

吉林省“十三五”脱贫攻坚规划

目 录

前 言	(1)
第一章 总体要求	(4)
第一节 指导思想	(4)
第二节 基本原则	(4)
第三节 脱贫目标	(6)
第二章 产业发展脱贫	(7)
第一节 特色产业扶贫	(8)
第二节 乡村旅游扶贫	(10)
第三节 电商扶贫	(10)
第四节 资产收益扶贫	(11)
第五节 科技扶贫	(12)
第三章 转移就业脱贫	(15)
第一节 大力开展职业培训	(15)
第二节 多渠道促进转移就业	(16)
第四章 易地搬迁脱贫	(17)
第一节 精准识别搬迁对象	(17)

第二节	积极稳妥实施搬迁安置	(18)
第三节	促进搬迁群众稳定脱贫	(19)
第五章	生态保护扶贫	(20)
第一节	加大生态保护修复力度	(20)
第二节	建立健全生态保护补偿机制	(21)
第六章	教育扶贫	(23)
第一节	进一步提升基础教育水平	(23)
第二节	大力发展职业教育	(24)
第三节	提高高等教育服务能力	(25)
第四节	降低贫困家庭就学负担	(25)
第七章	健康扶贫	(26)
第一节	提升医疗卫生服务水平	(26)
第二节	提高医疗保障水平	(27)
第三节	加强疾病预防控制和公共卫生	(28)
第八章	兜底保障	(29)
第一节	健全最低生活保障制度	(29)
第二节	健全“三留守人员”和残疾人关爱服务体系	(31)
第三节	一事一议帮扶脱贫	(32)
第九章	社会扶贫	(32)
第一节	扶贫协作	(32)
第二节	定点帮扶	(34)

第三节	企业帮扶	(36)
第四节	军队帮扶	(37)
第五节	社会组织和志愿者帮扶	(37)
第十章	提升贫困地区区域发展能力	(38)
第一节	解决区域性整体贫困	(39)
第二节	加强贫困地区重大基础设施建设	(41)
第三节	着力改善贫困村生产生活条件	(43)
第十一章	资金项目安排	(47)
第一节	投资规模需求	(48)
第二节	项目安排	(48)
第十二章	保障措施	(51)
第一节	创新体制机制	(51)
第二节	加大政策支持	(53)
第三节	强化组织实施	(55)

前 言

打赢脱贫攻坚战，是党中央、国务院重大战略决策，是实现“两个一百年”奋斗目标的重要举措。“十二五”以来，吉林省委、省政府深入贯彻落实党中央、国务院关于扶贫开发工作一系列精神，不断加大扶贫开发力度，凝聚各方力量，重点攻关，扶贫开发取得显著成就。五年内，全省现行标准下农村贫困人口减少 120 万，贫困发生率降低到 5.8%。全面实施扶贫开发整村推进，贫困地区基础设施条件得到较大改善，贫困群众生产、生活条件和基本公共服务水平明显提高。贫困地区农民收入增速高于全省平均水平，就医难、住房难、行路难和饮水不安全等问题显著缓解。扶贫开发机制进一步完善，全面完成农村贫困人口建档立卡工作，为打赢脱贫攻坚战奠定了良好的基础。

当前，贫困问题依然是我省经济社会发展中最突出的“短板”，脱贫攻坚形势复杂严峻，脱贫攻坚任务依然繁重。我省是农业大省，农村贫困人口规模仍然庞大，贫困面广、贫困程度深，面临着严峻的挑战。截至 2015 年底，全省还有 70 余万农村建档立卡贫困人口，主要分布在东部高寒山区、西部干旱盐碱沙化两个省级集中连片特困地区和建档立卡贫困村中。这些地区贫困人口多数因病因残长期贫困，减贫成本高，是脱贫攻坚中最难

啃的“硬骨头”。当前国内外经济形势更加错综复杂，经济下行压力不断加大，地区间经济发展分化程度进一步加剧，东北经济下滑趋势还没有完全停止。我省属欠发达省份，财力基础薄弱，产业结构不优，发展活力不强，就业渠道狭窄，贫困人口增收困难。农业是我省农民收入的主要来源之一，农产品价格持续走低特别是玉米价格的下降，严重影响贫困地区农民增收，致使脱贫工作难度进一步加大。打赢脱贫攻坚战，时间特别紧迫，任务特别艰巨。

“十三五”时期是打赢脱贫攻坚战的决胜期，也是重要的机遇期。新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化的同步推进和国家重大区域发展战略的加快实施，为贫困地区发展提供了良好环境和重大机遇，特别是国家综合实力不断增强，为打赢脱贫攻坚战奠定了坚实的物质基础。党中央、国务院制定出台了系列重大政策措施，为举全国之力打赢脱贫攻坚战提供了坚强的政治保证和制度保障。各地区、各部门及社会各界积极行动、凝心聚力、锐意进取，形成强大合力。打赢脱贫攻坚战，确保到2020年现行标准下农村贫困人口实现脱贫，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，是促进区域协调发展的重要途径，是促进民族团结、边疆稳固的重要保证，是全面建成小康社会的重要内容。

本规划依据《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》《中华人民共和国

《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》、全国《“十三五”脱贫攻坚规划》、《国家发展改革委办公厅 国务院扶贫办行政人事司关于编制省级“十三五”脱贫攻坚规划的通知》和《中共吉林省委 吉林省人民政府关于全面推进脱贫攻坚的实施意见》、《吉林省国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》等相关文件精神，结合全省农村贫困状况实际编制。主要阐明“十三五”时期全省脱贫攻坚总体思路、基本目标、主要任务和重大举措，是指导脱贫攻坚工作的行动指南，是如期完成精准扶贫、精准脱贫的基本遵循。

规划范围涵盖全省东西两个集中连片特殊贫困地区 15 个片区县、1489 个建档立卡贫困村及 70.1 万建档立卡贫困人口。

第一章 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、六中全会精神以及中央扶贫开发工作会议精神，以习近平总书记扶贫开发战略思想为指导，紧密围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固确立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，实施精准扶贫、精准脱贫方略，以实现农村贫困人口脱贫和如期全面建成小康社会为目标，以东部高寒山区、西部干旱盐碱沙化两个集中连片特困地区和建档立卡贫困村为主战场，坚持“开放式”扶贫、“造血式”扶贫，坚持政府、市场、社会“三位一体”大扶贫格局，举全省之力，以更有力的举措、更精准的行动、更超常的力度，强力推进实施一批脱贫工程，加快推进贫困地区基础设施建设，努力培育带动贫困人口长期稳定增收的优势特色产业，全面改善贫困地区生产生活条件，不断增强贫困地区和贫困人口自我发展能力，确保与全国同步进入全面小康社会。

第二节 基本原则

坚持精准扶贫、精准脱贫。突出目标导向、问题导向，落实脱贫对象、项目安排、资金使用、措施到户、因村派人、脱贫成效“六个精准”的要求，下一番“绣花”功夫，注重“精准滴

灌”“靶向治疗”，因地制宜、分类施策，真正在精准施策上出实招、在精准推进上下实功、在精准落地上见实效，做到扶真贫、真扶贫、真脱贫，使脱贫更加有效、更可持续。

坚持党的领导、形成合力。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，省、市、县、乡、村五级书记抓扶贫，发挥基层党组织的堡垒作用。强化政府脱贫攻坚的主体责任，引领市场、社会协同发力，合力攻坚，构建政府、市场、社会“三位一体”大扶贫格局。

坚持统筹推进、改革创新。脱贫攻坚要与经济社会发展相衔接，与新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化相统筹，充分发挥政府主导和市场机制作用，稳步提高贫困人口增收脱贫能力，逐步解决区域性整体贫困问题。以改革创新推进脱贫攻坚，不断完善资金筹措、资源整合、利益联结、监督考评等机制，增强贫困地区发展活力。

坚持保护生态、持续发展。牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念，把生态保护放在优先位置，探索生态脱贫新路子，推动扶贫开发与资源环境相协调、脱贫致富与可持续发展相促进，让贫困人口从生态建设与修复中得到更多实惠。

坚持自力更生、艰苦奋斗。充分发挥群众的主体作用，保障贫困人口平等参与、平等发展权利，倡导脱贫光荣，破除“等、靠、要”思想。注重扶贫先扶志，在用好国家扶持政策的前提下，处理好国家、社会帮扶和自身努力的关系，激发贫困地区和

贫困人口自我脱贫的内生动力，增强自我发展能力，变“要我脱贫”为“我要脱贫”，靠自己的勤劳双手和聪明才智脱贫致富。切实提高扶贫成果可持续性，让贫困人口有更多的获得感。

第三节 脱贫目标

按照“确保农村贫困人口实现脱贫，建档立卡贫困村全部出列，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困”的总要求，坚决打赢脱贫攻坚战，力争到 2019 年末基本完成全省脱贫攻坚任务，到 2020 年，稳定实现现行标准下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，贫困地区农民人均可支配收入比 2010 年翻一番以上，增长幅度高于全国平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平，从根本上解决区域性整体贫困。

表 1 “十三五”时期贫困地区发展和贫困人口脱贫主要指标

指 标	2015 年 (基数)	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	属性	数据来源
建档立卡年度脱贫人口 (人)	700739	166854	140266	87314	实现 全面 脱贫	约束性	省扶贫办
建档立卡贫困村年度退出 (个)	1489	663	511	315		约束性	省扶贫办
贫困县摘帽 (个)	15	0	4	11		约束性	省扶贫办
实施易地扶贫搬迁贫困人口 (人)	12233		全部解决			约束性	省发展改革委、 省扶贫办
贫困地区农民人均可支配收入增速 (%)	15			年均增速 高于全国 平均水平		预期性	省统计局
贫困地区农村集中供水率 (%)	75	82				预期性	省水利厅

