域和生态脆弱的区域，取消地区生产总值考核；对重点生态功能区，实行生态保护优先的绩效评价；对禁止开发的重点生态功能区，重点评价其生态资源的原生性和完整性。在典型生态区域探索编制自然资源资产负债表，对领导干部实行自然资源资产和环境责任离任审计。

专栏 8.1：生态保护补偿政策

完善造林补贴标准。对宜林荒山荒地、沙荒地、迹地、低产低效林地的人工造林、更新和改造，面积不小于 1 亩的给予补贴。对人工营造乔木林和木本油料林每亩补贴 200 元，灌木林每亩补贴 120 元，水果、木本药材等其他林木、竹林每亩补贴 100 元。

推进生态管护公益岗位扶贫。结合我省森林保护重点县（市、区）的范围和实际需求、重点林区财政困难乡镇和省定扶贫工作重点村数量，按照每 500 亩配一名护林员标准，计划从建档立卡贫困人口中遴选具有一定劳动能力且符合护林员岗位需求的人员优先予以安排。

落实耕地保护补偿制度。建立以绿色生态为导向的农业生态治理补贴制度，对在地下水漏斗区、重金属污染区、生态严重退化地区实施耕地轮作休耕的农民，给予一定补助。

第九章 社保兜底

健全农村社会保障制度，完善农村社会救助体系，构建农村“三留守”人员和残疾人关爱服务体系，建立形成农村低保标准与扶贫标准有效衔接工作机制。充分发挥农村低保、居民基本医疗保险、大病保险等社会保障制度在稳定脱贫中的保障作用，对无法依靠产业扶持和就业帮助实现脱贫的贫困人口，实行政策性兜底脱贫，编密织牢社会保障、社会救助托底安全网，实现应兜尽兜、兜住兜牢。

第一节 构建农村社会救助网络

一、完善最低生活保障制度

健全低保对象认定办法，探索建立农村贫困家庭状况评估指标体系，将符合条件的贫困家庭人口全部纳入农村低保范围，实现应保尽保。统筹制定农村低保标准动态调整方案，完善农村低保标准与物价上涨挂钩联动机制，推进全省东中西部地区分年度提高农村低保标准，到2018年全部达到省定扶贫线以上。农村低保标准提高后，农村低保资金新增支出部分，省财政对西部地区补助比例提高到80%，对中部地区提高到60%。不断强化农村低保规范管理，全面实行补差发放，建立脱贫低保家庭渐退机制，确保应保尽保、应补尽补、应退尽退。

专栏 9.1：推进农村低保保障标准与扶贫标准衔接

2016 年，东部 6 市农村低保标准全部达到省定扶贫标准线，中部 5 市全部提高到不低于 3200 元，西部 6 市全部达到国家扶贫标准线；2017 年，中部全部达到省定扶贫标准线，西部全部提高到不低于 3200 元；2018 年，西部全部达到省定扶贫标准线。2018 年年底前，将无法通过开发性扶贫实现脱贫的、符合条件的农村贫困人口全部纳入保障范围。

将符合农村低保条件的贫困家庭纳入低保范围，将符合扶贫条件的农村低保家庭纳入建档立卡范围。对于不在扶贫建档立卡范围内的农村低保家庭、特困人员，统筹享受相关扶贫优惠政策。对于返贫家庭，分别按规定程序纳入临时救助、医疗救助、农村低保等社会救助制度和建档立卡贫困户帮扶政策覆盖范围。

二、提高农村特困人员供养水平

强化政府托底保障职责，为农村特困人员提供基本生活、照料服务、疾病治疗和基本殡葬服务等方面保障，做到应救尽救、应养尽养。制定特困人员认定办法，将无劳动能力，无生活来源，无法定赡养、扶养、抚养义务人或者其法定赡养、扶养、抚养义务人无赡养、扶养、抚养能力的老年、残疾以及未满 16 周岁的居民，依法纳入特困人员救助供养范围。建立城乡统一的特困人员救助供养制度，科学合理制定救助供养标准，统筹做好特困人员救助供养制度与居民基本养老保险、基本医疗保险、最低生活保障、孤儿基本生活保障、社会福利等制度的有效衔接，实现特困人员救助供养制度保基本、全覆盖、可持续。

三、全面实施临时救助制度

全面实施临时救助制度，科学制定救助标准，规范审核审批程序，将遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病等原因导致基本生活暂时出现严重困难的农村家庭纳入临时救助范围，有效提升托底救助能力。全面推进“救急难”工作，建立健全主动发现、部门协同、信息共享、慈善衔接机制，对农村困难群众的特殊急难问题做到早发现、早救助、早干预。

四、鼓励社会力量参与特困人员救助供养

鼓励群众团体、公益慈善社会组织、社会工作服务机构和企事业单位、志愿者等社会力量参与特困人员救助供养工作。鼓励运用政府和社会资本合作模式，采取公建民营、民办公助等方式，支持供养服务机构建设。加大政府购买服务和项目支持力度，落实各项财政补贴、税收优惠和收费减免等政策，引导、激励公益慈善组织、社会工作服务机构及社会力量举办的养老、医疗等服务机构，为特困人员提供专业化个性化服务。

第二节 提高农村基本养老保障水平

一、提升基础养老保障能力

加强贫困人口养老保障体系建设，引导农村贫困人口积极参保缴费，实施好全民参保登记计划，深挖参保潜力，切实提高参保率，确保农村贫困人口集中区域居民应保尽保。积极探索建立基础养老金正常调整机制，逐步提高基础养老金标准，确保居民

基本养老保险基础养老金按时足额发放，巩固提高待遇保障水平，不断增强城乡居民基本养老保险制度的吸引力。落实政府为缴费困难群众代缴养老保险费的政策，对确定的扶贫对象，由政府全额代缴最低标准的养老保险费，确保贫困人口全部纳入居民基本养老保险制度。鼓励个体工商户及其他灵活就业人员参加职工基本养老保险，由个人缴纳基本养老保险费，做好居民养老保险和职工养老保险转移接续工作。充分发挥财政杠杆作用，引导带动商业保险机构实施“银龄安康”工程，为60岁以上生活困难老年人购买意外伤害组合保险，实现对低保、特困、高龄等特殊群体老年人全覆盖。同时，大力推进“夕阳扶老”养老机构“智护圈”示范工程，使老人与家人、社区、护理员、医院等无障碍对接，为老人提供全新的智能化养老环境。

