

淄博文昌湖省级旅游度假区 扶贫开发领导小组 文件

淄文昌扶组字〔2017〕14号

关于印发《文昌湖省级旅游度假区“十三五” 脱贫攻坚规划》的通知

各镇人民政府，区各部门，萌山水库管理处：

现将《文昌湖省级旅游度假区“十三五”脱贫攻坚规划》印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

淄博文昌湖省级旅游度假区扶贫开发领导小组（代章）

2017年12月28日



文昌湖省级旅游度假区“十三五”脱贫攻坚规划

根据《文昌湖旅游度假区国民经济和社会发展“十三五”规划纲要》、《淄博市“十三五”脱贫攻坚规划》等相关政策文件，编制《文昌湖省级旅游度假区“十三五”脱贫攻坚规划》（以下简称《规划》）。《规划》主要明确“十三五”期间全区脱贫攻坚思路目标、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。规划期限为2016年至2020年，重点是脱贫攻坚期（2016至2018年）。规划范围为有脱贫任务的镇、村和建档立卡贫困户。

第一章 面临形势

第一节 发展基础

一、农村居民收入显著增加。2015年全区实现地区生产总值27.4亿元，年均增长7.0%；农村居民人均可支配收入达到12504元，年均增长9.0%。

二、民生保障持续改善。高标准建设文昌馨苑小学、范阳小学和中学，完成农村中小学校舍标准化建设，妥善安置农村进城及外来务工人员子女入学，教育基本公共服务均等化迈出坚实步伐，通过国务院教育督导委员会义务教育均衡区县验收；深入推

进医疗服务、公共卫生、基本药物制度改革，稳步提高社会保障标准，在全市率先实现城镇居民医疗保险与新型农村合作医疗的整合，全区 45073 人加入城乡居民医疗保险，征缴医保基金 2473 万元，参保率 90%，构建起城乡一体的医疗保险体系；率先推行被征地农民养老保险制度，确保被征地农民“失地不失保”，4 个被征地村实现养老保险全覆盖；新建一批日间照料中心、农村幸福院、养老敬老院，城乡低保、五保供养、困难救助等保障标准大幅提高，城乡一体的社会保障体系更趋完善

三、农村发展基础更加坚实。市政基础设施和公共服务配套设施建设快速推进，实施地下管网延伸工程，累计投资 4.94 亿元建成市政道路 22 条，通车里程 30.63 公里；文昌湖环湖景观品质进一步提升，高端休闲旅游度假区初现端倪。

第二节 机遇挑战

一、有利条件

（一）各级重视程度不断提升。十八大以来，党中央把扶贫开发工作摆到了前所未有的重要位置，先后进行了一系列重大战略部署，持续推进扶贫的理念创新、模式创新和机制创新，深化精准扶贫、精准脱贫，为实现贫困群众的全面脱贫提供了难得机遇。我区按区负总责、镇抓推进、村居抓落实的总体要求，以国家扶贫开发改革试验区建设为契机，把脱贫攻坚作为全区“第一民生工程”和“十大新突破”工作之一。从讲政治的高度来认识对待，

坚持精准、创新、阳光理念，不断加大投入力度，强化政策措施。全区各级各部门高度重视，迅速行动，营造了脱贫攻坚的浓厚氛围，凝聚了打赢脱贫攻坚战的强大合力。

（二）打赢脱贫攻坚条件已经具备。“十二五”以来，我区经济社会发展水平不断提升，综合经济实力明显增强，为脱贫攻坚奠定了坚实的经济基础。专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫“三位一体”扶贫开发格局基本建成，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。

（三）脱贫攻坚机制更加优化。区党工委、管委会高度重视扶贫开发工作，成立了区扶贫开发领导小组，由区党工委、管委会主要负责同志任组长、16个部门单位主要负责人任成员，设立区扶贫办，两镇全部配备了专职工作人员，形成了纵到底、横到边的扶贫组织网络。制定印发了《文昌湖区关于贯彻落实省市扶贫开发工作部署坚决打赢脱贫攻坚战的意见》，出台了系列政策文件，建立了强有力的领导和协调机制，完善了资金投入机制，创新了精准识别机制，健全了帮扶工作机制，构建了督查考核、培训宣传引导和廉政风险防范机制，形成了无缝隙、全覆盖的扶贫开发机制体制，为全面打赢脱贫攻坚战提供了组织、政策、制度、机制保障。

