

桓政发〔2017〕10号

桓台县人民政府 关于印发桓台县“十三五”脱贫攻坚规划的 通 知

各镇人民政府，城区街道办事处，县政府各部门，各有关单位：

桓台县“十三五”脱贫攻坚规划已经县政府同意，现印发给你们，请结合实际认真组织实施。

桓台县人民政府
2017年7月26日

桓台县“十三五”脱贫攻坚规划

前 言

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把脱贫攻坚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。

桓台县委、县政府历来高度重视扶贫开发工作，深入贯彻落实党中央、国务院和省、市各项决策部署。“十二五”期间，按照《淄博市农村扶贫开发规划（2011-2020年）》（淄发〔2012〕13号）要求，积极开展专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫工作，努力构建政府、市场、社会互为支撑的扶贫工作体系，促进了贫困农户增收致富和农村生产生活条件改善，全面完成了“十二五”扶贫开发任务目标，扶贫开发工作取得显著成效。

根据党中央、国务院和省委、省政府以及《淄博市农村扶贫开发纲要（2011-2020）》（淄发〔2012〕13号）、《中共淄博市委淄博市人民政府关于贯彻落实省扶贫开发工作部署坚决打赢脱贫攻坚战的意见》（淄发〔2016〕3号）、《中共桓台县委桓台县人民政府关于实施扶贫开发工作的意见》（桓发〔2016〕7号）等相关政策精神，编制《桓台县“十三五”脱贫攻坚规划》（以下简称《规划》）。《规划》主要明确了“十三五”期间全县脱贫攻坚思路目标、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。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、扶贫资金投入力度明显加大。“十二五”以来，累计投入县级以上财政专项扶贫资金210万元，在带动产业开发、培育壮大龙头企业、提高技能培训水平等方面发挥了重要引导作用。

二、产业发展脱贫成效显著。“十二五”期间，全县实施7个产业扶贫项目，192名贫困群众受益，稳定实现脱贫增收。

三、基础设施建设不断推进。“十二五”期间，我县所有农村实现了“五通十有”。实施“村村通”，解决了农民出行问题；实施“同源同网”工程，解决农村饮水问题；全面完成农村电网改造升级工程，推进农村宽带、有线电视网络建设，扩大信息进村入户覆盖面，将农村贫困户危房全部纳入危房改造计划。农村文化、教育、卫生等公共服务水平得到进一步提高。

四、基本保障水平有新提升。建立贫困群众基本医疗保险、大病保险、医疗救助和临时救助体系，防止因病致贫、因病返贫。全县农村居民最低生活保障标准由2010年的1300元，提高到2016年的3565元，全县农村低保对象人数达6204人。

五、社会扶贫格局初步形成。“十二五”期间，各行业部门在资金、项目等方面向农村倾斜，使农村基础设施、社会保障、教育文化、医疗卫生等发展条件得到根本改善。从2012年开始，连续4年分两轮从县直部门单位选派129名机关干部到村担任第一书记，覆盖了129个经济薄弱村。专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫“三位一体”的大扶贫格局基本形成。

第二节 机遇挑战

一、有利条件

（一）各级对脱贫攻坚工作的重视程度不断提升。十八大以来，各级党委、政府把扶贫开发工作摆到了前所未有的重要位置，先后作出了一系列重大战略部署，持续推进扶贫工作理念创新、

模式创新和机制创新，深化精准扶贫、精准脱贫，为实现贫困群众全面脱贫提供了难得机遇。全县各级各部门高度重视脱贫攻坚工作，按照县负总责、镇抓推进、村抓落实的工作部署要求，坚持精准、创新、阳光理念，强化政策措施，凝聚了打赢脱贫攻坚战的强大合力，营造了脱贫攻坚的浓厚氛围。