二、加强农村特困人员供养机构建设与管理服务

将农村特困人员供养机构建设管理纳入“十三五”养老服务业规划，通过新建、改扩建、闲置资源整合和改造提升等途径，进一步加强农村特困人员供养机构建设。设立省公益事业扶贫基金，重点用于支持农村特困人员供养机构、福利院、残疾人康复中心、特殊教育学校等公益设施建设。全面加强农村特困人员供养机构管理，做到设施齐全、环境优美、管理规范、服务周到、保障良好。加强农村特困人员供养机构安全管理，用两年时间，对具备改造条件的供养机构进行一次全面提升改造，达到相关标准和安全要求。支持和鼓励社会力量向农村特困人员和农村特困

人员供养机构建设提供捐助和服务，优先安排失能、半失能特困人员入住。在满足符合条件的农村贫困人口集中供养的基础上，积极为其他贫困人口提供养老服务。根据群众意愿，提高符合集中供养条件的农村贫困人口集中供养率，改善居家供养。继续开展敬老院社会化改革试点，逐步通过公建民营、民办公助、合建合营等模式，引入专业化、高水平的社会力量参与供养机构建设运营工作，提升敬老院管理服务质量和效率。

第三节 健全留守人员和残疾人关爱服务体系

一、完善“三留守”人员服务体系

组织开展农村留守儿童、留守妇女、留守老人“三留守”人员全面摸底排查工作，建立详实完备、动态更新的数据库，构建“三留守”人员关爱服务体系。加强儿童福利院、救助保护机构、农村特困人员供养机构、社区儿童之家等服务设施和队伍建设，不断提高管理服务水平。建立家庭、学校、基层组织、政府和社会力量相衔接的农村留守儿童关爱服务网络，健全孤儿、事实无人抚养儿童、低收入家庭重病重残等困境儿童的福利保障体系。对低保家庭中的老年人、未成年人、重度残疾人等重点救助对象，获得低保后仍有困难的，采取必要措施保障其基本生活。建立健全关爱互助帮扶机制，加强对“三留守”人员的生产扶持、生活救助和心理疏导。统筹城乡社区服务体系规划建设，完善农村社区综合服务设施和综合信息平台，拓展学前教育、妇女互助和养

老服务功能。

二、完善贫困残疾人关爱服务体系

提高残疾人社会救助水平，建立完善残疾人福利保障制度，全面落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。积极推进残疾人托养服务体系建设，推动建成一批规范化残疾人托养机构。大力促进残疾人及其家庭就业增收，深入实施“百千万残疾人就业创业扶贫工程”，吸纳和带动贫困残疾人家庭成员就业增收；依法推进残疾人按比例就业，大力发展残疾人辅助性就业，多渠道扶持残疾人自主创业和灵活就业。推动落实残疾学生从学前到高中阶段的免费教育，完善落实送教上门、随班就读、康教结合等政策，推动加大对残疾学生及残疾人家庭子女的资助水平。改善残疾人基本公共服务基础条件，提高服务质量和效益。开展残疾人基本服务状况和需求信息数据动态更新，及时掌握残疾人基本状况和特殊困难、特殊需求。

专栏 9.2：残疾人关爱服务工程

一、残疾人民生兜底保障重点政策

建立健全困难残疾人生活补贴制度和重度残疾人护理补贴制度，为符合条件的残疾人发放生活补贴和护理补贴。

开展贫困残疾人基本型辅助器具适配，有条件的地方可以对贫困残疾人适配基本型辅助器具给予补贴。

实行贫困残疾人家庭无障碍改造补贴，有条件的地方可以对贫困残疾人家庭无障碍改造给予补贴。

二、残疾人就业增收重点项目

深入实施“百千万残疾人就业创业扶贫工程”。围绕吸纳和辐射带动残疾人贫困家庭成员就业增收，扶持残疾人就业创业扶贫优秀（示范）基地、残疾人自主创业标兵和致富能手，开展残疾人职业培训，培育贫困残疾人网上创业，扶持有劳动能力的残疾人实现就业、有专业技能的残疾人自主创业，通过安置就业或辐射带动实现贫困残疾人家庭成员稳定增收。

实施“千牵万·互联网+残疾人就业创业扶贫行动”。2016—2018年，省级每年培养不少于100名残疾人高端及特殊残疾类别电商技能人才，市级每年培养不少于900名残疾人中高级电商人才。

实施“盲人按摩师培训工程”。对贫困盲人进行保健按摩培训，优先扶持贫困盲人开设按摩机构。

第十章 社会帮扶

深化组织动员，强化政策支持，完善社会扶贫参与机制，挖掘并激发社会力量参与扶贫开发的潜力和活力，聚集更多扶贫资源加快推进脱贫攻坚，形成政府、市场、社会协同推进的脱贫攻坚强大合力。

第一节 扎实推进驻村帮扶

一、实现驻村帮扶全覆盖

继续加大驻村帮扶工作力度，坚持因村派人、因需派人，优先选派有经验的优秀干部或年轻的优秀后备干部。精准选配第一

书记，通过省市县三级精准选派干部，确保 4435 个省定扶贫工作重点村都有第一书记驻村帮包，每个村都有不少于 3 人的驻村工作队、每个贫困户都有帮扶责任人，第一书记一包两年，脱贫任务不完成，帮包单位不脱钩、干部不撤回。把农村贫困人口最多的 2000 个村作为主攻方向，脱贫难度最大的由省级选派，其余由市县选派，整合政策资源，集中攻坚，按时脱贫。支持山钢集团选派职工参与驻村帮扶。

二、精准落实帮扶措施

在摸清省定扶贫工作重点村、贫困户、贫困人口基本信息，深入分析致贫原因的基础上，制定切实可行的年度减贫计划，明确“任务书、时间表、施工图”，倒排工期、挂图作战。突出抓好基础设施建设、富民产业培育、社会事业发展等工作，加快水、电、路、房、易地扶贫搬迁和小型农田水利建设，加快实施“一村一品”产业培育工程，大力发展农村二、三产业，认真落实教育、卫生、文化、科技、社会救助保障等行业扶贫政策，帮助群众解决最直接、最现实、最迫切的困难和问题。指导省定扶贫工作重点村用足用好各项扶贫政策，科学安排专项资金用于重点扶贫项目和贫困户、贫困人口。第一书记和驻村工作队要主动参与到村到户到人资金项目的衔接立项、组织实施、监督管理和验收评估。深入宣传落实各项强农惠农政策，教育引导贫困群众转变思想观念、激发内生动力，增强“造血”功能。做好社会帮扶的争取和对接工作，动员省内外企事业单位、非公企业、个体工商