二、制约因素

（一）扶贫脱贫任务依然艰巨。尽管“十二五”期间全区扶贫开发取得了显著成效，但制约农村发展的深层次矛盾仍然存在，

贫困和低收入人口呈“插花式”分布，扶贫开发的难度加大。

(二) 困难挑战依然不少。一是贫困户自身发展能力不足。全区贫困人口中因病、因残致贫和年老体弱贫困人口人数占比达67%，主要依靠政策兜底，自身发展难度较大；二是部分贫困人口虽然收入达到脱贫标准，但收入核算还不够精准，家庭生活环境改善不理想；三是区域内重大项目占地赔偿涉及贫困户范围较广、人数较多，脱贫效果比较显著，部分贫困村出现产业扶贫项目收益分配存在两难问题；四是部分贫困户精准脱贫措施不够具体、不够细化。

(三) 薄弱环节依然存在。从政策措施来看，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；从推进情况来看，有的基层干部存在畏难发愁情绪，工作简单化倾向，有靠社保一兜了之的思想；部分贫困群众存在“等靠要”思想，缺乏自我脱贫的内生动力等等。

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、中央、省、市、区扶贫会议精神和习近平总书记系列重要讲话精神，充分发挥政治优势和制度优势，以高点定位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，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”，确保全区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。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。

二、坚持造血为主、输血为辅。注重开发式扶贫，强化“造血”功能。坚持群众主体地位，调动干部群众的积极性、主动性和创造性，增强自我发展能力。

三、坚持统筹推进、创新发展。坚持脱贫攻坚与信息化、城镇化和农业现代化统筹推进，逐步解决贫困户稳定脱贫问题。推进改革创新，优化体制机制，完善政策措施，探索精准扶贫新路径、新模式。

四、坚持绿色扶贫、生态为先。注重扶贫开发与资源环境协调发展，注重脱贫攻坚与可持续发展相促进，发展绿色生态产业，把生态优势转化为产业优势和发展优势。

五、坚持政府主导、合力攻坚。发挥党委政府的主导作用、市场配置资源的决定性作用，调动社会力量参与扶贫的积极性，构建政府、市场、社会联合推进扶贫开发大格局。

第三节 主要目标

一、总体目标。确保 148 名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市定扶贫标准，实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障。

到 2018 年，稳定实现农村贫困户脱贫目标。

到 2020 年，全区贫困群众与全区人民同步迈入全面小康社会。

二、年度目标。2016 年基本完成市现行扶贫标准下的 148 名农村贫困人口脱贫。2017 年起提高贫困标准，巩固提升脱贫攻坚成果，稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障。2018-2020 年，稳步提升贫困群众保障水平和生活质量，进一步推进扶贫改革创新，形成消除绝对贫困的长效机制。

第三章 产业脱贫

第一节 实施产业扶贫

实施投资收益扶贫项目。2016 年，投资 300 万元，实施投资收益扶贫项目 12 个，带动 274 户、491 人建档立卡贫困人口增收。2017-2018 年，投资 311 万元，实施投资收益扶贫项目 4 个，带动 229 户、322 人建档立卡贫困人口增收。2018-2020 年，巩固产业扶贫成果，持续带动建档立卡贫困人口稳定脱贫。

第四章 转移就业脱贫

第一节 开展职业技能培训

一、开展就业技能培训。实行农村贫困人口免费培训清单制度，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，实现应培尽培。

二、开展技能提升培训。开展农业技能和实用技术培训，实施农民信息技能培训工程。通过“田间学校”等形式，创新培训方式和载体。

第二节 拓展转移就业渠道

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，对有一定劳动能力且自愿就业的，进行托底安置。积极开发邻里互助公益岗位，实施邻里帮扶。

第三节 推进贫困人口创业就业

落实小额扶贫信贷贴息政策。设立创业扶贫担保资金，专项用于农村贫困人口创业扶贫担保贷款。对符合条件的自主创业贫困人口发放创业扶贫担保贷款，按规定给予贴息。

第五章 教育支持脱贫

第一节 提升基础教育水平

一、改善办学条件。新建文昌馨苑幼儿园、文昌嘉苑幼儿园；择优创建文昌湖区实验幼儿园；商家镇中心幼儿园、萌水镇中心幼儿园、水磨幼儿园、三衣幼儿园实施提升改造工程；新建萌山小学餐厅、道路硬化、校园绿化美化，萌水中学道路硬化、馨苑