指 标	2015 年 (基数)	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	属性	数据来源
建档立卡贫困户存量危房改造率(%)	—	100				约束性	省住房城乡建设厅、省扶贫办
贫困县小学净入学率、初中净入学率(%)	99			99		预期性	省教育厅
建档立卡贫困户因病致(返)贫户数(万户)	26.85			基本解决		预期性	省卫生计生委
建档立卡贫困村集体经济年收入(万元)	2			≥5		预期性	省扶贫办

——现行标准下农村建档立卡贫困人口实现脱贫。贫困户有稳定增收渠道和收入来源，家庭年人均可支配收入稳定超过国家扶贫标准，实现“两不愁、三保障”。

——建档立卡贫困村有序出列。村贫困发生率降至 2% 以下（延边州为 3% 以下），村内基础设施、基本公共服务设施和人居环境明显改善，基本农田和农田水利等设施水平明显提高，特色产业基本形成，集体经济有一定规模，自治管理能力不断增强。

——贫困县全部摘帽。县贫困发生率降至 2% 以下（延边州为 3% 以下），县域内基础设施明显改善，基本公共服务能力和水平进一步提升，全面解决出行难、就医难等问题，社会保障实现全覆盖，县域经济不断壮大，生态环境有效改善，可持续发展能力不断增强。

第二章 产业发展脱贫

立足贫困地区资源禀赋，整合财政涉农资金，加大金融支持

力度，紧紧围绕建档立卡贫困人口增收脱贫，以市场为导向，因地制宜，发挥新型经营主体和龙头企业带动作用，加快培育一批能带动贫困户长期稳定增收的特色优势产业，培育壮大村集体经济。建成一批贫困人口参与度高的特色产业基地，到 2019 年，初步形成“一村一品”“一乡一特”“一县一业”的产业格局，建档立卡贫困村集体经济明显壮大，自我发展能力显著增强。

第一节 特色产业扶贫

优化发展种植业。大力调整种植结构，重点发展适合当地气候特点、经济效益高、市场潜力大的优势品种，建设一批贫困人口参与度高、受益面广的农产品生产基地。大力发展设施农业，积极建设一批设施蔬菜、食用菌、水果、花卉等特色优势产品种植基地。东部地区重点引导带动贫困户开展天麻、贝母等中药材，木耳、香菇等食用菌，大榛子、苹果梨、桃李、蓝莓、烤烟、紫苏等经济作物和林果种植。中部地区推进集中连片、旱涝保收、稳产高产、生态友好的高标准农田建设，巩固提升粮食综合生产能力，重点推进优质玉米、绿色有机水稻大宗作物种植及棚膜蔬菜、葡萄、苗木等经济作物和林果栽培。西部地区重点开展谷子、燕麦、绿豆、花生为主的杂粮杂豆，弱碱富硒水稻、马铃薯、“三辣”等种植。加强服务和技术指导，推行全程控制和品牌发展战略，推进基地化建设、规模化发展、标准化生产、产业化经营，提升产品品质规格和市场竞争力，保障贫困人口在发

展特色种植业中取得实惠和效益。

积极发展养殖业。立足贫困地区资源优势，发展规模适度的“特色、优质、高效、安全、生态”的畜牧养殖小区，支持现有养殖场（户）的圈舍改造、良种引进、防疫管理、粪污处理等养殖基地建设，带动贫困户发展畜牧业脱贫致富。因地制宜发展适度规模标准化养殖，建立健全畜禽良种繁育和防疫体系，加强地方品种保护与开发利用，发展地方特色养殖业。东部地区重点推进延边黄牛、森林猪、林蛙、梅花鹿、蜂等山区特色养殖；中部地区重点推进土鸡、蛋鸡、肉牛、肉猪等规模养殖；西部地区大力发展草食畜牧业，坚持草畜平衡，着力推进肉羊、优质绒毛用羊、草原红牛、肉驴、天鹅、大雁等草原特色养殖。支持有条件地区贫困户有序发展健康水产养殖业，在冷水资源丰富地区，积极发展冷水鱼等区域特色水产养殖产业；在水田种植区，因地制宜推进稻田鱼、稻田蟹、稻田鳅等综合种养模式，盐碱地区发展耐盐碱水产养殖。

搞好特色加工业。围绕农产品的深、精加工上项目，延伸产业链条，提升对农产品的深加工层次，提高产品的科技含量，增加产品附加值，引导农产品加工企业向前端延伸带动贫困群体建设原料基地，鼓励农产品加工企业市场主体组建产业联盟，与农民建立稳定的订单和契约关系，以“订单农业”“保底收益、按股分红”等多种形式，构建让贫困群众分享加工流通增值收益的利益联结机制，带动贫困户就业、增收。依托中粮、皓月、大

成、修正、益盛、德盛等行业龙头企业，推动杂粮杂豆、畜产品、长白山绿色食品、中药材、林特产品等深加工，努力做大做强一批农产品加工企业，培育壮大一批区域知名品牌。进一步增强市场综合竞争能力，扩大市场占有率。通过加工转化、带动就业、入股分红等方式增加贫困群众收入。

第二节 乡村旅游扶贫

立足资源特色和生态环境优势，突出乡村生活生产生态特点，培育发展农业旅游、生态旅游、民俗旅游、文化旅游、休闲旅游。以具备乡村旅游基本条件的建档立卡贫困村为重点，开展乡村旅游脱贫攻坚工程，开发形式多样、特色鲜明、个性突出的乡村旅游产品。鼓励具有一定条件的贫困户开办农家乐、旅游商店、家庭旅馆等旅游经济实体，引导各类投资者与建档立卡贫困村、贫困户合作开发具有地域特色的旅游产品及工艺品、纪念品、土特产等旅游商品。鼓励贫困群众直接参与乡村旅游“食、住、行、游、购、娱”等各环节。切实加大资金、优惠政策、人员培训、品牌建设、宣传推介等支持力度，促进乡村旅游持续健康发展，带动更多建档立卡贫困村和贫困人口通过参与旅游产业发展实现脱贫致富。

第三节 电商扶贫

将农村电子商务作为精准扶贫的重要载体，积极推进农村电子商务发展。依托淘宝、京东、苏宁易购和开犁网、亿家宜惠、

欧亚易购等省内外电子商务交易平台，对贫困地区农特产品进行整体包装、营销推广和交易服务，支持电子商务企业与农业企业、农村经纪人、种植大户、农业团体建立联系和协作机制，在贫困县建档立卡贫困村建设“产地直供”“产地直发”电子商务基地，打造吉林农产品网上集散地和电商品牌。充分发挥佳邻社区电子商务平台城市社区覆盖人群多、营销能力强的优势，建立贫困县农产品进城的线上线下便捷通道。优先支持贫困县建设县域电子商务公共服务中心，在具备条件的村（屯）建设村级电子商务服务站，实现农村电子商务体系全覆盖。瞄准建档立卡贫困户，建立“一店带多户”“一店带一村”“一店带多村”的网店带贫工作机制，形成电子商务全产业链精准带贫模式。加强对贫困户的实用技术培训，采取多种分类培训方式，重点培训电子商务理论、政策、实际操作等内容。打造一支懂信息技术、会电商经营、能带动脱贫的本土电商队伍。到2020年，所有贫困县都建成农村电子商务公共服务中心，有条件的建档立卡贫困村设有村级电子商务服务站。

第四节 资产收益扶贫

按照“资源变股权、资金变股金、农民变股民”的思路，大力推广资产收益脱贫模式，让因病致贫返贫、因残致贫、低保对象等无劳动能力的贫困人口更多享受产业发展的成果。

推进村集体资产入股，将农村集体资产、集体所有的土地等

资产资源使用权作价入股，形成集体股权并按比例量化到农村集体经济组织，增加集体经济收入。建立健全收益分配机制，强化监督管理，确保持股贫困户和农村集体经济组织分享资产收益。推进扶贫资金入股，将财政专项扶贫资金、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，折股量化到建档立卡贫困户，优先保障丧失劳动能力的贫困户，确保贫困户获得保底收益和利润分红收益。推进自有资产入股，鼓励和引导贫困户将已确权登记的土地承包经营权入股企业、合作社、家庭农场，与新型经营主体形成利益共同体，分享经营收益。新型经营主体要发挥技术优势和经营能力，保护贫困户合法权益。扶持培育新型经营主体，培育壮大贫困地区农民专业合作社、龙头企业、家庭农（林）场、股份制农（林）场等新型经营主体，支持发展产供直销，鼓励采取订单帮扶模式对贫困户开展定向帮扶，提供全产业链服务。支持各类新型经营主体通过土地托管、土地流转、订单农业、牲畜托养、土地经营权股份合作等范式与贫困村、贫困户建立稳定的利益联结机制，使贫困户从中直接受益。创新矿产资源开发占用农村集体土地的补偿补助方式，在贫困地区选择一批资源开发项目开展资产收益扶贫改革试点。通过试点，形成可复制、可推广的模式和制度，并在贫困地区推广，让贫困人口分享资源开发收益。

第五节 科技扶贫

瞄准贫困地区和建档立卡贫困人口的具体需求，开展科技扶贫带动工程。通过技术攻关、成果转化、平台建设、要素对接、创业扶贫、教学培训、科普惠农等行动，依托资源特色和区域产业基础，在全省贫困地区重点部署一批特色产业科技扶贫工程；依托科技部门的产业科技计划，启动一批“一县一业，一村一品”科技扶贫示范项目；依托科技信息平台 and 科技特派员等，实施扶贫科技服务、科技培训全覆盖工程。到 2020 年基本形成贫困地区创新驱动发展的新模式。贫困地区基层科技服务能力得到明显增强，区域扶贫产业得到较快发展，贫困人口科技文化素质得到较大提高，创新创业热情不断增强，内生发展动力大幅提升，创新驱动、精准扶贫、精准脱贫成效显著。