户、爱心人士等社会力量，开展多种形式的到村到户帮扶工作。

三、加强驻村帮扶管理服务

各市选派一名副县级干部到县（市、区）挂职党政班子成员，专门负责市县第一书记管理服务，统筹协调政策项目资金落地。第一书记由当地党委和派出单位党组织共同管理，扶贫任务完不成，派出单位不脱钩。第一书记与派出单位工作脱钩，作为工作硬纪律、考核硬杠杠。对达不到要求、不能真蹲实驻的重新选派。省里加大抽查力度，市县至少每季度对第一书记工作进行一次督查，督查情况及时反馈，并在一定范围内通报，通过上下联动确保工作有效落实。注重挖掘第一书记工作先进典型，加大宣传推广力度。

第二节 推进区域对口协作帮扶

一、做好对口支援各项工作

聚焦精准扶贫，继续做好对口支援西藏、新疆、青海、三峡库区和扶贫协作重庆、对口帮扶贵州等工作。广泛动员全省各方面力量，积极开展政府援助、结对帮扶、企业合作、人力支持等多种形式的对口帮扶工作。完善帮扶工作机制，进一步探索扩大就业、产业合作、智力支持、交往交流的新模式。研究制定工作规划和年度实施计划，着力解决贫困群众生产生活最急需、最直接的问题。

二、积极开展区域扶贫协作

充分借鉴国家开展东西扶贫协作的成功经验，推进省内扶贫协作，支持经济实力较强的市结对帮助贫困人口较多、脱贫任务较重的市。深化产业扶贫合作，发达地区可以在具备条件的农村贫困人口集中区域建设“区外园”，实行“飞地”式整块开发、包片开发、定点开发。支持发达地区企业裂变扩张，将配套产业基地转移到农村贫困人口集中区域集聚发展，支持被帮助市统筹规划产业园区建设，完善配套设施，促进企业吸纳贫困人口就业脱贫。强化劳务对接合作，探索建立市级协调、县乡组织、职校培训、定点安排、跟踪服务的劳务协作对接机制，实现人岗对接、就业互动。强化人才交流合作，通过采取双向挂职、两地培训和支教、支医、支农等方式，加大对被帮助市急需紧缺人才项目支持力度，积极开展农村贫困人口集中区域省级重点人才对接活动，每年选派一批高层次人才到西部经济隆起带和省扶贫开发重点区域挂任科技副职。强化社会参与合作，充分利用扶贫日、中华慈善日活动及扶贫基金会、扶贫开发供需对接等平台，组织社会各界到被帮助市开展扶贫活动，共筑脱贫攻坚合力。

专栏 10.1：省内扶贫协作结对关系

从 2016 年到 2018 年，开展为期 3 年的扶贫协作。综合考虑各市经济实力和脱贫攻坚难度，确定结对关系。济南、青岛、淄博、烟台、潍坊、威海 6 个经济实力较强的市作为帮助市，结对帮助枣庄、临沂、德州、聊城、滨州、菏泽 6 个贫困人口较多、脱贫任务较重的市。具体是：济南与临沂、青岛与菏泽、淄博与滨州、烟台与德州、潍坊与聊城、威海与枣庄。

三、倡导富裕村带动帮助贫困村发展

充分发挥富裕村的示范辐射作用，利用富裕村在技术、运输、加工等方面的优势，挖掘贫困村土地、劳动力和生态环境等潜力，鼓励富裕村与贫困村合作联营，实现优势互补、互惠互利，走共同发展的双赢之路。基层政府和有关部门要积极组织贫困村到富裕村学习好经验、好做法。鼓励城郊社区“无地村”到贫困村建立农产品供应基地，合作开发健康养老产业和乡村旅游业。

第三节 开展企业结对帮扶

一、强化国有企业帮扶责任

充分整合省管企业产业、资源和人才优势，组织省管企业通过资金支持、捐赠扶贫、产业对接、就业帮扶等措施，积极参与全省脱贫攻坚，扎实履行社会责任。组织协调盈利省管企业三年出资 1.5 亿元，支持脱贫攻坚。组织钢铁、煤炭等企业提供物资支持，帮助扶贫工作重点地区基础设施建设和易地搬迁建设。加大企业公益捐赠力度，落实授予省管企业负责人公益捐赠额度制度。鼓励省属企业发挥企业优势对接产业扶贫、参与东西部就业结对帮扶、领办社会养老产业。市、县要广泛动员本地国有企业积极承担包村帮扶等扶贫开发任务。

二、引导民营企业参与扶贫

充分发挥工商联的桥梁纽带作用，鼓励引导民营企业参与扶贫开发。组织实施“千企帮千村”扶贫行动，采取“一企帮一

村”“一企帮多村”“多企帮一村”的结对帮扶方式，鼓励引导民营企业与省定扶贫工作重点村签订村企结对帮扶协议书，确立帮扶关系。鼓励民营企业采取直接捐赠、设立扶贫公益基金、开展扶贫公益信托或通过中国光彩基金会等公益组织开展扶贫。以援建村屯道桥、饮水工程、卫生设施、文化场所，配合推进危房改造、光伏扶贫等方式，帮助省定扶贫工作重点村改善面貌。鼓励支持民营企业开展实用技术、生产技能、经营管理等技能培训，提高贫困户自我发展能力。

专栏 10.2：实施“千企帮千村”扶贫行动

以民营企业为帮扶方，以建档立卡省定扶贫工作重点村为帮扶对象，以签约结对、村企共建为主要形式，动员全省民营企业、工商联会员、光彩会理事 1000 家以上，帮扶 1000 个贫困村加快脱贫进程。

第四节 支持其他社会力量帮扶

一、省军区系统和武警帮扶

省军区系统在持续开展支援老区经济社会发展“六项工程”的基础上，按照搞好科学统筹、坚持精准发力、注重发挥优势、实现互促共赢的指导原则，围绕落实“科学帮建基层组织、下力扶持特色产业、组织实用技能培训、持续开展助学兴教、深入搞好医疗扶贫、着力改善生产生活、大力传播文明新风”七项任务，不断健全完善跟进指导、协调对接、情况互通、监督问责四