小学绿化等教育工程；高标准建设范阳中、小学。启动文昌湖高中建设，全面提高教育教学质量，让辖区群众享有更加优质的教育资源。

二、加强师资队伍建设。加强教师队伍建设，推进义务教育均衡发展。重视发展学前教育，引导民办教育健康发展。积极发展多种形式的成人教育、继续教育、岗前培训和职后教育，大力推动现代农民教育工程，重视发展老年教育，努力构建终身教育体系。

第二节 构建教育扶贫帮扶体系

一、完善困难学生资助救助政策。脱贫攻坚期内，实现从学前教育到高等教育资助全覆盖。学前教育阶段，免除保教费、住宿费、伙食费、校车接送费、意外伤害保险费、床上用品费等；义务教育阶段，免除作业费、伙食费、校车费、社会实践活动费、校服费；普通高中教育阶段，免除学杂费、住宿费、伙食费、课本和作业本费、校服费等；中高职及以上实行 3000 元/人/年的定额补助，做到应补即补、应免尽免。

二、完善贫困农村留守儿童关爱体系。对在校农村留守儿童信息进行调查摸底，建立档案和联系卡。做好留守儿童安全、法治和心理健康教育，加强与留守儿童父母、受委托监护人的沟通交流，提升监护人责任意识和教育管理能力。

第六章 健康扶贫

2016-2018年，按照“442”（每年分别完成总任务量的40%、40%、20%）工作进度，分类救治患病贫困人口，进一步提高农村医疗卫生服务网络标准化建设水平和服务能力。到2018年底，所有患病贫困人口得到有效救治，农村贫困人口卫生资源、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达到全市平均水平，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、加强基层医疗卫生服务体系建设。推进实施农村基层卫生计生服务机构标准化建设，合理规划设置标准化卫生室(卫生服务点)，确保村村都有卫生服务。到2018年，所有农村标准化卫生室实现全覆盖，到2020年全部达标。加快完善疾病预防控制和保健服务体系。加强精神卫生等疾病预防控制，防止因病致贫。加强远程医疗能力建设，2019年，远程医疗服务覆盖全部镇卫生院。

二、深化医药卫生体制改革。进一步完善乡村医生养老政策，保障乡村医生养老待遇。推进建立分级诊疗制度，开展基层签约服务、全科医生执业方式和服务模式改革。2018年，农村贫困人口区域内就诊率提高到90%左右，基本实现农村贫困人口“大病不出区”。

三、加大基层卫生人才培养。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、全科医生和专科

医生特设岗位计划等工作，鼓励医师多点执业。强化乡村医生队伍培训，组织开展适宜医疗技术项目推广。启动“3+2”助理全科医生定向培养模式，2017年，每个镇卫生院拥有1名以上全科医生。2018年，通过开展对口帮扶培训和继续教育，专业卫生技术人员至少接受一次专业轮训。2020年，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学历乡村医生。

第二节 提高医疗保障水平

一、加大民政医疗救助。对经大病保险报销后仍有困难的低保对象、特困人员、建档立卡贫困人口、低保边缘家庭救助对象（家庭人均收入在低保标准的100%-150%之间）、低收入家庭救助对象（家庭人均收入在低保标准的150%-200%之间，包括低收入重度残疾人、低收入老年人、未成年人）、因病致贫家庭重病患者，符合基本医疗保险和大病保险用药目录及诊疗范围的医疗费用，按照基本医疗和大病医疗保险规定标准报销后由个人负担的费用，给予医疗救助。低保对象、特困人员的救助比例提高到75%，年度救助封顶线提高到不低于1.5万元。常规医疗救助不设起付线，救助比例为40%，年度封顶线1.5万元。

二、实施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。

三、开展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从农村低保对象、特困人员扩大到低收入家庭的老年人、未成年人、重度残疾人和重病患者，以及因病致贫家庭重病患者。在各类医疗救助对象中，重点加大对重病、重残儿童的救助力度。综合考虑患病家庭负担能力、个人自负费用、当地筹资情况等因素，分类分段设置救助比例和最高救助限额。