（二）打赢脱贫攻坚战条件已经具备。“十二五”以来，我县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。“第一书记”抓党建促脱贫探索出成功路子，扶贫开发实践积累了丰富经验、提供了有益借鉴。养老、医疗、住房、最低生活保障等政策日趋完善。

（三）脱贫攻坚机制更加优化。县委、县政府调整充实了县扶贫开发领导小组，确定县委、县政府主要负责同志任组长、34个部门单位主要负责同志为成员。各镇全部配备专职工作人员，各村确定扶贫工作联络员，形成了纵向到底、横向到边的扶贫组织网络。制定出台一系列政策文件，完善资金投入机制，创新精准识别机制，健全帮扶工作机制，构建督查考核、培训宣传引导和廉政风险防范机制，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”期间全县扶贫开发取得了显著成效，但制约贫困人口脱贫的深层次矛盾仍然存在，贫困人口和低收入人口呈“插花式”分布，使扶贫开发难

度较大。

（二）困难挑战依然不少。全县脱贫攻坚工作仍然面临诸多困难和挑战，主要表现在：贫困人口和贫困边缘人口基数仍然较大，截至 2015 年底，全县建档立卡贫困人口 5761 户、11673 人；人均纯收入低于 3565 元的贫困人口 1903 户、3809 人，其中老弱病残贫困人口占比大，自我发展能力弱。

（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需进一步健全，帮扶方式与贫困需求对接的有效性有待进一步提高；从产业项目来看，2015 年度没有上级扶贫资金的支持，“十二五”期间产业扶贫项目规模小、带动作用不明显；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，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和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照国家、省、市扶贫工作要求，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”，确保全县人民

同步迈入全面小康社会。

第二节 基本原则

一、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、造血为主、输血为辅。侧重开发式扶贫，强化“造血”功能。坚持群众主体地位，调动贫困地区干部群众的积极性、主动性和创造性，增强其自我发展能力。

三、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，逐步解决区域性整体贫困问题。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、政府主导、合力攻坚。充分发挥党委、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。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。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，农村贫困户人均可支配收入增长幅度高于全县平均水平，基础设施建设和基本公共服务主要领域指标接近全县平均水平。

到 2020 年，全县贫困群众与全县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 3809 名农村贫困人口脱贫。2017 年起提高扶贫标准，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，逐年提高扶贫标准，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 依托优势企业，实施产业扶贫

一、创新产业扶贫模式。结合我县无省定扶贫工作重点村和建档立卡贫困人口呈“插花式”分布的特点，创新实施产业扶贫项目，以镇为单位，采取投资收益分红的模式，将镇内无劳动能力、无法通过就业实现脱贫的建档立卡贫困人口纳入项目覆盖范围，对其进行帮扶。2016 年度，全县投入各级财政专项扶贫资金 1394 万元，实施 10 个专项扶贫资金项目，收益 129.69 万元，用于全面打赢脱贫攻坚战。2017 年度，投入各级财政专项扶贫资金 947 万元，用于 8 个镇实施 8 个产业扶贫项目，该收益将进一步提高建档立卡贫困人口收入水平，巩固提升脱贫攻坚成果。2018 年至 2020 年，我县将持续增加财政专项扶贫资金投入，实施产业扶贫项目，带动贫困人口增收。

二、因地制宜实施“种养加”产业项目。支持建档立卡贫困人口因地制宜发展种植、养殖及农副产品加工项目，重点支持建档立卡贫困户发展林果、小杂粮、中药材种植，特色畜禽养殖及

农副产品加工项目。

三、延伸“种养加”产业链条。深入推进农业供给侧结构性改革，着力优化产业产品结构，依托当地主导产业，发展农副产品加工和休闲农业，延伸农业产业链条，提高农产品附加值。建设农产品加工聚集区。推进农业与服务业融合发展，加快发展农机服务、农资供应、农产品流通等农业生产性服务业，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。