个机制，重点组织开展以“千人培训、千户脱贫”为主要内容的“双千精准扶贫”活动，组织号召全区部队、民兵预备役人员积极参与打赢脱贫攻坚战，促进战斗力与生产力整体提升，努力形成良好的帮扶效益。武警山东总队按照“支队帮扶1个贫困村、大（中）队就近结对帮扶3个贫困户”的要求，突出人才扶贫、智力扶贫、技术扶贫，采取传授先进理念、培养技术人才、捐赠物资器材、参加地方经济建设、开展共建精神文明活动等办法，深入扎实开展扶贫帮困活动。

二、开展司法行政法治扶贫

发挥司法行政职能作用，积极开展法治扶贫，为全力打赢脱贫攻坚战提供有力的法治保障。大力支持农村贫困人口集中区域公共法律服务实体、热线、网络平台建设，做好贫困人口法律援助工作，保障农村贫困人口集中区域贫困人口公平享有基本公共法律服务。完善农村贫困人口集中区域法律服务人才激励和保障机制，引导法律服务资源向农村贫困人口集中区域合理流动。积极推进孝善扶贫，突出抓好农村贫困人口集中区域贫困人口法治宣传教育，加强农村贫困人口集中区域矛盾纠纷预防化解工作，将老年人赡养纠纷作为调解重点，防止老年人因子女不履行赡养义务而致贫。加大对农村贫困人口集中区域司法业务用房建设和转移支付资金扶持力度。

三、动员社会组织、各界人士参与脱贫攻坚

动员各民主党派、工商联、无党派人士、港澳台海外代表

人士、民族宗教界人士等各界人士积极主动参与脱贫攻坚。组织实施“同心脱贫攻坚行动”，充分发挥统一战线智力密集、联系广泛的优势，全力推进脱贫攻坚。实施社会工作服务机构服务贫困社区示范项目，支持其参与精准扶贫。扩大扶贫志愿者队伍，发挥城乡志愿者作用。实施“三支一扶”计划，每年从大学生中招募一批具有扶贫意愿和能力特长的人才，到农村贫困人口集中区域开展支教、支医、支农和扶贫活动。鼓励和支持青年学生、专业技术人才、退休人员和社会各界人士参与扶贫志愿者行动，建立扶贫志愿者组织，构建农村贫困人口集中区域扶贫志愿者服务网络。组织扶贫志愿者参加扶贫调研、助教支医、文化下乡、健身指导、科技推广、创业引领、资源开发等扶贫活动。

四、广泛动员社会捐助

推动山东省扶贫开发基金会建设，完善公益组织、慈善机构等参与扶贫济困体制机制，构建脱贫攻坚省级平台。开展形式多样的扶贫捐赠，适时组织开展慈善义演、义拍、义卖、义展、义诊、义赛等活动，引导社会各界爱心人士直接帮扶建档立卡省定扶贫工作重点村贫困户。脱贫攻坚期内，省“慈心一日捐”资金全部用于贫困村、贫困户。福彩、体彩等公益金省级统筹部分，重点向省定扶贫工作重点村发展社会公益事业倾斜。加强社会扶贫信息服务网络建设，深入开展“10·17”扶贫日活动，动员群众团体、行业协会和社会组织结对帮扶贫困村、贫困户。

专栏 10.3：其他社会力量帮扶活动

省军区系统“双千精准扶贫”活动。采取省军区、军分区（警备区）、人武部“三级联动”筹措经费，按照人武部选定培训对象、院校培训技能、企业就业安置“三位一体”培训安置模式，自2016年起，利用3年时间，依托省内公办和民办职业技术学院培训千名帮扶对象，安置到省内大中型企业就业，达到“培训一人、就业一个、脱贫一户”，真正帮助贫困家庭实现精准脱贫目标。

司法行政系统“法治扶贫”工程。根据实际需要，在农村贫困人口集中区域建立公共法律服务中心、公共法律服务工作站、司法行政工作室。开展“法律进乡村”“法律援助村村通”“人民调解进万家”等活动，针对贫困人口学法用法和化解纠纷需要，进一步做好法治宣传教育、法律援助和矛盾纠纷化解等工作。力争到2018年，基本实现全省贫困人口的法治脱贫。

社会工作服务机构服务贫困社区示范项目。通过政府购买服务、项目申报、公益创投等方式，支持社会工作服务机构深入城乡贫困社区，以服务贫困家庭为重点，运用专业方法为有需要的人群提供包括困难救助、矛盾调处、生计发展、心理疏导、行为矫治、关系调适、资源协调、社会功能修复和促进个人与环境适应等在内的专业服务，帮助贫困家庭和个人摆脱困境。

青年志愿者乡村扶贫行动。发动青年志愿者参与“牵手关爱”行动，按照“结对+接力”的模式，动员志愿者、青联委员、青企协会会员、青年文明号单位、青年社会组织等参与帮扶农村贫困人口。利用大学生志愿服务西部计划山东项目，设置50个青春扶贫专项志愿者岗位。

大学生“三下乡·千村行动”。每年暑期招募 10000 名大学生组建并保持 1000 支大学生志愿工作队，到贫困人口较多的村开展政策宣讲、支教支医、科技推广、助残助困和扶贫专题调研等活动。

巾帼“双联”扶贫行动。开展“百企联百村”“千岗联千户”活动，组织动员女企业家与 100 个省定扶贫工作重点村结对帮扶，动员巾帼文明岗与 1000 个建档立卡贫困户结对帮扶。

第十一章 能力建设

以革命老区、西部经济隆起带、200 个重点乡镇等农村贫困人口集中区域为重点，着力解决省定扶贫工作重点村通路、通水、通电、通网络等问题，着力加强重大基础设施建设，不断改善农村贫困人口集中区域发展环境，提升发展能力，为全面建成小康社会、实现整体脱贫提供有力支撑。

第一节 着力改善农村贫困人口集中区域生产生活条件

大力支持农村贫困人口集中区域农业农村基础设施建设。发挥农业政策性金融作用，积极支持农村贫困人口集中区域综合开发、农村土地整治、农田水利建设、新农村建设、棚户区改造等农业农村基础设施建设，改善贫困人口生产生活条件。