成果转移转化行动。面向贫困地区推介最新创新成果，发布“技术成果包”“产品成果包”“装备成果包”，增强贫困地区产业科技支撑能力。围绕贫困地区支柱产业转化推广先进适用技术成果，示范带动一批贫困地区特色优势产业发展。

创业载体建设行动。指导贫困地区、革命老区、少数民族地区建设一批专业化、特色化的“星创天地”，支持有条件的贫困县建设科技园区。推动高等院校在贫困地区建设一批集科研中试示范、成果推广转化、农民技术培训为一体的农村科技服务基地，引进和孵化一批科技型企业。鼓励贫困地区、革命老区建立完善技术中介机构，发展技术市场，推动产学研合作。

科技特派员创业扶贫行动。针对就地脱贫的建档立卡贫困

村，组织动员科技特派员进村入户，促进科技能人与致富带头人、技术成果与贫困地区需求、创业扶贫政策与扶贫项目紧密结合，推动一二三产业融合发展。基本实现科技特派员对全省贫困村科技服务和创业带动的全覆盖，促进农民增收致富。

脱贫带头人培养行动。以“三区”人才支持计划科技人员专项计划为抓手，发挥科技特派员作用，加强对贫困地区返乡农民工、大学生村官、乡土人才、科技示范户的培训，每年培养一批懂技术、会经营、善管理的脱贫致富带头人和新型职业农民。鼓励高等学校、科研院所和省、市科技管理部门向贫困地区选派优秀干部和科技人才挂职扶贫，择优接收贫困地区优秀年轻干部到省、市（州）直机关学习锻炼。

进乡入村科普行动。在贫困地区广泛开展流动科技馆进基层、科技大篷车万里行、科技之光青年专家服务团活动。组织编写和发放《农村科技口袋书》。在贫困县电视台推广“星火科技30分”电视栏目。试点建立“科教卫同屏互动服务平台”。

专栏1 全省“十三五”产业脱贫重点方向与项目

（一）特色产业扶贫工程。

种植业。重点实施一批以绿色有机稻米、优质玉米、优质大豆、马铃薯、杂粮杂豆为主的粮食，以木耳、香菇为主的食用菌，五味子、贝母、天麻、人参、蒲公英、黑果花楸为主的中药材，蓝莓、蓝靛果、棚膜蔬菜瓜果、油葵、大榛子、花卉苗木为主的经济作物等项目，打造一批特色种植基地。

养殖业。支持生猪、肉羊、肉牛、森林猪、肉驴等牲畜，鸡、鸭、鹅等家禽，以及梅花鹿、天鹅、大雁、兔等特色养殖。发展冷水鱼、稻田鱼、稻田蟹、稻田鳅等水产养殖项目。

农产品加工业。重点推进粮食、畜产品、长白山绿色食品、中药材、林特产品等加工业项目。支持刺绣、草编等特色手工业发展。

(二) 乡村旅游扶贫工程。

推进 359 个国家乡村旅游扶贫重点村建设，在具备条件的贫困地区推动一批带动贫困人口脱贫的休闲游、农家乐、红色旅游、养老养生和景区等项目建设。

(三) 电商扶贫工程。

推进 15 个贫困县县域电子商务公共服务中心建设，畅通淘宝、京东、开犁网等各大电商平台线上营销渠道，建成 1000 个以上的建档立卡贫困村村级电子商务服务点。

(四) 资产收益扶贫工程。

在光照条件较好的贫困地区，开展光伏扶贫工程，推进靖宇、大安、和龙、通榆、汪清、镇赉等国家扶贫开发工作重点县发展一批集中电站为主的光伏扶贫项目，支持各地因地制宜适度发展一批分布式发电项目建设。

(五) 科技扶贫。

在贫困地区积极开展成果转移转化行动、创业载体建设行动、科技特派员创业扶贫行动、脱贫带头人培养行动、进乡入村科普行动等科技扶贫工程。

第三章 转移就业脱贫

将转移就业作为精准扶贫的重要手段，大力推进贫困人口转移就业。加强转移就业服务，千方百计扩大贫困人口转移就业规模，提高稳定就业能力，加快推进转移就业贫困人口的市民化进程。支持劳务输出增收，通过扩大就业促进精准脱贫。

第一节 大力开展职业培训

精准掌握贫困劳动力就业培训需求，建立贫困劳动力就业动态台账，定期复查、更新信息，实行动态管理。开展针对性的职业指导、职业培训、劳务输出等就业服务，做到“信息储备一批、精准培训一批、培训输出一批”。

精准组织开展免费技能培训。在贫困地区全面实施“三年劳动者技能提升计划”，对贫困劳动力实行分类指导，以政府购买服务形式，开展针对性强、特色鲜明的订单、订岗、定向的菜单式培训。加强高中以上文化程度的贫困人口和新毕业的“两后

生”（初、高中毕业后未就业的）开展免费技工教育，进行“订单式”培养，给予每人每年一定资金补助，力争毕业证书和职业资格证书获得率均达到 100%。对在乡贫困劳动力，与有关部门探索采取实地考察学习、专家巡回指导等方式，因地制宜开展棚膜蔬菜、食用菌栽植、杂粮杂豆和中药材种植、禽畜养殖及市场开拓、品牌培育、电商孵化等中短期实用技术培训。对可外出务工贫困劳动力，开展就业技能培训和劳务品牌培训。对在岗务工贫困劳动力，开展岗位技能提升培训。对具备一定创业条件的贫困劳动力，开展创业培训。

第二节 多渠道促进转移就业

开展劳务协作。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、劳务输出服务等方面作用，促进贫困家庭劳动力转移就业。加强贫困劳动力劳务输出对接。发挥驻外劳务机构作用，支持贫困县（市、区）在大连、营口、宁波、北京等地建立劳务输入基地，优先输送有外出务工意愿的青壮年贫困家庭劳动力。继续打造“吉林大姐”“吉林巧姐”“吉林网姐”“吉林保安”等知名劳务、创业、就业品牌，支持贫困县（市、区）打造具有本地特色的劳务品牌。到 2019 年，每个建档立卡贫困村培育 1 名以上劳务经纪人，发挥就近组织带动作用。

推进就地就近转移就业。在贫困县（市、区）及其他贫困劳动力密集地定期举办专场招聘会，开展“送政策、送岗位下乡到

村”活动。将贫困人口转移就业与产业聚集园区建设、城镇化建设相结合，引导企业优先吸纳贫困劳动力就近就业。支持贫困户自主创业，鼓励发展居家就业等新业态，促进就地就近就业。支持贫困地区建设农民工创业创新基地，对贫困劳动力创业创新优先给予担保贷款扶持。对大龄、有就业意愿和能力、确实难以通过市场渠道实现就业的贫困劳动力，可通过以工代赈等方式提供就业帮扶。

专栏 2 转移就业脱贫工程

完善贫困地区就业服务体系，搞好就业实训基地建设。实施“三年劳动者技能提升计划”，组织开展贫困家庭子女、未升学初高中毕业生等免费职业培训。力争使新进入人力资源市场的贫困家庭劳动力都有机会接受一次就业技能培训；使具备一定创业条件或已创业的贫困家庭劳动力都有机会接受一次创业培训。

第四章 易地搬迁脱贫

坚持“政府主导、农户自愿，科学规划、精准施策，整合资源、合力推进”的原则，组织实施好易地扶贫搬迁工程，坚持生产与生活并重、住房建设与产业开发并举，逐户落实就业增收方案，强化搬迁户后续扶持，确保搬迁群众“搬得出、稳得住、能致富”。到 2018 年，完成全省易地搬迁脱贫工作。

第一节 精准识别搬迁对象

以建档立卡信息系统识别认定结果为依据，合理确定搬迁对象，主要包括居住在生存环境差、生态环境脆弱、不具备基本生产生活条件，距城镇和交通干道较远、基础设施和公共服务设施

难以延伸，村屯人口规模较小、贫困发生率较高、扶贫成本大，自然灾害多发等“一方水土养不起一方人”地方的建档立卡贫困人口。

第二节 积极稳妥实施搬迁安置

因地制宜选择搬迁安置方式。根据自然资源条件、经济发展环境和城镇化进程，按照集中安置与分散安置相结合、以集中安置为主的原则选择安置方式和安置区（点）。以就业和增收为核心，提倡多元化安置，适宜集中安置的，依托县城、集镇、产业园区、旅游景区和农民新村进行安置，集中安置人口超过70%。充分尊重搬迁群众意愿，满足搬迁对象多元化需求，通过进城务工、投亲靠友自行安置等形式，做好分散安置工作。

合理确定住房建设标准。按照“保障基本、安全适用”的原则规划建设安置住房，严格执行建档立卡搬迁户人均住房建设面积不超过25平方米的标准。在稳定脱贫前，建档立卡搬迁户不得自行举债扩大安置住房建设面积。合理制定建房补助标准和相关扶持政策，鼓励地方因地制宜采取差异化补助标准。国家易地扶贫搬迁政策范围内的建房补助资金，以建档立卡搬迁户人口数量为依据进行核算和补助，不得变相扩大或缩小补助范围。规划期内，计划安排1.28亿元完成通榆、和龙、临江、安图、抚松等地252个集中安置区、66万平方米房屋建设。