四、推进产业配套服务。推进农村贫困人口农产品批发市场、农贸市场升级改造，建设一批商贸流通项目和物流园区。构建生鲜农产品城乡配送网络，鼓励在城市社区设立鲜活农副产品直销网点。发挥电商扶贫作用，协助建档立卡贫困户搞好产销衔接，建立畅通的销售渠道。

第二节 抓住阳光收益，开展光伏扶贫

一、实施光伏扶贫工程。支持有条件的镇、村开展光伏扶贫，重点扶持无劳动能力、无资源、无稳定收入来源的建档立卡贫困户。2016年，投资47万元财政专项扶贫资金用于淄博太奇农业有限公司10MW光伏发电建设项目光伏发电项目，带动建档立卡贫困户274户、555人；2017年，投资110万元财政专项扶贫资金用于淄博君灿5MW光伏发电建设项目，带动建档立卡贫困户273户、598人。2018-2020年，继续支持具备条件的镇村、企业和社会组织发展光伏扶贫。

二、科学确定推进方式。鼓励贫困户利用屋顶和庭院空闲地

建设分布式光伏发电项目；鼓励有条件镇利用荒坡等未利用土地、农业大棚等建设集中式光伏电站，收益统筹用于建档立卡贫困户脱贫。

三、完善工作推进机制。完善政府补助、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。鼓励光伏企业参与光伏扶贫工程。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，确保满足光伏扶贫工程并网需求。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。

第三节 实施电商扶贫

一、实施电商扶贫工程。引导发展电商业务。2016年，投资37万元财政专项扶贫资金用于鲁供天马电子商务平台升级改造建设项目，带动果里镇西埠村29户45人。2018-2020年年底，依托电商扶贫项目，实现贫困户通过电子商务销售特色农产品以及购买农资产品、日用消费品的目标。

二、完善网络物流体系。提升宽带网络基础设施建设水平，提高农村宽带普及率，促进农村宽带服务提速降费。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，为贫困户提供创业孵化服务。

三、建立网货供应监管体系。支持建档立卡贫困户从事网货生产加工，建立完善的供应体系。鼓励电商企业和农户签订生产购销协议。建立网销产品质量追溯体系，确保网货供应质量。

四、建立电商扶贫人才培养体系。制定电商扶贫人才培养规

划、方案，构建以政府部门、培训机构、职业学院等大中等院校为主体的电商扶贫人才培训体系，有针对性地开展培训。

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。实行建档立卡贫困人口免费培训清单制度，对在法定劳动年龄内有就业愿望和培训需求的建档立卡农村贫困人口开展就业技能培训。推进职业教育与企业招工相结合，开展订单定向培训。依托职业学院、技师学院等职业院校及相关部门公开认定的定点培训机构，开展厨师、电焊、维修、家政服务、机动车驾驶等职业培训，实现应培尽培。

二、开展技能提升培训。加强外出务工贫困人口岗位培训，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。

三、开展自主创业培训。实施返乡农民工创业培训计划，推进返乡农民工创业培训工作。发挥中央农业广播电视学校柜台分校的作用，打造“创业导师+扶贫对象”的创业扶贫培训模式。

第二节 拓展转移就业渠道

一、推进就地就近转移就业。鼓励各镇开展就业扶贫车间建设，促进有劳动能力的建档立卡贫困人口就地就近就业，县财政对就业扶贫车间进行奖励。实施巾帼居家创业就业脱贫行动，着力发展适合妇女特点的产业，带动贫困妇女实现就近就地创业就业；支持贫困人口从事农产品加工等生产活动或来料加工业务，实现就地就近就业。

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，对持有残疾证或距享受社会养老保险待遇不足 5 年的劳动年龄农村贫困人口，通过市场渠道无法实现就业的，开发保安、保洁、绿化等公益岗位，进行托底安置。