一、着力改善农村贫困人口集中区域交通出行条件

推进省定扶贫工作重点村道路改造，实现省定扶贫工作重点村主要街道与临近公路顺利连接，全面实现行政村通沥青（水

泥)路;省定扶贫工作重点村村内至少有1条硬化穿村公路,全部通达公交或客运班线(1公里以内,特殊情况2公里内视为通达);结合实施公路生命安全防护工程,完善省定扶贫工作重点村道路安全设施。2018年,全面完成脱贫任务目标,实现省定扶贫工作重点村“通公路、通客运班线、穿村道路硬化,提升公路等级标准”。2019—2020年,结合“四好农村路”建设活动,加强省定扶贫工作重点村公路养护力度,保持公路良好通行状态。

二、加快扶贫电网改造升级

对于尚未完成农网改造升级的省定扶贫工作重点村,按照“小容量、密布点、短半径”的原则,对供电半径较大的台区,采用增加供电台区和高压进村的办法解决超供电半径的问题;改造影响安全的低压线路、表箱、砖台配电室、低压配电柜等老旧设备;淘汰高耗能配电变压器,选用节能、环保型配电变压器,提高省定扶贫工作重点村安全用电水平及供电质量,2017年年底全部改造升级完毕,实现包括省定扶贫工作重点村在内的全省动力电“村村通”,贫困户生活用电、农业生产电力保障达到100%。

三、加快推进农村饮水安全巩固提升

实施好《山东省农村饮水安全巩固提升工程“十三五”规划》,立足巩固已有饮水安全成果,突出建立健全管理维护长效机制,充分发挥已建工程效益,综合采取配套、改造、升级、联

网等方式，按照“规模化发展、标准化建设、专业化管理、企业化运营”要求，重点在省内18个革命老区县和18个中原经济区县，投资12.7亿元实施农村饮水安全巩固提升工程，带动全省农村饮水安全水平稳步提升。到2020年，全省农村饮水安全集中供水率达85%以上，城镇自来水管网覆盖行政村比例达35%以上，自来水普及率达95%以上，水质达标率整体有较大提高，供水保证率达90%以上。

四、加快农田水利设施建设

着眼于改善农村贫困人口集中区域农田水利条件，统筹推进土地整治、农业综合开发、小型农田水利重点县、千亿斤粮食产能规划田间工程等项目建设，大力实施农田水利工程，建设高标准农田，提高农业综合生产能力。全面启动耕地质量提升计划，积极构建科学合理的耕地质量提升长效机制，实现耕地生产能力持续增强。

五、加快农村贫困人口集中区域信息化建设

实施宽带网络基础设施提升工程，大力推进城乡宽带网络基础设施一体化，提高省定扶贫工作重点村宽带发展整体水平。实施信息惠民工程，组织开展“网络进我家”活动，提高互联网普及率，推动信息服务进村入户。实施教育信息化普及工程，加快中小学校网络基础设施建设，缩小城乡教学差距。实施信息服务示范工程，加强信息员队伍建设，开展“信息化扶贫示范镇”创建活动，推广建设农村综合信息服务站。实施农民信息技能培训

工程，培训各村信息员，增强农民信息获取能力。到 2018 年，自然村基本实现通宽带，省定扶贫工作重点村中小学校基本实现“宽带网络校校通”“优质资源班班通”“网络学习空间人人通”，每个省定扶贫工作重点村至少确定 1 名信息员；到 2020 年，互联网在农业生产、农民生活中的作用日益显现。

第二节 大力推动农村贫困人口集中区域重大基础设施建设

一、推进农村贫困人口集中区域能源工程建设

积极推动能源开发建设，合理确定省内能源开发布局 and 规模，同等条件下优先在农村贫困人口集中区域规划布局。鼓励引导农村贫困人口集中区域改善能源消费结构，以发展清洁低碳能源为主攻方向，大幅提高清洁能源消费比重，推动能源结构优化，支持农村贫困人口集中区域发展绿色电力、绿色热力、绿色燃料生产和应用，促进新能源和可再生能源全方位、多元化、规模化和产业化发展。提高“外电入鲁”中可再生能源电量向农村贫困人口集中区域倾斜的比重。鼓励农村贫困人口集中区域发展光伏发电，积极争取国家相关发电指标并向农村贫困人口集中区域倾斜。

二、构建农村贫困人口集中区域外通内联的交通运输通道

加强革命老区、贫困落后地区对外运输通道建设，推动铁路网、高速公路网连接农村贫困人口集中区域的重大交通项目建设，提高国道省道技术标准，延伸“三横三纵”综合交通网络主框架，构建农村贫困人口集中区域外通内联的交通运输通道。加

快资源丰富和人口相对密集贫困区域开发性铁路建设，加快推进鲁南大通道建设。完善农村贫困人口集中区域机场建设布局，加快支线机场、通勤机场建设，在具备水资源开发条件的京杭运河沿线农村贫困人口集中区域，统筹内河航电枢纽建设和航运发展，提高通航能力，繁荣沿线经济，形成布局科学、干支结合、结构合理的区域性综合交通运输网络，为全省整体脱贫提供交通支撑。在自然条件繁杂、灾害多发且人口相对聚集的贫困区域，合理布局复合多向、灵活机动的保障性运输通道。加快省际之间特别是中西部地区省际通道建设，实现区域性互联互通。

三、提升农村贫困人口集中区域水利保障能力

认真组织实施水资源综合利用中长期规划，重点加强贫困区域的水资源可持续利用，优化水资源配置格局，推进流域和区域河湖水系连通工程，实施一批雨洪资源利用工程，加快推进大中型病险水库除险加固、彭楼灌区扩建工程^①等大型灌区续建配套和节水改造、河道治理等重点工程，提升农村贫困人口集中区域水资源和水环境承载能力及防洪抗旱减灾能力。

第三节 着力提升农村贫困人口集中区域整体发展能力

一、大力推进革命老区脱贫攻坚

结合实施“两区一圈一带”区域发展战略，加快沂蒙革命老

^① 彭楼引黄工程是跨省大型水利工程，涉及聊城市莘县、冠县、临清3个县（市）的42个乡镇、1457个自然村、125万人。目前，彭楼闸引水能力严重不足，直接影响到群众生产生活，亟需改扩建。推进彭楼灌区扩建工程将直接惠及建档立卡贫困人口8.47万人。

区 18 个县脱贫攻坚，扩大革命老区转移支付规模，重点支持革命老区革命遗址保护、革命纪念场馆等专门事务，以及乡村道路、饮水安全、文教卫生、全民健身等公益事业发展。积极加大对沂蒙革命老区的扶持力度，落实好沂蒙革命老区参照执行国家中部地区政策，适当降低中央投资项目的地方投资比例，支持当地改善基础设施和生产生活条件，积极发展特色优势产业，培育经济增长内生动力，不断提高基本公共服务能力和水平。到 2020 年，老区基础设施建设取得积极进展，特色优势产业发展壮大，生态环境质量明显改善，城乡居民人均可支配收入增长幅度高于全省平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全省平均水平。