配套建设基础设施和公共服务设施。按照“规模适度、功能

合理、经济安全、环境整洁、宜居宜业”的原则，在充分发挥现有公共服务设施能力的基础上，按照国家现行相关建设标准配置，结合搬迁人口规模和风俗习惯等因素，配套建设安置区（点）水、电、路、邮政、基础电信网络以及污水、垃圾处理等基础设施。完善安置区（点）商业网点、便民超市、集贸市场等生活服务设施以及必要的教育、卫生、文化体育等公共服务设施。计划投资 10.9 亿元，完成所有安置区（点）配套基础设施和公共服务设施建设。

第三节 促进搬迁群众稳定脱贫

大力发展安置区（点）优势产业。将安置区（点）产业发展纳入当地产业扶贫规划，统筹整合使用财政涉农资金，支持搬迁贫困人口大力发展后续产业。支持“有土安置”的搬迁户通过土地流转等方式开展适度规模经营，发展特色产业。建立完善新型农业经营主体与搬迁户的利益联接机制，确保每个建档立卡搬迁户都有脱贫致富产业或稳定收入来源。

多措并举促进建档立卡搬迁户就业增收。结合农业园区、工业园区、旅游景区和小城镇建设，引导搬迁群众从事种养加工、商贸物流、家政服务、物业管理、旅游服务等工作。在集中安置区（点）开发设立卫生保洁、水暖、电力维修等岗位，为建档立卡贫困人口提供就地就近就业机会，解决好养老保险、医疗保险等问题。鼓励工矿企业、农业龙头企业优先聘用建档立卡搬迁人

口。

促进搬迁人口融入当地社会。引导搬迁人口自力更生，积极参与住房建设、配套设施建设、安置区环境改善等工作，通过投工投劳建设美好家园。加强对易地搬迁人口的心理疏导和先进文化教育，培养其形成与新环境相适应的生产方式和生活习惯。优化安置区（点）社区管理服务，营造开放包容的社区环境，积极引导搬迁人口参与当地社区管理和服 务，增强其主人翁意识和适应新生活的信心，使搬迁群众平稳顺利融入当地社会。强化搬迁后保障措施，为搬迁对象办理户口迁移手续，搬迁对象子女全部纳入安置地学校就读，符合迁入地低保条件的搬迁对象继续享受迁入地最低生活保障政策。确保贫困群众搬得出、稳得住、能致富，做到实施一个项目，解决一批人脱贫，改善一方生态环境。

第五章 生态保护扶贫

坚持保护优先，加大生态保护、修复和环境综合整治力度，全面修复贫困地区生态系统，提升环境治理水平，提升贫困地区可持续发展能力。重点加强东部高寒片区生态保护和西部干旱盐碱沙化片区生态修复。逐步扩大对贫困地区和贫困人口的生态保护补偿，通过设立生态公益岗位等方式，使贫困人口参与生态保护实现就业脱贫。

第一节 加大生态保护修复力度

加强生态保护与建设。生态环境改善与扶贫开发协同推进。

东部高寒山区重点实施天然林保护二期建设工程，全面停止天然林商业性采伐，完成林地清收还林任务，继续加强水土保持、坡耕地治理、矿山恢复等治理工程，全面提升森林质量和整体生态功能。西部干旱盐碱沙化片区重点实施“三北”五期防护林体系、“河湖连通”、湿地保护与恢复、科尔沁沙地治理和荒漠化综合治理、退牧还湿还草等工程，遏制土壤沙化、碱化、退化趋势，扩大生态空间，保护生物多样性，解决困扰片区持续发展等问题。结合重大生态工程建设，因地制宜发展生态产业。

开展水土资源保护。加强贫困地区耕地和永久基本农田保护，建立和完善耕地与永久基本农田保护补偿机制，推进耕地质量保护与提升。改变种植方式，防止水土流失，增施有机肥、秸秆还田，推广保护性耕作、深耕和水肥一体化技术。加强农膜残膜回收，积极推广可降解农膜。开展耕地轮作休耕试点，在西部干旱盐碱沙化片区探索建立合理的休耕制度，促进耕地地力恢复和生态环境改善。优先将西部黑土流失地区列入国家综合治理示范区，重点进行“三化”土地综合治理以及盐碱地改造成高标准农田试点。加强松花江、鸭绿江、图们江、辽河等江河源头和水源涵养区保护，推进重点流域水环境综合治理，严禁农业、工业污染物向水体超标排放。

第二节 建立健全生态保护补偿机制

建立稳定生态投入机制。多渠道筹措资金，加大生态保护补

偿力度，探索建立适应贫困地区实际的生态补偿机制，积极推进森林生态效益补偿、湿地补偿和草原生态保护补助奖励。积极争取国家各类生态补偿资金，特别是加大对重点生态功能区中贫困县的转移支付支持力度。完善水流、耕地生态补偿机制，实现生态补偿全覆盖。

健全横向生态补偿机制。完善转移支付补助办法，逐步提高对重点生态功能区生态保护与恢复的资金投入水平。推进横向生态保护补偿，积极参与国家横向生态补偿，研究制定以地方补偿为主，中央和省财政给予支持的横向生态补偿机制。鼓励受益地区与保护地区、流域下游与上游通过资金补偿、对口协作、产业转移等方式建立横向补偿关系。鼓励生态环境保护地区转变经济发展方式，通过发展生态农业、生态旅游、生态物流等绿色产业实现生态保护补偿。探索碳汇交易、绿色产品标识等市场化补偿方式。

设立生态公益岗位。组织动员贫困人口参与生态保护建设工程，提高贫困人口受益水平。调整生态建设和补偿资金支出结构，支持以政府购买服务或专项补助等方式，以森林、草原、湿地、水流、盐碱沙化土地管护为重点，设立生态护林员、草管员、护渔员、护堤员等公益岗位，让贫困户中有劳动能力的人员参加生态管护工作。在省级以上森林公园、自然保护区、湿地公园、地质公园、风景名胜区等优先安排有劳动能力的建档立卡贫困人口从事巡护和公益服务。

(一) 重大生态建设工程。

实施西部河湖连通工程；向海、莫莫格等湿地保护工程；新建白城原上湖、和龙古城里、双辽架树台、洮南四海湖等国家级湿地公园。

推进东部天然林保护二期、“三北”五期等防护林体系建设工程；开展东北虎豹国家公园体制试点；林地清收还林工程。

实施科尔沁沙地治理和荒漠化综合治理工程；西部退牧还草工程。

实施松花江、辽河、图们江、鸭绿江等流域环境治理工程；水土保持重点工程。

(二) 生态保护补偿。

实施森林生态效益补偿；草原生态保护补助奖励；生态公益岗位脱贫行动。

第六章 教育扶贫

支持贫困地区发展学前教育，巩固提高义务教育，普及高中阶段教育，对建档立卡贫困人口实施教育扶助。到 2019 年，贫困地区教育总体发展水平显著提升，基本公共教育服务达到全省平均水平。

第一节 进一步提升基础教育水平

改善办学条件。完善学前教育公共服务体系，逐步建成以公办幼儿园为主体的农村学前教育服务网络，贫困地区每个乡镇至少办好 1 所公办标准幼儿园，通过政府奖补、购买服务等方式，大力发展普惠性幼儿园，为建档立卡贫困家庭适龄儿童接受学前教育提供保障。全面改善农村义务教育薄弱学校基本办学条件，按规划实施校园、校舍建设，加强图书、教学仪器设备和体育卫生、艺术教育器材的配备。完善义务教育学校布局，加强农村寄宿制学校建设，办好必要的村小学和教学点。加大对贫困地区普通高中改善办学条件的支持力度，为进一步提高教育教学质量提

供保障。

加强教师队伍建设。通过改善乡村教师生活待遇、强化师资培训、结对帮扶等措施，加强乡村学校师资队伍建设。建立省级统筹乡村教师补充机制，依托师范院校开展“一专多能”乡村教师培养培训，推进贫困县县域内义务教育学校校长、教师交流，促进教师资源合理配置。每年选派 30 名左右的优秀教师到贫困地区中小学、幼儿园开展支教。“特岗教师”“免费师范生”优先满足贫困地区。脱贫攻坚期间，对国家扶贫开发工作重点县和省级贫困片区县实施农村中小学教师生活补助政策，为农村中小学在编在岗教师发放生活补助。

第二节 大力发展职业教育

强化职业教育资源建设。优化贫困地区职业院校布局 and 结构调整，支持具有专业特色且适应市场需求的职业院校加快建设。引导企业扶贫与职业教育相结合，面向建档立卡贫困家庭开展多种形式的职业教育。启动“职教圆梦”行动计划，国家级、省级中等职业学校和重点中职学校针对建档立卡贫困家庭子女单列招生计划。实施中等职业教育协作计划，支持建档立卡贫困家庭初中毕业生到省内外经济较发达地区接受中职教育。鼓励职业院校开展面向贫困人口的继续教育。保障贫困家庭妇女、残疾人平等享有职业教育资源和机会。继续实施“雨露计划”。支持中等职业学校招收贫困家庭“两后生”、退役士兵、青年农民，并给予

政策支持。

第三节 提高高等教育服务能力

增加贫困地区考生接受高等教育机会。继续实施重点高校面向贫困地区定向招生专项计划，畅通贫困地区学生升学渠道。地方重点高校招收农村学生专项计划精准到农村户籍，农村学生单独招生计划精准到 8 个国家扶贫开发工作重点县和少数民族聚居地（一州三县）的农村户籍。提高贫困地区高等教育质量。支持贫困地区高等学校按需设专业，调整优化学科专业结构。

第四节 降低贫困家庭就学负担

对建档立卡贫困人口实施教育扶助。对在普惠性幼儿园接受学前教育的建档立卡低保家庭子女、孤儿和残疾儿童实行学前教育资助。继续实施免除义务教育学生学杂费、免费提供教科书、补助家庭经济困难寄宿生生活费政策。免除建档立卡普通高中家庭经济困难学生学杂费。贫困家庭子女就读职业院校实现应补尽补，逐步分类推进中等职业教育免除学杂费。落实高校学生奖学金、助学金、学费减免、助学贷款、勤工助学等资助政策。