三、开展“春风行动”。县人社局联合扶贫办、工会、妇联积极开展“春风行动”，通过活动开展，让有转移就业意愿的建档立卡农村贫困劳动力得到便捷的政策咨询、岗位信息、职业指导和职业介绍；有技能提升愿望的贫困户得到职业技能培训；有创业愿望的贫困户得到创业培训、创业服务和相应的政策扶持；有用人需求的企业和各类单位得到高效优质的就业服务。

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。设立创业扶贫担保资金，专项用于建档立卡贫困人口创业扶贫担保贷款。对符合条件的小额扶贫信贷条件的贫困人口发放创业扶贫担保贷款，按规定给予贴息。2017 年，县扶贫办、财政局、邮储银行按照《山东省小额扶贫信贷贴息和风险补偿操作办法》签订协议，存入风险补偿金 300 万元，放大 10 倍，为建档立卡贫困人口创业扶贫担保贷款提供支持。

二、优化创业就业环境。鼓励有能力有意愿的建档立卡贫困人口自主创业，按规定给予一次性创业补贴。鼓励创业孵化基地、园区优先为农村贫困人口创业提供创业场所，给予一定期限的场地租赁费用减免。将符合条件的吸纳农村贫困人口创业的各类创业孵化基地和创业园区，优先纳入县级创业孵化示范基地和创业示范园区评估认定范围。

第五章 住房保障

一、实施精准改造。我县 2016 年完成建档立卡贫困户危房改造 47 户，其他一般农户 113 户。“十三五”期间，根据农村危房的动态特性，结合贫困标准的调整，对全县符合改造条件的建档立卡贫困户、低保户、农村分散供养特困人员和贫困残疾人家庭新增危房改造任务实施动态跟踪，及时调整改造计划，确保贫困户住房安全。

二、加大支持力度。积极争取各级资金，适当提高补助标准，对建档立卡贫困户、低保户、农村分散供养特困人员和贫困残疾人家庭危房改造实施托底补助。

三、严格质量标准。严格执行国家农村危房改造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。

第六章 教育支持脱贫

进一步提升幼儿园办学条件、实施乡村教师支持计划等措施，提高农村教育质量，提升贫困人口基本素质；继续实施城乡学校结对帮扶，实现城乡教育资源共享、校际教育资源共享，提高农村学校管理水平和教育质量；继续完善困难学生资助体系，实现建档立卡家庭子女教育资助过程全覆盖。

第一节 提升基础教育水平

一、实施农村学前教育办园条件提升计划。加大对全县农村幼儿园的建设力度。全县计划新建改扩建幼儿园 10 处。鼓励幼

儿园争先创优，提升幼儿园标准化建设水平，深化城乡幼儿园结对帮扶和幼儿园特色活动展评，促进园所内涵提升，以特色教育为突破口，全面提高农村幼儿园保教质量。

二、深化乡村教师支持计划。继续实施乡村教师支持计划。持续推进校长教师交流轮岗，城区义务教育学校校长、教师交流轮岗比例每学年不低于应交流教师总数的 10%。组织开展名师名校长“送教下乡”活动，面向乡村学校开展订单式教研活动，提升乡村教师专业素养。全面开展“国际理解教育”活动，实现乡镇中小学全覆盖。

三、继续实施农村教师培训计划。继续以“乡村教师提升工程”为抓手，加强农村教师培养培训，继续做好城区学校名校长、名师与农村学校结对帮扶工作，举办农村英语教师骨干培训班、对农村家庭教育指导教师进行教学技能培训。完成对农村小学校长和幼儿园园长及骨干教师培训。

第二节 加大职业教育支持力度

一、做好建档立卡贫困家庭劳动力培训工作。依托职业学校、成人教育机构、县镇社区教育中心等教育培训机构，积极承办对转移就业农村劳动力和农村未继续升学的应届毕业生等新成长劳动力开展的职业技能培训。根据新农村建设新型人才的需求，科学设置专业，优化培训内容，确保学员坐得下、听得进、有提高、能上岗。创新培训模式，突出技能注重实效，采取案例教学、技能训练方式，集中培训、个体辅导相结合，确保培训质量。