二、推动脱贫攻坚与新型城镇化相融合

支持农村贫困人口集中区域基础条件较好、具有特色资源的县城和小城镇加快发展，打造一批商贸特色镇、旅游名镇和宜居小镇，构建富有地方特色的城镇发展体系。结合中小城市、小城镇发展进程，加快户籍制度改革，促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户，并与城镇居民享受同等权利，履行同等义务。深入推进四德工程建设、生态文明乡村建设和乡风文明行动，抓好农村环境综合整治和移风易俗，着力推进农村改厨、改厕、改水、改电等工程建设，改善农村贫困人口的人居环境，建设美丽乡村。着力提升城乡公共服务均等化水平，社会事业发展重点放在农村和接纳农业转移人口较多的城镇，推动城镇公共服务向农村延伸，逐步实现城乡基本公共服务制度并

轨、标准统一。

三、推进农村贫困人口集中区域合作与开发

推动西部经济隆起带等农村贫困人口集中区域深度融入国家“一带一路”建设、京津冀协同发展及全省“两区一圈一带”区域发展战略，打造区域合作和产业承接发展平台。加强东西协作扶贫，引导发达地区劳动密集型等产业优先向农村贫困人口集中区域转移。帮助农村贫困人口集中区域拓展对外发展空间，拓宽招商引资渠道。鼓励农村贫困人口集中区域培育和发展会展平台，提高知名度和影响力。

第十二章 组织保障

各级、各部门要把脱贫攻坚作为重大政治任务，切实加强组织领导，创新体制机制，整合政策资源，强化组织实施，为脱贫攻坚提供强有力保障。

第一节 加强组织领导

一、健全领导体制

坚持党的领导，夯实组织基础，严格执行脱贫攻坚一把手负责制，各级党委、政府主要负责同志是第一责任人。各级党委、政府要建立健全扶贫开发工作领导小组，把扶贫开发纳入重要议事日程，切实担负起扶贫工作的主体责任和领导责任。要建立健全“省负总责、市抓推进、县乡抓落实”的工作体制，构建省市县乡村五级联动扶贫、层层推进、环环落实的组织领导机制。各

级扶贫开发领导小组要加强对扶贫开发工作的指导，研究解决脱贫攻坚重大问题。要强化县级主体责任，着力构建分工明确、权责统一、管理到位的工作机制，健全责任、权利、资金、任务“四到县”制度。省、市、县、乡、村逐级签订脱贫攻坚责任书，逐级压实责任，一级抓一级，层层抓落实。

二、加强队伍建设

各级党委、政府要重视扶贫开发队伍建设，不断改善工作条件，提供必需的经费保障。根据工作需要，进一步完善扶贫开发工作机构，配强领导班子，配齐工作力量。加大统筹调配使用干部力度，指导市县根据脱贫攻坚工作需要，结合日常调整、集中换届等及时调整优化扶贫干部，重点抓好县级党委和政府脱贫攻坚领导能力建设，改进县级干部选拔任用机制。根据扶贫工作需要，对脱贫任务比较重的县（市、区）、乡（镇）开展订单式干部挂职工作，增强挂职工作的针对性、实效性。省、市、县三级分别选派一定数量的市厅级、县处级、乡科级后备干部到脱贫任务比较重的县（市、区）、乡（镇）、村挂职任职。根据中央、省委关于做好市县乡领导班子换届工作的部署要求，对脱贫任务比较重的县（市、区）、乡（镇），做好领导班子调整充实工作，保持党政正职相对稳定。巩固和拓展党的群众路线教育实践活动成果，践行“三严三实”要求，深化“两学一做”学习教育，引导各级扶贫干部转变思想观念、提升能力素质，积极适应精准扶贫工作要求，脚踏实地、久久为功，以钉钉子的精神抓好脱贫攻坚任务落实。

三、强化基层党组织建设

突出抓好村级党组织带头人，在全省推行村党组织书记规范化管理，不断健全落实农村党组织书记选拔任用、履行职责、激励保障、教育培训、监督考核等制度，确保村党组织书记把主要时间和精力用在脱贫致富、为民服务上。实施“基层干部素质提升工程”，利用远程教育网络和省电大优势，对全省农村“两委”干部开展专科学历教育。抓好村党组织书记教育培训，举办村党组织书记示范培训班，指导市、县、乡三级把村党组织书记每年轮训一遍。围绕打赢脱贫攻坚战、办好民生实事，开展好农村党员“两学一做”学习教育，做合格党员、建过硬支部，充分发挥党组织在脱贫攻坚中的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用。深入开展软弱涣散农村基层党组织整顿，强化第一书记驻村帮扶，配齐配强驻村工作队，分类施策，综合治理，重点选好配强村党组织班子特别是村党组织书记，抓好转化提升，提高村级党组织带领群众脱贫致富的能力水平。

四、推进第一书记抓党建促脱贫攻坚工作

坚持抓党建与促脱贫的有机统一，积极探索以党建带扶贫、以扶贫促党建的新模式。完善第一书记抓党建促脱贫的政策措施，指导第一书记围绕精准扶贫，在培育坚强支部班子、发挥党员先锋模范作用、规范村级事务运行、推动产业发展、实施精准脱贫、增加集体收入和农民收入、推进乡村文明建设等方面加强探索实践、帮扶引领。做好新一轮省派第一书记工作，统筹整合第一书记团队力量，加强精准指导和跟踪服务，明晰帮扶任务和

职责，坚持不穩定脱贫不撤队伍，全力提升第一书记帮扶成效。

第二节 创新工作机制

一、建立资金项目管理机制

优化财政涉农资金供给方式，在全省范围内有脱贫攻坚任务的县（市、区），开展县级统筹整合使用涉农资金，重点加大对20个脱贫任务比较重的县（市、区）的整合推进力度。各部门要积极创造条件，大力支持资金整合，指导提高县级管好用好扶贫资金和设计、执行扶贫项目的能力，提高扶贫项目设计与贫困人口发展需要的精准对接程度。健全精准施策机制，准确核实掌握贫困类型、贫困程度、致贫原因、帮扶需求等，综合研判贫困情况，科学确定扶贫模式路径，对贫困人口实行分类扶持、组合用策，切实做到“项目安排精准”“资金使用精准”“措施到户精准”。加强财政监督检查和审计、稽查等，充分发挥社会监督的作用，构建常态化、多元化资金项目监管格局。坚持廉洁扶贫、阳光扶贫，结合精准扶贫大数据管理，建立健全扶贫资金项目信息公开制度，保障资金项目在阳光下运行。探索建立扶贫项目后续管理维护制度，贯穿项目交付使用、运行管理、发挥效益、滚动发展全过程，确保项目的可持续性，避免财政资金和社会资金投建项目的闲置浪费。