专栏 4 教育扶贫工程

（一）学前教育。

扩大贫困地区学前教育资源总量，每个乡镇至少办好 1 所公办幼儿园。对经认定的普惠性民办幼儿园给予奖补。

（二）义务教育。

推进实施全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件项目，全面改善学校办学条件。稳步推进农村义务教育阶段学生营养改善计划，确保学生健康饮食。

（三）职业培训。

推进职业教育布局结构调整，每个贫困县办好 1 所县级职教中心。提升贫困地区职业教育基础能力，推动改善职业学校基本办学条件。

第七章 健康扶贫

改善贫困地区医疗卫生条件，完善三级医疗卫生服务网络体系，实现基本公共卫生服务均等化。切实提高贫困人口医疗保障水平，有效解决因病致贫返贫问题。

第一节 提升医疗卫生服务水平

加强医疗卫生服务体系建设。按照“填平补齐”原则，继续改善贫困地区县级医院、乡镇卫生院、村卫生室基础设施、设备条件，加强疾病预防控制、妇幼保健等公共卫生机构建设，提高贫困地区基本医疗及公共卫生服务水平。加强常见病、多发病相关专业和临床专科建设。建立起基层医疗卫生机构与上级医院之间稳定的上下联动、分工协作机制，实施全省三级医院与贫困县县级医院“一对一”帮扶行动。加强远程医疗能力建设，实现城市优质诊疗资源向贫困地区延伸，组织医疗专家定期开展巡诊、义诊。到2020年，每个贫困县至少有1所医院达到二级医院标准，每个30万人口以上的贫困县至少有1所医院达到二级甲等水平。

强化人才培养培训。推进全科医生制度建设，实施全科医师特岗计划，进一步加大贫困地区基层医疗卫生机构全科医生转岗培训。加大农村订单定向医学生免费培养等项目向贫困地区的倾斜支持力度。实施“万名医师支援农村卫生工程和骨干医师培养

项目”。

深化医药卫生体制改革。深化公立医院综合改革，贫困县可先行探索制定公立医院绩效工资总量核定办法。制定符合基层实际的人才招聘引进办法，赋予贫困地区医疗卫生机构一定自主招聘权。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，提高采购、配送集中度。加强乡村医生队伍建设，合理解决乡村医生养老问题，全面落实乡村医生补偿政策，提高贫困地区基层医务人员待遇水平。分期分批对乡村医生进行轮训。推进建立分级诊疗制度。到 2020 年，县域内就诊率提高到 90% 左右。

第二节 提高医疗保障水平

建立完善农村贫困人口的医疗保障制度。重点建设好城乡居民医疗保障、大病保险、商业保险或医疗救助、县级医疗基金四道医疗保障网，切实减轻贫困群众看病就医负担。落实“五提高、一降低、一纳入、三减免”等补助政策，即提高 32 种常见慢性病门诊报销比例、提高 42 种特殊疾病门诊报销比例、提高住院患者报销比例、提高 42 种重大疾病补偿比例、提高新农合大病保险报销比例，以上四类报销比例均提高 5 个百分点；降低新农合大病保险报销起付线，由 1 万元降至 6000 元；将 23 项残疾人康复项目纳入新农合报销范围；针对患有肺癌、食道癌等 28 种重大疾病且需手术治疗的特定贫困参合患者实现目录内医

药费用全免；针对 28 种重大疾病外的贫困住院患者，给予目录内医药费用 5% 的减免；免费为适应病患者开展心脏支架、搭桥等手术，所需费用除新农合正常支付外，其余部分由省青少年发展基金会承担。

实行贫困人口分类救治。优先为建档立卡贫困人口单独建立电子健康档案和健康卡，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。进一步核实因病致贫返贫家庭及患病人员情况，对贫困家庭大病和慢性病患者实行分类救治，为有需要的贫困残疾人提供基本康复服务。贫困患者在县域内定点医疗机构住院的，实行先诊疗后付费的结算机制，实现县域内报销比例提高到 85%—90%。

第三节 加强疾病预防控制和公共卫生

加大贫困地区传染病、地方病、慢性病等防治力度。加强贫困地区传染病、地方病监测工作，采取有效预防控制措施，防止扩散和蔓延。加大对布病等人畜共患病的防治力度，加强对艾滋病、结核病疫情防控，加强肿瘤随访登记，扩大癌症筛查和早诊早治覆盖面，加强严重精神障碍患者筛查登记、救治救助和服务管理。积极推进慢性病患者和高危人群健康管理，推广健康生活方式与合理膳食，探索适合贫困地区特点的慢性病综合防控模式。

全面提升妇幼健康服务水平。在贫困地区全面开展农村妇女

“两癌”（乳腺癌和宫颈癌）免费筛查项目，加大对贫困患者的救助力度。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、新生儿疾病免费筛查等项目。加强农村妇女孕产期保健，提升孕产妇和新生儿危急重症救治能力，保障母婴安全。全面开展贫困地区儿童营养改善项目。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。加大对贫困地区计划生育工作的支持力度，坚持和完善计划生育目标管理责任制，加大对计划生育特殊困难家庭的扶助力度。

专栏 5 健康扶贫工程

（一）医疗卫生条件改善工程。

推进县乡村三级医疗卫生服务网络标准化建设工程。

（二）对口帮扶。

开展三级医院支援贫困县县级医院、县级医院支援乡（镇）卫生院帮扶行动；实施“万名医师支援农村卫生工程和骨干医师培养项目”。

（三）医疗救助工程。

开展重特大疾病医疗救助行动；开展巡回医疗救助工程；实施光明工程，为农村贫困白内障患者提供救治；开展农村妇女“两癌”（乳腺癌和宫颈癌）免费筛查救助工程。

第八章 兜底保障

对“无业可扶、无力脱贫”的贫困人口最终要靠政策兜底保障。统筹社会救助体系，促进扶贫开发与社会保障有效衔接，实现农村低保标准与扶贫标准“两线合一”。完善农村低保、特困人员救助供养等社会救助制度和新型农村养老保障制度，健全农村“三留守”人员和残疾人关爱服务体系，实现社会保障兜底。

第一节 健全最低生活保障制度

完善农村低保对象认定办法，加强农村低保家庭经济状况核查，建立精准台账，将符合条件的贫困家庭全面纳入低保范围，并按照家庭人均收入低于当地低保标准的差额给予低保补助，实现应保尽保。加大省级统筹工作力度，动态调整农村低保标准，对农村低保标准较低的市（州）、县（市、区），逐步提高标准，确保 2018 年所有地区农村低保标准全部达到国家扶贫标准，实现农村低保标准与扶贫标准的“两线合一”。

专栏 6 分年度差异性提标时序表

时 间	“两线合一”地区
2016 年	长春市（市辖区）、双阳区、九台区、农安县、德惠市、吉林市（市辖区）、永吉县、舒兰市、磐石市、桦甸市、蛟河市、四平市（市辖区）、公主岭市、梨树县、辽源市（市辖区）、东丰县、通化市（市辖区）、通化县、松原市（市辖区）、扶余市、延吉市、图们市、敦化市、龙井市、和龙市、珲春市、汪清县、安图县。
2017 年	榆树市、双辽市、柳河县、东辽县、辉南县、梅河口市、抚松县。
2018 年	伊通县、集安市、白山市（市辖区）、江源区、临江市、乾安县、前郭县、长白山保护开发区、靖宇县、镇赉县、通榆县、大安市、长白县、长岭县、白城市（市辖区）、洮南市。

建立政策衔接机制。加强低保政策与其他脱贫攻坚政策的衔接，鼓励有劳动能力的低保对象依靠自身努力脱贫。对丧失劳动能力低保对象获得的扶贫项目保底收益，在脱贫攻坚期内，暂不计入家庭收入核算范围；对享受扶贫政策后暂时脱贫且享受豁免政策后，家庭人均可支配收入低于当地低保标准 200% 的家庭，给予农村低保家庭继续享受 18 个月、残疾人低保家庭继续享受 24 个月低保的待遇（补助金逐季递减），使其通过扶贫政策和低保政策的“合力”实现脱贫。

统筹社会救助资源。指导贫困地区健全特困人员救助供养制

度，全面实施临时救助制度，积极推进最低生活保障制度与医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助等专项救助制度衔接配套，推动专项救助在保障低保对象的基础上向低收入人群适当延伸，逐步形成梯度救助格局，为救助对象提供差别化救助。统筹整合社会救助资金渠道，鼓励、引导慈善和公益组织等社会力量积极参与，提升社会救助政策和资金的综合效益。

第二节 健全“三留守人员”和残疾人关爱服务体系

完善“三留守”人员服务体系。组织对留守儿童、留守老人、留守妇女进行调查摸底，并根据情况变化及时更新数据，切实建立“三留守”人员动态管理信息库。提升农村特困人员供养机构托底保障能力和服务水平，加强农村贫困地区养老机构、日间照料中心、幸福院、妇女儿童之家、妇女维权服务站点等设施建设和运营。推动农村留守儿童、妇女和老人的关爱服务阵地建设。继续实施“四点半学校”“妇女法律援助行动”等活动。加大扶持贫困地区留守妇女技能培训和居家灵活就业创业。加强儿童、妇女、老人权益维护的普法宣传，设立未成年人保护热线、妇女维权服务热线，及时维护农村“三留守”群体合法权益。