二、完善职业教育精准扶贫支持体系。提高职业教育精准扶

贫支持能力。根据扶贫攻坚工作需要，加强职业学校基础能力建设，积极引导初中毕业生根据自身情况选择职业教育。面向建档立卡贫困家庭学生征求就学意愿，引导他们合理选择学校和专业。以区域内的淄博建筑工程学校为主体，实施“定向招生、订单培养、精准脱贫”。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。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，优先推荐农村贫困毕业生就业。

第三节 构建教育扶贫帮扶体系

一、继续实施城乡学校结对帮扶计划。深入推进“共同体+联盟”集团化办学模式，进一步加强县属学校对成员学校的全面帮扶活动。在教育集团内继续深化学校管理帮扶、教育教学帮扶、教师专业发展帮扶、办学条件帮扶、校园文化建设帮扶，确定结对帮扶学校，制定年度帮扶计划，明确帮扶重点和帮扶形式，拓宽帮扶渠道，突出帮扶实效。

二、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建档立卡资助全覆盖。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，免除作业本费、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。

三、健全农村留守儿童关爱体系。对县域内农村在校留守儿童信息进行完善，为每名留守儿童建立专门档案和联系卡。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。做好法制宣传和安全教育，帮助儿童增强防范不法侵害的意识，掌握预防意外伤害的安全常识。依托家长委员会，开展家教宣传、家长走访、讲座咨询等活动，多方位、多渠道向留守儿童父母传播家庭教育科学知识。在农村中小学建设或结合现有功能室设立留守儿童关爱活动室，配备图书和阅览设施、计算机、亲情电话等，为农村留守儿童开展阅读、亲情联络等提供场所和条件。2017年，进一步做好留守儿童登记建档工作，完善留守儿童档案和联系卡；加强留守儿童安全、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。

第七章 健康扶贫

2016-2018年，分类救治患病贫困人口，完成国家、省定标准规定的贫困人口患者救治任务。进一步提高基层医疗服务体系建设水平和服务能力，到2018年底，所有患病贫困人口都能得到有效、及时救治，全县卫生资源、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省平均水平以上，解决因病致贫、因病返贫的长效机制基本建立。

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。加强村卫生室建设，对基础设施相对薄弱的卫生室进行提升改造，县卫生局将调剂部

分资金进行补助。通过加强技能培训和进修，进一步提升乡村医生的服务水平，实现贫困户基本医疗服务全覆盖。

二、全面提升镇卫生院服务能力。全面推进卫生院标准化建设项目，2016 年全县完成 2 处卫生院的一级甲等卫生院评审，完成 3 处卫生院的一级乙等卫生院评审。加快区域影像、区域心电系统建设，2017 年实现覆盖全县所有镇卫生院和三处县级医院的区域影像和心电远程诊断系统与市级平台对接，促进优质医疗资源下沉，让贫困群众在基层享受到上级专家的诊疗服务。

三、加强县域内综合医疗服务能力。按照保基本、兜底线、补短板的思路，继续推进全县基层医疗卫生机构标准化建设，确保 2017 年前全部达标。进一步强化政府办医责任，合力规划设置标准化村卫生室，2017 年改造提升 60 余处村卫生室。不断夯实基层卫生人才根基，推行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，镇卫生院专业卫生技术人员至少接受一次专业轮训。2020 年，每千名农村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、加大贫困人口医疗救助力度。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，加强残疾人医疗保障和医疗救助。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医疗保险个人缴费资助政策，完善重度残疾人医疗报销制度，将符合规定的医疗康复项目纳入报销范围。加大对大病保险的支持力度，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，年度大病保险最高支付限额提高到 50 万元。对重点救助对象，给予二次医疗救助，在年度救助限额内按不低于 70% 的比例给予救助。