二、建立协同推进机制

发挥政府主导、政策引导作用，广泛动员和凝聚社会资源、社会力量参与扶贫开发，构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等

多方力量、多种方式、多项举措有效契合、互相支撑的“三位一体”合力攻坚扶贫开发格局。各市扶贫开发领导小组要结合实际，科学指导编制市级“十三五”脱贫攻坚规划，并纳入本级经济社会发展总体规划。省委、省政府各有关部门要按照部门职能分工，不断完善专项实施方案和实施意见，统一步调、统一动作、通力合作，推进各项扶贫工作深入开展。探索推广政府与社会资本合作、政府购买服务、社会组织与企业合作等模式，稳步扩大政府向社会力量购买扶贫服务的资金规模，建立健全招投标机制和绩效评估机制，充分发挥竞争机制对于提高扶贫资金使用效率的作用。继续推进国家扶贫改革试验区（淄博）建设，探索建立脱贫长效机制。鼓励社会组织承接东西部扶贫协作、定点扶贫、企业扶贫具体项目的实施，引导社会组织建立健全内部治理机制和行业自律机制，引导志愿者依托社会组织更好发挥扶贫作用，推进各项扶贫融合发展。围绕脱贫攻坚目标任务，推进不同部门之间、政府与社会之间信息、规划及资源互联互通，建立健全多规划衔接、多主体协调长效机制，构建政府、市场、社会协同推进的大扶贫开发格局。不断强化舆论宣传，充分利用电视、广播、报刊、互联网等媒介，以扶贫表彰、“10·17”全国扶贫日等形式，集中宣传扶贫工作，及时总结经验，加强典型引路，营造全社会关注贫困人口、推进脱贫攻坚的良好氛围。

三、建立贫困群众主体参与机制

坚持群众路线，尊重群众的主体地位，充分发挥群众主体作用，做到精准识别让群众参与、项目选择让群众认定、项目实施

让群众主导、经费使用让群众监督、脱贫摘帽让群众评议，有效保障农村贫困人口集中区域、贫困人口的发展权利。充分发挥党员干部的引领作用、致富带头人的示范作用、一般群众的带动作用，积极号召、帮助引导农村贫困群众提振信心、辛勤劳动、顽强拼搏，切实激发增强其脱贫致富的积极性、主动性、创造性。积极倡导现代文明理念和生活方式，培育贫困群众的责任意识、法治意识和市场意识，改变贫困文化和落后风俗习惯，完善乡规民约，提高贫困人口参与市场竞争的自觉意识和能力。建立健全贫困人口利益与需求表达机制，充分尊重群众意见，切实回应群众需求。开展群众扶贫满意度调查，及时调整完善扶贫开发政策措施。完善村民自治制度，不断提高贫困人口组织化水平，建立健全贫困人口参与脱贫攻坚的组织保障机制。

四、建立动态管理机制

按照“准确、清楚、动态”的要求，完善扶贫对象建档立卡信息监管系统，健全精准识别与动态监测体系，加强精准扶贫大数据管理应用，及时全面地掌握扶贫开发动态，做到有进有出、进出平衡、动态管理。建立扶贫对象销号制度，完善省定扶贫工作重点村、贫困人口退出标准和程序，“摘帽”一个、销号一个。建立扶贫信息系统数据的部门对接共享机制，加强贫困监测数据信息的交流使用，提高实施专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫的精准度。充分运用扶贫信息数据系统，把握减贫工作进程、监管扶贫资金使用、考核精准脱贫成效、科学决策精准脱贫攻坚工作。加强统计队伍建设，加强业务培训，探索新方法、新机制，完善

统计监测手段，全面提升贫困监测能力。

五、建立反贫困长效机制

树立长期扶贫观念，把预防贫困、解决返贫问题摆到脱贫攻坚突出位置，着力构建脱贫致富、预防贫困、防止返贫的反贫困长效机制。构建扶贫标准与经济社会发展水平相一致的动态化管理机制，及时调整完善扶贫标准。健全定期走访、联系贫困户工作机制，积极开展扶贫工作“回头看”，不断加强对贫困人口的跟踪调查和后续支持，及时准确地掌握贫困人口脱贫后的生产生活状况，及时发现解决其生产生活中的困难和问题。进一步优化生产力布局，完善农村贫困人口集中区域的基础设施和公共服务设施，统筹推进城乡一体化发展，加快解决引发贫困的共性问题。坚持“造血式”扶贫，着力调整农村贫困人口集中区域产业结构，积极鼓励贫困群众发展“五小经济”，不断拓宽增收致富渠道，实现可持续增收。加强农村贫困人口集中区域干部队伍建设力度，不断提高其带领贫困群众脱贫致富的能力，积极开展结对帮扶活动，增强贫困人口自我“造血”能力。加大教育和就业培训力度，强化政策激励，完善以就业为导向的社会救助体系，防止因病、因学等致贫返贫，阻断贫困代际传递。强化社会保障兜底功能，不断健全贫困人口社会保障体系，有效完善居民基本医疗保险、养老保险和农村低保制度。加强正向激励，贫困人口、省定扶贫工作重点村退出后，原有扶贫政策在一定时期内保持不变，确保实现稳定脱贫。建立快捷有效的临时救助工作机制，完善救助方式、救助政策，对临时出现特殊问题和困难的家