完善贫困残疾人关爱服务体系。对符合低保、医疗救助、临时救助条件的残疾人纳入相应的保障范围，对贫困残疾人参加基本养老保险和基本医疗保险给予保费补贴，优先保障残疾人基本住房，优先帮助贫困残疾人脱贫。支持发展农村残疾人康复、托

养、特殊教育，实施残疾人重点康复项目，落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。依法推进残疾人按比例就业，稳定发展残疾人集中就业，促进残疾人多种形式就业创业。加大农村残疾人脱贫支持力度，统筹人力资源社会保障、农业、科技、扶贫等部门的培训资源，按市场需求开展不同类别的残疾人专项实用技术培训。

第三节 一事一议帮扶脱贫

对上述措施无法覆盖或因突发因素致贫的特殊个案所产生的贫困人口，由村委会上报乡镇政府认定，经县级政府核准后，采取一事一议的办法帮助脱贫。

第九章 社会扶贫

发挥东西部扶贫协作、省内扶贫协作和中省直单位定点帮扶的引领示范作用，凝聚社会各方面力量，进一步提升贫困人口帮扶精准度和帮扶效果，形成脱贫攻坚强大合力。

第一节 扶贫协作

开展东西部扶贫协作。按照“优势互补、互惠互利、长期合作、共同发展”的原则，推动省际扶贫协作，加强延边州与宁波市的交流与合作，将先进地区的发展理念、技术、资金、人才等优势与贫困地区的区位、资源、生态、政策等优势结合起来，构建基于产业链整合的分工协作体系，形成帮扶双方良性互动的格

局。加强援受双方的衔接，广泛开展教育、文化、卫生、科技等方面的合作，不断拓展合作领域，确保产业合作、劳务协作、人才支援、资金支持精确瞄准建档立卡贫困人口。启动“携手奔小康”行动，推动宁波市5县（市、区）与延边州4县（市）精准对接。通过干部交流、人才培养、经贸往来和人流、物流、信息流的交流，带动发展理念创新，提升延边的经济发展质量和速度，为实现脱贫目标注入新的动力。

实施省内扶贫协作。明确省内帮扶结对关系，由长春市帮扶白城市、吉林市帮扶白山市，帮扶重点是国家扶贫开发工作重点县。建立经济发达地区对口帮扶贫困地区工作机制，以强扶弱、以大带小，结对帮扶、聚焦脱贫，着力提升省内扶贫协作工作水平，促进解决区域性整体贫困，确保贫困地区、贫困人口与全省同步全面建成小康社会。

专栏7 东西部扶贫协作“携手奔小康”行动结对名单

援助地区		受援地区	
浙江省宁波市	宁海县、奉化区	安图县	吉林省延边州
	北仑区	汪清县	
	海曙区	龙井市	
	慈溪市	和龙市	

专栏 8 长春市与白城市扶贫协作结对名单

援助地区		受援地区	
长春市	朝阳区	镇赉县	白城市
	绿园区	通榆县	
	南关区	大安市	

专栏 9 吉林市与白山市扶贫协作对接名单

援助地区		受援地区	
吉林市	桦甸市	靖宇县濛江乡	白山市
	永吉县	靖宇县靖宇镇	
	中新食品区 北大壶开发区	靖宇县赤松镇	
	蛟河市	靖宇县那尔轰镇	
	磐石市	靖宇县景山镇	
	经开区	靖宇县龙泉镇	
	舒兰市	靖宇县三道湖镇	
	高新区	靖宇县花园口镇	

第二节 定点帮扶

一、明确定点扶贫任务

按照“规划到村、帮扶到户、责任到人”的总体要求，参照中央单位做法，组织党政机关、企事业单位、社会各界开展定点帮扶工作，实现精准扶贫、精准脱贫。贯彻落实“千个单位包村、万名干部包户、百万党员参与帮扶”的包保方案，合理分配省、市、县三级脱贫包保任务，省直部门（单位）和党员干部带头联系包保，推动优势资源、主要力量向贫困地区倾斜，一包到

底，不脱贫不脱钩。实行定单位、定人、定点、定责帮扶，确保对建档立卡贫困村和贫困户包保全覆盖。

做好领导包保。坚持省级领导率先垂范，带头包保，以上带下。坚持不懈抓好包片、包县和包点工作，把包保帮扶活动不断推向深入。省委常委和省人大常委会、省政协党组书记负责包保各市（州）、长白山保护开发区和梅河口市、公主岭市；其他在职省级领导分别包保 15 个贫困县（市、区）。每名省级领导在所包保市（州）或县（市、区）确定一个村作为脱贫包保村，并直接联系 5 个贫困户。市、县两级领导干部参照省里做法相应安排。

强化部门包保。省直单位各部门各司其职、分兵把口、合力攻坚。按照“挑最重的任务担、选最贫的对象帮”的原则，每个部门（单位）包保 1—2 个建档立卡贫困村，承担脱贫攻坚任务最重的县（市、区）的 194 个建档立卡贫困村。市（州）直单位及党员干部在省级承担的包保任务外，按照“选难点，担重则”的原则，统筹分配包保任务。县（市、区）直单位及党员干部在省、市两级包保基础上，按照“不落一村、不落一户”的原则，确定包保任务，确保对建档立卡贫困村和贫困户的包保不留死角。

二、完善定点扶贫机制

实行脱贫攻坚党政“一把手”负总责，帮扶部门“一把手”对帮扶工作负全责，层层传导压力，形成上下贯通、横向到边、

纵向到底的责任体系。各单位要通过派驻“第一书记”“驻村工作队”等方式，保证每个建档立卡贫困村都有一个党政机关或企事业单位定点帮扶。定点帮扶时限保持5年不变，对提前完成脱贫攻坚任务的扶贫点，要继续帮扶，结对关系保持到2020年。

第三节 企业帮扶

一、强化国有企业帮扶责任

各地政府要大力动员本地国有企业积极承担包村帮扶等扶贫开发任务，引导驻吉中直、省属及各地区国有企业参与本地包村扶贫、产业扶贫、教育资助、金融扶贫。鼓励一汽集团、吉化、中国中车等国有企业积极认领扶贫开发任务，加快实施一批村内道路、小型农田水利等设施建设，充分发挥大中型国有企业在社会救助中的补充作用。

二、引导民营企业参与扶贫开发

组织开展“万企帮万村”精准扶贫活动，实施民企帮扶脱贫攻坚“光彩行动”。发挥工商联的桥梁纽带作用，组织引导民营企业通过产业扶贫、就业扶贫、公益扶贫等方式，在贫困地区开展投资兴业、招工就业、合作共建、捐资捐助等扶贫开发，帮助建档立卡贫困村加快脱贫进程，带动贫困户实现脱贫致富。吸纳贫困人口就业的企业，按规定享受职业培训补贴等就业支持政策，落实相关税收优惠。设立企业扶贫光荣榜，由各级政府表彰奖励积极参与的企业，并向社会公告。

第四节 军队帮扶

构建整体帮扶体系。把地方所需、群众所盼与部队所能结合起来，优先扶持家境困难的军烈属、退役军人等群体。省军区系统、各地驻军和省武警总队帮扶本辖区范围内相关贫困村脱贫。驻贫困地区作战部队实施一批具体扶贫项目和扶贫产业，部队生活物资采购注重向贫困地区倾斜。鼓励军队和武警部队参与脱贫攻坚，充分利用部队人才、组织优势，积极参与贫困地区产业扶贫、健康扶贫、教育扶贫，推动兴边扶贫行动、基层政权组织帮建、生态环境保护等更好实施。

第五节 社会组织和志愿者帮扶

一、广泛动员社会力量帮扶

支持社会团体、基金会、社会服务机构等各类组织从事扶贫开发事业，形成全社会关心支持扶贫工作的良好氛围。建立健全社会组织参与扶贫开发的协调服务机制，构建社会扶贫信息服务网络。以各级脱贫攻坚规划为引导，推动社会组织扶贫重心下移，实现社会帮扶资源与精准扶贫有效对接。搭建供需对接、高效运转的扶贫爱心信息平台，探索发展公益众筹扶贫，帮助有扶贫意愿的社会力量与贫困家庭取得联系，助力精准扶贫。鼓励工会、共青团、妇联、科协、残联等群团组织通过实施“母亲健康快车”“春蕾计划”“安康计划”“圆梦助学”等有效形式，帮助贫困人口实现脱贫。

二、发挥社会工作专业人才和志愿者扶贫作用

制定出台支持社会工作专业人才和志愿者参与脱贫攻坚专项政策。充分发挥社会工作专业人才在困难救助、矛盾调处、人文关怀、心理疏导、关系调适等方面的专业优势，为贫困对象提供专业化、社会化的服务。鼓励支持青年学生、专业技术人员、退休人员和社会各界人士参与扶贫志愿者行动。充分发挥志愿服务行业组织的作用，构建扶贫志愿者服务网络。

三、办好扶贫日系列活动

在每年的10月17日全国扶贫日期间举办专题活动，宣传精准扶贫精准脱贫新进展、新要求、新部署，动员全社会力量深入参与脱贫攻坚。对脱贫攻坚中做出重要贡献和涌现出的典型事迹进行表彰。利用各类媒介向社会大力宣传党和国家的扶贫政策、发布扶贫公益信息、推介脱贫成功案例，努力营造全社会关心扶贫、支持扶贫、参与扶贫的良好氛围，推动全省脱贫攻坚目标如期实现。

第十章 提升贫困地区区域发展能力

以集中连片特困地区和革命老区、民族地区、边疆地区为重点，着力解决贫困地区交通、水利、能源等重大基础设施瓶颈问题，培育当地支柱优势产业，提升“造血”功能，全面改善农村生产生活条件，增强区域发展能力，为消除区域性整体贫困提供有力支撑。