二、实行贫困人口签约医生服务。对每个贫困人口确定一名签约医生，实行一对一免费健康咨询服务。为患病的贫困人口大病实行分类救治，分级诊疗，联系协调最佳救治医疗机构，协助办理治疗相关手续，让患者在最短时间内得到及时有效的治疗。

三、开展贫困人口先诊疗后付费服务。贫困人口在县域内的县级以下公立医疗机构住院，享受“先诊疗后付费”流程就医，避免因费用而影响治疗的现象发生。

四、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。

五、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。

六、实施重大公共卫生妇幼项目和基本公共卫生服务项目。对全县所有 65 岁及以上老年贫困人口实施健康查体全覆盖，检查项目包括：血常规、尿常规、肝功能（血清谷草转氨酶、血清谷丙转氨酶和总胆红素）、肾功能（血清肌酐和血尿素氮）、空腹血糖、血脂、心电图检测和腹部 B 超检查。对贫困孕产妇实施住院分娩补助，对符合生育政策的贫困孕产妇每人补助 500 元。免费为全县贫困育龄妇女发放叶酸，预防儿童神经管畸形等疾病。免费为全县所有贫困家庭实施新生儿四病筛查和适龄妇女宫颈癌、乳腺癌检查。

七、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。统筹县、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。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，分期分批对全市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。

第三节 加强疾病预防控制和公共卫生管理

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、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。加大卫生城镇创建和“健康细胞”工程建设力度，持续深入开展环境卫生整洁行动，目前，我县旱厕改造工作已全面完成，2017 年对旱厕改造工作进行评估验收，督导镇村做好后续服务工作。

三、推动健康教育促进，提高健康素养。创新健康教育的方式和载体，充分利用卫生计生网站、移动客户端等新媒体，推进“互联网+医学科普”，传播权威健康科普知识，引导广大群众养成文明健康的生活方式。以农村基层为重点，以学习为突破口，广泛开展“健康大讲堂”活动、“健康文化墙”建设，加强地方病、慢性病、传染病等重点领域的健康教育工作，引导贫困人口科学就医、合理用药。将各级各类医疗卫生计生机构作为开展健康教育与健康促进的主要阵地，组织开展专业化、大众化健康讲座活动。积极开展健康教育服务，开展高危行为干预，促进卫生服务模式由“重疾病治疗”向“重疾病预防”转变。

第八章 社保兜底

进一步完善社会保障制度，认真开展农村低保与扶贫开发在政策、对象、标准、管理、信息等方面的有效衔接工作，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，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。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，探索建立城乡统一的特困人员供养制度，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。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。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。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。引导带动商业保险机构实施“银龄安康”工程，大力推进“夕阳扶老”养老机构“智护圈”示范工程，为低保、特困、高龄等特殊群体老年人提供养老保障。

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、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。推进特困人员供养机构安全改造提升，逐步提高生活不能自理特困人员集中供养率；守住安全底线，扎实做好公办养老机构安全隐患排查和整改、消防设施的检修维护、消防演练等工作。

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“三留守”人员关爱服务体系。加强服务设施和服务队伍建设，提高管理服务水平。构建家庭、学校、基层组织、政府和社会力量相互配合衔接的留守儿童关爱服务网络，加强对“三留守”人员的生产扶持、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，实施精准康复服务，为其提供必要的训练服务或辅助器具适配服务。加大儿童康复救助力度，实现 0-6 岁残疾儿童抢救性康复救

助全覆盖，按标准保障受训儿童康复训练费用，并为其家庭发放生活补贴。

（二）教育培训脱贫工程。开展贫困残疾人实用技术免费培训。

（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”，支持贫困残疾人自主创业，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年实现全覆盖。

（五）实施贫困残疾人无障碍改造工程。对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。建立健全以县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 社会帮扶