庭给予及时有效的救助，防止其滑入贫困。

第三节 加大政策支持

一、统筹财政政策

发挥政府投入在扶贫开发中的主体和主导作用，不断加大财政投入和统筹使用力度，各级财政把专项扶贫资金纳入年度预算和中期财政规划，确保脱贫攻坚期内每年增幅明显高于本级财政收入增长幅度，财政投入与扶贫任务相适应。调整优化各级财政支出结构，整合各类涉农资金支持脱贫攻坚，脱贫攻坚期内除据实结算的普惠性资金外，其他涉农资金20%以上用于扶贫脱贫。切块到县的省级以上行业部门涉农资金，由县统筹安排使用，集中用于扶贫开发。支持脱贫任务比较重的县（市、区）围绕突出问题，以完成脱贫任务为目标，以扶贫规划为引领，以重点扶贫项目为平台，统筹整合使用各行业、各级次、各渠道涉农资金。各部门安排的惠民政策、工程项目等要最大限度地向农村贫困人口集中区域、贫困人口倾斜。扩大地方财政支出规模，加大农村贫困人口集中区域基础设施和基本公共服务设施建设投入力度。

二、统筹金融政策

用好人民银行支农再贷款和扶贫再贷款。发挥多种货币政策工具正向激励作用，依托国开行、农发行等金融机构安排更多的政策性贷款支持扶贫开发，引导地方法人金融机构切实降低农村贫困人口集中区域涉农贷款利率水平。鼓励和引导商业性、政策性、开发性、合作性等各类金融机构，精准对接贫困人口就业创

业、扶贫生产经营主体、易地搬迁、贫困地区基础设施和特色产业项目等多元化融资需求，不断扩大扶贫信贷投放，加大对扶贫开发的金融支持。完善金融信贷管理，优化营业网点设置，加快在脱贫任务比较重的地区设立村镇银行、小额贷款公司等金融机构，增强基层金融服务功能。积极开发扶贫信贷产品，鼓励引导金融机构创新金融产品和服务方式，积极推进扶贫贴息贷款、扶贫小额信贷、创业担保贷款、助学贷款和康复扶贫贷款等业务开展。完善金融扶贫政策，健全多层次农村金融服务组织体系，鼓励支持农村贫困人口集中区域开展农民专业合作社信用互助业务试点。落实扶贫贴息贷款政策，对带动贫困人口实现稳定就业或从事稳定劳务或稳定增收的各类生产经营主体、自主创业贫困人员给予贷款贴息支持。建立健全农村贫困人口集中区域融资风险分担和补偿机制，支持有条件的地方设立扶贫贷款风险补偿基金和担保基金，专项用于建档立卡贫困户贷款及各类扶贫生产经营主体贷款担保和风险补偿。创新发展扶贫保险产品，鼓励保险机构建立健全乡、村两级保险服务体系，支持农村贫困人口集中区域发展特色农产品价格保险，改进和推广政策性农业保险、小额贷款保证保险，不断扩大农业保险密度和深度。

三、统筹土地政策

结合永久基本农田划定和土地利用总体规划调整完善工作，支持农村贫困人口集中区域统筹安排耕地保护、城乡建设、基础设施建设、产业发展、生态建设和民生改善等各类用地规模、结构、布局和时序，重点保障交通、能源、水利等区域发展重点工

程建设用地、扶贫开发项目用地和易地扶贫搬迁、生态移民用地。适当加大脱贫任务比较重的县（市、区）土地利用年度计划特别是未利用地指标倾斜力度，重点支持稳增长、促改革、调结构、惠民生等重大项目用地需要。高标准基本农田建设计划和补助资金适当向农村贫困人口集中区域倾斜。加大农村贫困人口集中区域土地增减挂钩政策支持力度，对于符合条件的扶贫开发和易地搬迁村庄，全部纳入增减挂钩试点项目区。使用增减挂钩节余指标产生的土地增值收益要全部返还用于扶贫。省里统筹协调部分耕地占补平衡指标，专项用于脱贫攻坚项目建设。积极探索市场化运作模式，吸引社会资金参与土地整治和扶贫开发工作。积极支持有条件的脱贫任务比较重的县争取国土资源管理制度改革试点，支持开展历史遗留工矿废弃地复垦利用、城镇低效用地再开发和低丘缓坡荒滩等未利用地开发利用试点。

第四节 强化考核督查

一、加强督导督查

建立年度脱贫攻坚工作逐级报告制度，制定督查巡查工作实施办法，围绕脱贫攻坚责任落实、专项规划和重大政策措施落实、减贫任务完成、精准识别和精准退出、驻村工作队帮扶、分类扶贫措施工作成效、扶贫资金使用监管等情况，省扶贫开发领导小组要开展综合督查、专项督查、联合巡查，及时通报情况，限期整改问题。建立资金使用、产业发展项目及整村推进项目实施情况调度及信息通报制度，加快项目推进，促进工作落实。强

化审计监督检查，针对政策落实、资金使用、项目运营等，开展跟踪审计，对扶贫资金实施全过程监管。加强社会监督，探索通过购买服务方式引入第三方监督，并通过加强制度设计保障第三方的独立性，确保监督效果。

二、强化绩效考核

围绕落实脱贫攻坚责任制，建立扶贫工作责任清单，明细责任、强化落实。以脱贫实绩为导向，以“两不愁、三保障”为主要标准，按照既重数量更重质量的要求，健全地方党委政府和省扶贫开发领导小组成员单位扶贫工作成效考核办法，明确考核内容、细化考核方案、设定考核指标，切实加强对行业部门、市、县和驻村干部扶贫工作考核，把考核结果作为领导班子综合考核评价、领导干部选拔使用的重要依据。定期开展扶贫专项资金绩效评价，建立工作成效、评价结果与下一年度省级专项资金安排增减挂钩制度，以精准考核倒逼精准扶贫工作落实。

三、严格奖惩问责

落实农村贫困人口集中区域约束机制，坚决刹住穷县“富衙”炫富之风，杜绝形象工程。建立扶贫资金违规使用责任追究制度、扶贫项目质量终身追究制度，切实加大奖惩问责力度，严厉惩治扶贫工作中不作为、慢作为、乱作为的行为。坚持廉洁扶贫、阳光扶贫，强化监督检查、跟踪审计、纪检监察、检察等防控措施，加大扶贫领域虚报冒领、截留私分、贪污挪用、挥霍浪费等违法违规违纪问题惩处力度，做好扶贫领域职务犯罪的集中整治和加强预防专项工作。按照统一领导、属地管理、分级负

责、分类处置工作思路，建立重大涉贫事件处置反馈机制，设立脱贫攻坚“前哨”，对因政策不落实、工作不到位、方式方法简单引发的事件和舆情，早发现、早报告、早处置。对在脱贫攻坚中作出突出贡献的组织和个人，按照有关规定予以表彰。

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院。
各民主党派省委。

山东省人民政府办公厅

2016年12月29日印发