第一节 解决区域性整体贫困

加快贫困地区产业结构调整，增强支柱产业的带动效应，强化新型城镇化的辐射带动作用，加强贫困地区社会保障和公共文化体系建设，解决区域性整体贫困问题。

一、加快集中连片特困地区区域发展

充分利用好国家各项优惠政策，加大投入力度，重点推进国家层面的大兴安岭南麓集中连片特困地区吉林片区区域发展与扶贫攻坚工作，组织实施好《大兴安岭南麓集中连片特困地区区域发展与扶贫攻坚吉林省片区“十三五”实施规划》；支持东部高寒山区、西部干旱盐碱沙化两个省级集中连片特困地区区域发展，继续实施《吉林省连片特困地区区域发展与扶贫攻坚规划（2011—2020年）》。片区重大基础设施和重点民生工程要优先纳入“十三五”相关专项规划和年度计划，建设一批区域性重大基础设施和重大民生工程，着力改善片区区域发展环境、提升自我发展能力。进一步完善片区联系协调机制，切实做好片区区域发展重大事项的沟通、协调、指导工作。组织开展片区内跨省域、跨地域沟通协调，及时解决片区规划实施中存在的问题和困难，推进片区规划各项政策和项目尽快落地。

二、推进革命老区、民族地区、边境地区脱贫攻坚

落实革命老区、民族地区、边疆地区的各项扶持政策，着力破解区域发展瓶颈制约，解决民生领域突出困难和问题，增强自我发展能力。扩大对革命老区的财政转移支付规模，重点支持靖

宇、和龙、汪清、安图、龙井、图们、柳河、长白等欠发达革命老区加快发展。加快推进民族地区重大基础设施项目和民生工程建设，加速推动少数民族和民族地区经济发展，实施少数民族特困地区和特困群体综合扶贫工程，着力解决全省民族地区和龙、龙井、汪清、安图 4 个国家扶贫开发工作重点县和图们、长白 2 个省定片区县以及西部贫困民族乡（镇）的脱贫问题。实施兴边固防富民工程，加快边境地区基础设施建设步伐，改善边境村屯生产生活条件，提高基础设施承载能力和公共设施配套水平。扶持边境贸易、边境旅游和特色经济发展，着力提高边境地区人民群众收入，落实边境村屯常住居民补贴机制，使边民能够安心生产生活、安心守边固边。

三、加快培育区域支柱产业

充分发挥区域优势，培育支柱产业，发展战略新兴产业，推动产业结构优化升级，打造产业集群，提高产业对贫困地区劳动力的吸纳作用，增强贫困地区经济发展的内生动力，提升区域整体发展能力，解决区域性整体贫困问题。西部片区重点培育汽车改装和零配件、农机具制造、农畜产品精深加工和现代医药、光伏、风电和旅游等支柱产业及战略新兴产业。东部片区大力发展绿色健康产品，打造风光旅游和民族特色文化游及边境游、医药、矿泉水、食品、林特产等绿色产业集群。

四、强化新型城镇化辐射带动

支持贫困地区基础条件较好、具有特色资源的中小城市和小

城镇加快发展，打造一批工业重镇、商贸物流镇、民族特色镇、旅游名镇和宜居小镇等，提升产业、服务和居住等承载功能和吸纳能力，通过贫困地区中小城市和小城镇发展，引导农村贫困人口到城市就业安家。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，以城镇化促进贫困地区脱贫攻坚，带动区域整体发展。

第二节 加强贫困地区重大基础设施建设

针对制约贫困地区经济社会发展的瓶颈问题，突出重点，注重实效，加快补齐基础设施“短板”，把交通、能源、水利等重大基础设施放在更加突出位置，改善贫困地区发展环境，提升公共服务水平，强化脱贫攻坚的基础支撑。

一、构建区域交通通道

提高贫困地区外通内联能力。推动铁路、公路、航空等重大交通项目建设，全面构建综合交通运输体系。加快推进铁路网络建设，增强域内外联通能力，提高客货运输效率。突出抓好长春—白城高速铁路白城段、松江河—长白铁路长白段建设。推进平齐铁路白城、长岭、双辽段电气化改造，朝阳川—白河铁路龙井、和龙、安图段扩能改造等项目建设。加快推进高速公路建设，进一步完善国省干线公路升级改造，打造现代化公路交通运输网络。重点建设双嫩高速坦途—双辽段等高速公路，加速改扩建国道 G302 大安市四家子至蔡京芳段、省道 S516 舍力至乾安

段、延吉至安图、靖宇至江源等干线公路。提升现有公路等级，提高公路网密度。到 2020 年，贫困县全部通高速，所有乡镇通三级以上公路。加快推进支线机场、通用机场建设。尽快打通对外往来的空中通道，为片区实现经济快速发展开辟新通道，重点推进白城长安机场尽快通航运营，推动通榆机场项目前期工作。加快港口码头建设，重点推进大安港改造。

二、全面提升重大水利基础设施保障能力

加强重点水源、大中型灌区续建配套节水改造等工程建设，打通农田灌溉与排涝渠系，加强灌区渠系配套建设，构建排灌顺畅的农田水利体系。逐步解决贫困地区工程性缺水和资源性缺水问题，着力提升贫困地区供水保障能力。加大贫困地区控制性枢纽建设、重点江河治理、易涝地区治理力度，坚持工程措施与非工程措施结合，全面提高防洪抗旱能力。实施重点流域引调水工程，大力推进西部贫困地区河湖连通，解决水资源时空分布不均问题。

三、加快能源工程建设

大力推动贫困地区光伏、生物质能等新能源及煤炭、煤电、油气、油页岩等重大能源开发建设项目。继续推进跨省重大电网工程和天然气管道建设等跨区域重大能源输送通道项目。完成新一轮电网改造升级工程，对贫困地区低电压进行综合治理，采取大电网延伸以及光伏、光电互补等可再生能源分散供电方式，加快推进机井通电工程，提高农村电网供电能力。到 2019 年，贫

困地区农村电网供电可靠率在 99.4% 以上，电压合格率在 98% 以上。

专栏 10 贫困地区重大基础设施建设工程

（一）交通骨干通道工程。

铁路：改扩建长春—白城铁路、新建长春（开安）—西巴彦花铁路、通化—白河客专、敦化—白河客专等项目。推进平齐铁路电气化改造。

公路：加快建设双嫩高速坦途—双辽段、集双高速双辽段、铁科高速通榆段、延吉至大蒲柴河高速（龙井、和龙、安图段）、辉南至白山高速柳河段等高速公路；新建国道 G302 白城绕越线，改扩建国道 G302 延吉至安图段、大安四家子至蔡京芳段、G222 靖宇段、省道 S516 舍力至乾安段等国省干线公路。新建大安嫩江大桥。

港口：改扩建大安港。

机场：推进白城长安机场通航，扩建通化（三源浦）机场，推动通榆机场项目前期工作。

（二）重点水利工程。

重点水源工程：继续实施吉林西部供水工程（河湖连通）。

重点农田水利工程：继续推进松原等灌区建设。以西部干旱盐碱沙化片区为重点，发展高效节水灌溉工程。

重点防洪工程：加快松花江、嫩江等干流治理，推进月亮泡蓄滞洪区建设，继续实施大中型病险水闸、水库除险加固和山洪灾害治理工程。

（三）重点能源工程。

输电工程：新建及改造靖宇县、长白县等低电压线路；推进中、西部地区机井通电工程。

第三节 着力改善贫困村生产生活条件

科学规划，合理设计，加快推进建档立卡贫困村交通道路、农田水利、农业生产用电等设施建设，提高农业综合生产能力。有序推进农村出行、居住、安全饮水和社会保障等生活条件的改善，全面推进农村环境综合整治，加快美丽乡村建设。

一、推进村级道路建设

多方筹措资金，加大农村公路养护力度，新建改造一批通屯道路，提高贫困地区公路通达通畅深度，打通交通“最后一公里”。全面完成具备条件的行政村道路硬化建设，优先实施建档立卡贫困村道路硬化工程，改善贫困群众出行条件。加强建档立

卡贫困村通客车线路上的生命安全防护工程建设，改造现有危桥，对不能满足安全通客车要求的窄路基路面路段进行加宽改造。到 2019 年规划实施安防工程 1771 公里，改善村村通和重点村屯连通硬化道路 3000 公里，改造破损老旧路 2600 公里，改造危桥 137 座，提升贫困村（屯）发展能力与对外通行能力。

二、着力改善生产条件

严格落实耕地保护制度，加快土地整治、中低产田改造和高标准农田建设，提高耕地质量。抓好田间配套工程，推动绿色、有机农产品生产基地建设。解决农村动力电进屯问题，保障生产用电。加强农田水利建设，重点实施小型水库除险加固，开展小型农田水利、应急抗旱水源、高效节水灌溉等工程建设。开展小流域治理、山洪地质灾害防治以及水土流失综合治理。合理发展设施农业，切实解决好贫困地区农业生产设施落后问题，提升贫困地区发展能力和水平。

三、提升饮水安全水平

实施农村饮水安全巩固提升工程，着力解决饮水安全问题，搞好与建档立卡贫困村、贫困户的精准对接，加快建设一批集中供水工程，建立从“源头”到“龙头”的农村饮水安全工程体系。针对部分建档立卡贫困村存在的饮水困难和分散性供水及水质不达标等问题，实行升级改造。提升建档立卡贫困村自来水普及率、供水保证率、水质达标率，推动城镇供水设施向有条件的建档立卡贫困村延伸，全面提高建档立卡贫困村居民安全供水保

障能力。计划投资 3.99 亿元，重点推进 13 个县（市）的 346 个建档立卡贫困村自来水工程建设，全省贫困地区农村集中供水率达到 82%。到 2017 年底，力争全部解决贫困人口安全饮水问题。