四、实施患病贫困人口分类救治。进一步核实农村因病致贫返贫贫困人口，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，做到一户一案、一人一法，逐一建档立卡。统筹辖区内区、镇、村医疗卫生资源，合理划分责任片区，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，实施分类救治、订单式帮扶。认真做好贫困人口人工耳蜗抢救性康复、血友病治疗等便民项目。

五、推行“先治疗、后结算”。对建档立卡贫困患者实行先诊疗后付费结算的办法。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、医疗救助和临时救助“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、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，建立长效防控机制。以氟（砷）中毒、大骨节病、克山病、包虫病、布病、结核病、艾滋病、肿瘤、严重精神障碍等为重点，加强救治救助和服务管理。

二、全面提升妇幼健康服务水平。全面实施免费孕前优生健康检查、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，扩大困难家庭婴幼儿营养改善试点范围。实施 0-6 岁贫困残疾儿童康复救助项目，提供基本辅助器具，使贫困残疾儿童及时得到康复救助。

三、深入开展爱国卫生运动。鼓励支持群团组织、慈善机构、社会组织和个人参与健康扶贫事业。加强卫生城镇创建活动，持续深入开展环境卫生整洁行动。广泛开展“健康进万家、幸福伴我行”、“健康淄博”等活动，引导贫困人口科学就医、合理用药。组织开展“健康教育专家健康教育讲座”，促进卫生服务模式由“重疾病治疗”向“重疾病预防”转变。到 2018 年，全区农村贫困

人口居民健康素养水平达到全省平均水平。

第七章 住房安全保障

一、实施精准改造。到 2018 年底，对全区符合改造条件并有改造意愿的建档立卡贫困户新增危房改造任务实施动态跟踪，及时列入改造计划，确保全部完成。

二、严格质量标准。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，有效保障贫困人口的住房安全。

第八章 社会保障兜底扶贫

进一步完善社会保障制度，全面实现农村最低生活保障标准线与扶贫标准线“两线合一”，实现应保尽保、提高保障水平。

第一节 构建农村社会救助网络

一、进一步完善农村最低生活保障制度。探索建立农村贫困家庭状况评估指标体系，对贫困人口整户识别，实现应保尽保。建立农村低保标准动态调整机制，实行动态管理。探索建立脱贫低保家庭渐退机制。

二、进一步提高农村特困人员供养水平。将无劳动能力、无生活来源、无法定赡养抚养扶养义务人或者其法定义务人无履行

义务能力的老年人、残疾人以及未满 16 周岁的未成年人，依法纳入特困人员救助供养范围。加快制定特困人员认定办法进度，探索建立城乡统一的特困人员供养制度。

三、全面实施临时救助制度。科学制定临时救助办法，搭建临时救助平台。完善“救急难”工作机制，扩大“救急难”救助范围。

四、进一步加大社会参与救助力度。鼓励社会团体、公益组织、志愿者等社会力量参与特困人员帮扶。加大政府购买服务和项目支持力度，落实各项财政补贴、税收优惠等政策，为特困人群提供针对性、专业化服务。

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。探索建立基础养老金正常调整机制，进一步落实政府为有缴费困难的贫困人口代缴养老保险费的政策，实现贫困人口全部纳入居民基本养老保险制度。

二、加强农村敬老院和幸福院建设与管理服务。将敬老院、幸福院建设管理及相关政策制定纳入养老服务业规划。在充分尊重群众意愿的基础上，提高符合条件的贫困人口集中供养率。探索推行敬老院社会化改革试点，提升其服务质量和效率。