第一节 扎实推进驻村帮扶

一、实现驻村帮扶全覆盖。加大驻村帮扶工作力度，精准选配第一书记，确保经济薄弱村都有第一书记驻村帮包，每个贫困户都有帮扶责任人，脱贫任务不完成，帮包单位不脱钩、干部不撤回。

二、精准落实帮扶措施。突出抓好基础设施建设、脱贫产业培育、社会事业发展等工作。指导所帮扶的贫困村用足用好各项

扶贫政策，科学安排专项资金精准使用。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。做好社会帮扶的争取和对接工作。

三、加强第一书记驻村帮扶管理服务。第一书记与派出单位工作脱钩，由县委组织部、镇党委和派出单位共同管理。县组织部门加大对第一书记工作抽查力度，注重挖掘推广宣传第一书记工作先进典型。

第二节 扶贫协作帮扶

一、做好协作帮扶工作。做好与滨州市阳信县的扶贫协作工作，按照“互通有无、优势叠加、注重产业、突出就业”原则，从产业扶贫、就业扶贫、社会扶贫、人才交流等方面开展协作。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，确保帮扶成效。聚焦精准扶贫，广泛动员全县各方面力量，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。

二、积极开展区域扶贫协作。支持经济实力强的唐山镇、果里镇分别与阳信县的金阳街道、水落坡镇对口协作。在产业扶贫合作、企业裂变扩张、人才交流、劳务协作、基础设施建设等方面与被帮扶镇（街道）进行合作。充分发挥富裕村的示范辐射作用，鼓励富裕村与贫困村合作联营，走共同发展的双赢之路。县政府和有关部门，积极组织贫困村到富裕村参观学习好经验、好做法。

第三节 开展县直部门结对帮扶

实现县直部门结对帮扶全覆盖，安排县直部门与经济薄弱村结对帮扶。强化部门帮扶责任，县直部门通过资金支持、捐赠扶贫、产业对接、就业帮扶等措施，积极参与全县脱贫攻坚。

第四节 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。动员社会各界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，招募扶贫志愿者参加支教支医、文化下乡、关爱助学、科技推广、创业引领、资源开发等扶贫活动。实施“三支一扶”计划，开展大学生“三下乡”社会实践活动，每年暑期组织大学生组成各类社会实践团队，到贫困人口较多的村开展政策宣讲、支教支医、科技推广、关爱助学、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。

第十章 改革试验区建设

坚持以投资收益扶贫为核心，探索与实践扶贫资金与镇集体资产资源、农户闲置资产及民间资本捆绑，依托当地优势资源，带动乡村旅游和特色项目建设，逐步实现村集体经济壮大、贫困户脱贫致富。

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。引导有经营性资产和“四荒地”等闲置资源的村，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。

探索股权制度改革，将各级财政专项扶贫资金形成的资产，帮扶企业、行业部门、爱心捐赠及整合的其它资金形成的资产，以及村集体原有的资产、资源按照比例折股量化到贫困群众、普通群众和村集体，优先保障丧失劳动能力的贫困户。健全完善资金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。同时，按照平等自愿、利益共享、风险共担的原则，鼓励农民以土地、闲置房屋和资金等多种方式入股经营，实现农村资产向农村资本转变，多渠道增加农民财产性收入。

二、构建新型农业生产经营体制，夯实产业扶贫基础。将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、建立新型城乡一体化机制，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，阻断贫困现象代际传递。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。探索建立城乡统一的土地、房屋产权登记制度，逐步建立城乡统一的土地交易市场。探索实施并扎实推进农户承包土地经营权、林权、“四荒”土地使用权、农村集体经营性资产、农业生产设施设备、小型水利设施使用权等农村产权交易，推进农村产权流转交易公开、公正、规范运行。

四、探索建立农村特殊困难群体幸福指数提升帮扶机制。通过实施后诸村特殊困难群体幸福指数提升课题项目，探索提升农村特殊困难群体幸福指数路径，促进农村建档立卡贫困户长期稳定脱贫，人均纯收入达到 5000 元以上。进一步改善农村特殊困难群众的生活质量，提升贫困户幸福指数，群众收入大幅度提高，农村整体面貌发生根本性改变。