第三节 健全留守人员和残疾人关爱服务体系

一、健全完善“三留守”人员服务体系。开展“三留守”人员全

面摸排工作，构建家庭、学校、基层组织、政府和社会力量相互配合的留守儿童关爱服务网络，加强对“三留守”者的生产扶持、生活救助、心理疏导。

二、实施贫困残疾人脱贫系列工程。（一）康复救助脱贫工程。对建档立卡的农村贫困残疾人，力争实现0-6岁残疾儿童抢救性康复救助全覆盖，按标准保障受训残疾儿童康复训练费用，为其家庭发放生活补贴。（二）教育培训脱贫工程。开展贫困残疾人网络就业培训和实用技术培训，提供免费培训。（三）就业创业脱贫工程。全面实施“百千万残疾人就业创业扶贫工程”，对自主创业的贫困残疾人给予一次性创业补助。扶持残疾人扶贫基地建设。（四）社保兜底脱贫工程。落实包括农村贫困残疾人在内的重度残疾人提前五年享受养老保险政策，2016年年内实现全覆盖。（五）实施贫困残疾人无障碍脱贫工程。对所有农村符合条件的贫困残疾人有针对性地实施辅助器具适配项目，并对农村贫困残疾人家庭实施无障碍改造。（六）实施贫困残疾人托养救助脱贫工程。探索建立以区托养服务机构为骨干、镇和村日间照料服务为主体、居家安养服务为基础的残疾人托养服务体系。

第九章 社会扶贫

第一节 扎实推进干部结对帮扶

一、实现党员干部结对帮扶全覆盖。加大帮扶工作力度，全区科级干部每人3户、一般干部每人2户，开展干部精准帮扶，

实现每个贫困户都有帮扶责任人，做到脱贫任务不完成、帮包干部不撤回。

二、精准落实帮扶措施。突出抓好产业扶贫、教育扶贫、健康扶贫、就业扶贫，指导所帮扶的贫困户落实好各项扶贫政策，做好政策讲解，做好社会帮扶的争取和对接工作。

第二节 其他社会力量帮扶

一、动员社会组织、各界人士参与脱贫攻坚。动员各民主党派、无党派人士、民族宗教界人士等统一战线各界人士积极主动参与脱贫攻坚战。组织实施“同心扶贫攻坚行动”、“牵手关爱”行动、“青春扶贫志愿者在行动”等活动，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。建立扶贫志愿者组织，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。

二、广泛动员社会捐助。深入开展“10·17”扶贫日活动。广泛动员社会捐助，引导社会各界爱心人士直接帮扶建档立卡贫困户。区“慈心一日捐”资金，主要用于脱贫攻坚。

第十章 改革试验区建设

一、构建新型产权结构，完善资产收益扶贫长效机制。引导鼓励贫困户流转土地经营权获得财产性收入，支持贫困户以土地经营权入股发展土地股份合作社。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。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。健全完善资产收益扶贫项目管理机制,提高财政扶贫资金的使用效率和安全性,保障贫困户参与权、监督权和决策权。指导资产收益扶贫项目建立公平合理的收益分配制度和收益保障机制,确保贫困农民资源有收益、劳动有报酬。构建长效脱贫机制,实现贫困户稳定增收。强化监督管理,建立健全资产监管和收益分配机制,确保资产收益及时回馈持股贫困户。

二、构建新型农业生产经营体制,夯实产业扶贫基础。把新型经营主体列为支农项目申报和实施主体,通过财政贴息、产业基金、融资增信等形式,引导财政资金和金融资本、社会资本投向新型农业经营主体。积极探索农业产业化龙头企业与贫困农户的利益联结机制,构建以互利共赢为目标,以村企互动、村社(合作社)联建为平台的社会扶贫新模式。

三、建立城乡统筹一体化扶贫机制,提高对贫困人口的服务水平。加强教育、就业、社保、医疗卫生等基本公共服务,帮助贫困群众提高身体素质、文化素质、就业能力,阻止贫困现象代际传递。以破除城乡二元结构为突破口,推进城乡规划、产业布局、基础设施、公共服务、社会管理和扶贫工作一体化。

四、探索建立后扶贫时代贫困人口帮扶机制。实施国家改革试验区项目,支持鼓励采取政策引导、财政支持、体制保障

等措施，通过政府购买服务、志愿者服务、社会帮扶相对贫困人口的建设、赡养扶贫等项目实施，构建系统完善的脱贫后综合保障体系，提升贫困人口生活质量和幸福指数。

第十一章 能力建设

一、加快改善农村交通出行条件。“十三五”期间，村庄主要街道与临近公路实现顺利连接通达，重点解决村级断头路问题，每个行政村建设 1-2 条主要街道，努力实现村内户户通。