第十一章 能力建设

一、加快农村道路基础设施建设。2016 年投资约 3100 万元，为全县 8 个镇的 53 个行政村硬化农村公路约 35 公里；投资约 500 万元为全县县乡道路的安保设施进行完善，提升农村道路服务水平；大幅提高镇村改造、建设农村公路补助标准；开通第二条环城公交线路 612 路，不断优化、调整公交站点，完善城乡一体客运服务体系，方便城乡居民出行。全力推进城乡公交一体化。整合现有资源，实现县内客运集约化经营，公交集约化改造工作预计于 2017 年底全部完成。“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、加快扶贫电网改造升级。2017 年年底，改造影响安全的低压线路等老旧设备；淘汰高耗能配电变压器；确保贫困户生活用电、农业生产用电保障达到 100%。集中建设分布式光伏发电系统，实现贫困户有效增收，通过补偿带动贫困户脱贫。

三、加快推进农村饮水安全巩固提升。“十二五”期间，我县已全部实现城乡自来水“同源同网”工程。“十三五”期间，将进一步健全完善城乡供水一体化工程监督管理，保障农村贫困人口饮水安全问题。

四、加快农田水利设施建设。加强农田水利设施的维护管理，努力保持旱涝保收、稳产高产；加快实施生态水系修复提升工程，进一步改善生态环境，提高村民宜居水平，充分发挥水利的基础性、先导性、保障性作用；大力实施农田水利工程，提高农业综合生产能力。

五、加快农村信息化建设。健全农村信息基础设施建设，积极落实《淄博市信息基础设施规划》，加大对农村区域网络建设投资力度，在村村通光缆的基础上，加快宽带网络升级改造，推进光纤入户，提升农村家庭宽带接入能力，实现全县农村家庭 4M 宽带接入能力达到 100%。

六、加快实施村庄环境综合整治。全面推进农村“五化”建设，到 2020 年，基本实现“户户通”“街街亮”“村村净”。在此基础上，推进美丽乡村标准化建设，坚持每年整体提升一批

示范片区，打造一批三级联创示范村，确保我县到 2020 年建成省级示范村 15 个以上、市级示范村 30 个以上、县级示范村 100 个以上，全县 90%以上的村庄达到美丽乡村建设标准。

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。组建并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。要建立健全县抓推进、镇抓落实的工作体制。县、镇、村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。县、镇要及时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。

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，管好用好扶贫资金。加强财政监督检查和审计、稽查工作，充分发挥社会监督作用，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信息公开制度。

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。科学编制县级“十三五”脱贫攻坚规划。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，加强典型引导，营造全社会关注贫困人口、推进扶贫开发的良好氛围。

三、建立贫困人口主体参与机制。充分发挥党员干部的引领作用、致富带头人的示范作用，帮助引导农村贫困人口提振信心，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。完善贫困人口退出标准和程

序。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，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，阻断贫困代际传递。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，确保脱贫攻坚期内每年增幅高于本级财政收入增长幅度 20% 以上。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。

二、统筹金融政策。发挥多种货币政策工具正向激励作用，安排更多的政策性贷款支持扶贫工作。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。建立健全农村贫困人口融资风险分担和补偿机制。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。

第四节 强化考核督查

一、加强督导督查。加强对各镇、县直各领导小组成员单位的督查力度。对各镇实行一月一调度、一月一督查、一月一排名、一月一通报，对县直各领导小组成员单位实行一月一调度、一季一督查，对阶段性重点工作不定期跟踪抽查、督导。对督查中发现的问题进行通报，要求限期整改。建立资金使用、产业发展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、严格问责制度。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。

桓台县人民政府办公室

2017 年 7 月 26 日印发