二、加快推进农村饮水安全巩固提升。到 2020 年，全区农村饮水安全集中供水率达 95% 以上，水质达标率整体有较大提高，供水保证率达 90% 以上。

第十二章 组织保障

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，严格执行脱贫攻坚党政一把手负责制。及时调整扶贫开发领导小组，切实担负起扶贫工作的主体责任和领导责任。建立健全“区负总责、镇抓推进、村抓落实”的工作体制，做到责任、权利、资金、任务“四到镇”。迅速建立起“纵向到底、横向到边”的网络结构和责任体系，区、镇、村、户之间层层签订目标责任书，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干部队伍

建设，不断改善工作条件，提供必需的经费保障，配强领导班子，配齐工作力量。对有脱贫任务的镇，做好领导班子调整充实工作，保持党政领导班子相对稳定。

三、强化基层组织建设。突出抓好村级党组织带头人，推行村党组织书记规范化管理，健全落实农村党组织书记选拔任用、履行职责、教育培训等制度。抓好农村党员教育管理，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。深入开展软弱涣散村基党组织整顿，选好配强村党组织班子特别是村党组织书记。

四、推进第一书记促脱贫工作。完善第一书记抓党建促脱贫的政策措施，指导第一书记在培育坚强支部班子、发挥党员作用、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等方面加强探索实践、帮扶引领。做好新一轮区派第一书记工作，统筹整合第一书记团队力量，加强精准指导和跟踪服务，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。统筹整合使用各行业、各级次、各渠道涉农资金。各行业部门要大力支持资金整合，指导提高区级管好用好扶贫资金和设计、执行扶贫项目的能力。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。建立健全扶贫资金项目公示公开制

度。

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”合力攻坚的扶贫开发格局。各有关部门单位要按照职能分工，深入推进行业扶贫工作。探索推广政策与社会资本合作、政府购买、社会组织与企业合作等扶贫模式。强化舆论宣传，加强典型引路，营造全社会关注贫困人口、推进扶贫开发的良好氛围。

三、建立贫困群众主体参与机制。充分发挥群众主体作用，有效保障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，帮助引导农村贫困群众提振信心，激发增强其脱贫致富的积极性、主动性、创造性，提高其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，畅通沟通渠道，及时调整完善扶贫开发政策措施。完善村民自治制度，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。完善扶贫对象建档立卡信息监管系统，及时全面地掌握扶贫开发动态。建立扶贫对象销号制度，完善贫困人口退出标准和程序。建立扶贫信息系统数据的部门对接共享机制，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，完善统计监测手段，全面提升贫困监测能力。

五、建立预防返贫机制。构建脱贫致富、预防返贫、防止贫困反弹的长效机制，加强对贫困人口的跟踪调查和后续支持。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，着力调整农村区域产业结构，不断拓宽致富增收渠道，实现可持续增收。健全完善贫困人口保障体系，完善居民医疗保险、养老保险和农村低保制度，防止因病、因学等致贫返贫，阻止贫困代际传递。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，加大财政投入和统筹使用力度整合各类涉农资金支持脱贫攻坚。在扶贫开发中推广政府与社会资本合作、政府购买服务等模式。

二、统筹金融政策。积极开发扶贫信贷产品，完善金融扶贫政策，健全多层次农村金融服务组织体系。落实贷款贴息政策。创新发展扶贫保险产品，各级财政给予保费补贴。

三、统筹财税配套政策。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发放的贷款，财政年

贴息 3%。对符合条件的自主创业贫困人口发放的创业扶贫担保贷款给予全额贴息；贫困家庭学生在校期间助学贷款利息全部由财政补贴。

四、统筹土地政策。统筹安排耕地保护、基础设施建设、产业发展、生态建设和民生改善等各业用地规模、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和扶贫开发项目用地。

第四节 强化督查考核

一、加强督导督查。建立年度脱贫攻坚逐级报告扶贫工作巡查督查制度，制定巡查督查工作实施办法。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。强化审计监督检查，对扶贫资金实施全过程监督。加强社会监督，探索通过购买服务方式引入第三方监督。

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行业部门扶贫工作考核办法。定期开展扶贫专项资金绩效评价。

三、严格奖惩问责。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。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。建立重大涉贫事件处置反馈机制，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。