四、继续实施危房改造

继续加大对危房改造支持力度，把农村住房建设改造同扶贫移民、生态移民、水库移民、灾害避险搬迁、灾后重建以及村庄撤并有机结合，引导农民建设安全、节能、舒适、美观的住房，加快绿色农房试点示范，通过新建、加固、置换等方式，对符合条件的农村危房实施改造。重点解决建档立卡贫困户基本住房安全问题。拓宽改造资金筹集渠道，严格控制贫困户建房标准。整合使用危房改造、抗震设防、灾损重建等资金，确保 2017 年底前完成全省建档立卡贫困户存量危房改造任务。加强对农村危房改造的管理和监督检查。探索农村危房改造创新模式，支持各地因地制宜，采取统建的方式解决贫困户住房问题。对于自筹资金和投工投料能力极弱的特困户，鼓励通过建设农村集体公租房、利用闲置农房和集体公房置换、提高补助资金额度等方式，兜底解决特困户住房安全问题。

五、解决生活用能问题

大力推进新一轮农村电网升级改造工程，搞好贫困地区农村配电网建设改造。实行骨干电网与分布式能源相结合，到 2020 年，建档立卡贫困村基本实现稳定可靠的供电服务全覆盖，供电

能力和服务水平明显提升。实施全省脱贫攻坚低电压治理工程，重点解决贫困地区电网网架结构薄弱和低电压问题，提高低压客户端电压质量。发展农村清洁能源，重点推进太阳能、风能、农林和畜牧废弃物等可再生能源开发利用。鼓励分布式光伏发电与设施农业发展相结合，推广应用太阳能热水器、太阳灶、小风电等农村小型能源设施和节能型的省柴节煤炉、灶、炕。提高能源普遍服务水平，推进城乡用电同网同价。

六、加快信息和物流设施建设

大力推进建档立卡贫困村宽带网络建设，继续实施“宽带吉林”工程，通过有线联网、无线覆盖、地面数字广播电视等多种方式，拓展农村宽带应用领域。加快农村信息通信基础设施建设，实施“农村通信现代化”工程，推动农村生产生活的全方位信息化服务。加强建档立卡贫困村邮政基础设施建设，实现村村直接通邮。建设贫困地区快递服务网络，完善农村快递揽收配送网点建设。支持快递企业与农业、供销合作、商贸企业加强合作，推动在基础条件相对较好的地区率先建立县、乡、村消费品和农资配送网络体系，力争到 2019 年实现宽带网络和物流设施覆盖全省 95% 以上的建档立卡贫困村。

七、完善公共文化服务体系

实现贫困村公共文化服务供给多元化。推动文化进村服务，提高文化服务供给能力，增强贫困地区农民文化素质。抓好基本公共文化服务达标任务落实，实施建档立卡贫困村农家书屋提升

工程，加快农家书屋出版物更新和数字农家书屋建设，每个农家书屋每年补充图书一般不少于 60 种。搞好村文化广场、活动室建设和器材、设施的配备。到 2019 年全省建档立卡贫困村实现村村有文化场地、文化设施。发扬光大中华民族传统美德，树立社会主义核心价值观。讲好家风故事，传播治家格言，以良好的家风带动乡风民风。反对“大操大办、盲目攀比、铺张浪费、厚葬薄养”等陈规陋习和不文明现象，破除封建迷信，打击黄赌毒、非法宗教活动。

八、加强人居环境整治

加强村容村貌建设，重点开展贫困村垃圾、畜禽粪便、秸秆处理和厕所改造等人居环境整治工作，全面改善贫困村人居环境，建设美丽乡村。开展生活垃圾专项整治，设立垃圾堆放点，安排专门人员进行收集清运，采取适当方式就近处理。加强粪污专项整治，大力推进畜禽养殖区和居民生活区科学分离，发展标准化规模养殖，开展畜禽养殖场（小区）标准化改造和畜禽粪污综合利用；完成农村卫生厕所改造任务，推广室内节水厕所；加强农村秸秆专项治理和综合利用，搞好秸秆还田等综合利用项目，消除秸秆乱烧等现象。引导村民整修围墙，清理农户庭院，规范柴草垛堆放，做到院落整洁美观。清除村（屯）内闲置破旧棚房及杂物，保持村巷整齐干净。建设村内道路绿化、照明等必要的配套公共设施，全面实现村屯绿化亮化净化美化。

第十一章 资金项目安排

第一节 投资规模需求

“十三五”期间，全省脱贫攻坚建设项目总规划资金规模需求为 963.97 亿元。资金来源为政府投入、金融机构融资、业主投入和农户自筹等。

表 2 吉林省“十三五”脱贫攻坚建设项目规划资金需求

(单位：亿元)

地 区	总投资	政府投入	金融机构融资	业主投入	农户自筹
长春市	71.66	28.97	16.71	22.77	3.21
吉林市	60.04	30.2	6.8	20.46	2.58
四平市	84.7	83.85		0.68	0.17
辽源市	18.23	8.34	5.07	2.6	2.22
通化市	43.73	32.16	6.27	3.58	1.72
白山市	61.61	36.98	12.63	9.3	2.7
松原市	64.46	48.16	1.67	12.15	2.48
白城市	286.5	123.62	58.52	98.53	5.83
延边州	225.64	167.04	40.9	14.7	3
长白山保护开发区	3.45	1.9	0.03	1.5	0.02
公主岭市	30.86	21.12	2.13	6.86	0.75
梅河口市	13.09	9.69	0.7	2.66	0.04
合 计	963.97	592.03	151.43	195.79	24.72

(资金需求来源于各市州、长白山保护开发区、扩权强县试点市脱贫攻坚规划)

第二节 项目安排

“十三五”期间，吉林省脱贫攻坚建设项目总规划资金需求为 963.97 亿元。其中，围绕实施精准扶贫项目投资 578.38 亿元，占总投资的 60%，含产业脱贫项目投资 408.85 亿元、转移

就业脱贫项目投资 6.7 亿元、易地搬迁脱贫项目投资 41.83 亿元、生态保护脱贫项目投资 26.28 亿元、教育脱贫项目投资 19.9 亿元、医疗健康脱贫项目投资 38.59 亿元、兜底保障项目投资 35.23 亿元（含一事一议帮扶项目投资 4.84 亿元）；围绕提升贫困地区区域发展能力项目投资 385.59 亿元，占总投资的 40%，含基础设施建设项目投资 254.42 亿元、农村生产生活改善项目投资 115.68 亿元、培育区域支柱或优势产业项目投资 15.39 亿元。

精准扶贫项目重点投向产业脱贫、医疗健康脱贫项目，投资额分别为 408.85 亿元和 38.59 亿元，占全部精准扶贫项目投资的 77.36%。提升贫困地区区域发展能力项目重点投向交通、农田水利等基础设施建设项目，投资 254.42 亿元，占全部提升贫困地区区域发展能力投资的 65.99%。

表 3—1 吉林省“十三五”脱贫攻坚建设项目、资金的区域分布

(单位: 亿元)

地 区	精准扶贫项目	其中:						
		产业脱贫	转移就业脱贫	易地搬迁脱贫	生态保护脱贫	教育脱贫	健康救助脱贫	兜底保障
长春市	51.08	28.16	2.21		0.01	2.23	7.63	10.84
吉林市	41.88	22.47	0.23		5.68	0.32	9.01	4.17
四平市	56.84	43.85			5.53	1.53	1.73	4.2
辽源市	9.83	5.08	0.12	0.67	0.19	0.07	2.12	1.58
通化市	23.11	16.47	1.12	0.45	1.33	1.49	1.08	1.17
白山市	32.17	26.6	0.02	0.49		0.03	2.52	2.51
松原市	34.62	23.84	0.74		0.28	0.56	5.63	3.57
白城市	187.69	131.25	0.64	31.6	11.22	6.08	3.68	3.22
延边州	130.37	105.9	1.59	8.62	2.04	6.94	2.87	2.41
长白山保护开发区	1.86	1.86						
公主岭市	3.91	0.49	0.03			0.6	0.68	2.11
梅河口市	5.02	2.88				0.05	1.64	0.45
合 计	578.38	408.85	6.7	41.83	26.28	19.9	38.59	36.23

表 3—2 吉林省“十三五”脱贫攻坚建设资金的区域分布 (续 1)

(单位: 亿元)

地 区	提升贫困地区区域发展能力项目	其中:		
		基础设施建设	农村生产生活改善	培育区域支柱或优势产业
长春市	20.59	17.18	3.41	
吉林市	18.16	11.95	6.21	
四平市	27.86	27.86		
辽源市	8.41	3.74	0.87	3.8
通化市	20.63	16.28	4.35	
白山市	29.45	9.82	8.04	11.59
松原市	29.85	17.05	12.8	
白城市	98.8	50.54	48.26	
延边州	95.24	74.73	20.51	
长白山保护开发区	1.58	1.45	0.13	
公主岭市	26.94	19.35	7.59	
梅河口市	8.08	4.47	3.61	
合 计	385.59	254.42	115.78	15.39

第十二章 保障措施

坚持问题导向，靶向施策，创新体制机制，打好政策组合拳，破除脱贫过程中的“壁垒”和“难点”，强化组织实施，为完成脱贫攻坚任务提供强有力的保障。

第一节 创新体制机制

一、精准扶贫脱贫机制

加强建档立卡工作，建立精准扶贫台账，健全贫困人口精准识别与动态调整机制，强化精准扶贫大数据管理与应用，定期对贫困户和贫困人口进行全面核查。实行动态管理，全面掌握贫困人口的变化情况。制定出台我省贫困对象退出标准和程序。贫困县退出，在自评的基础上提出申请，经市（州）脱贫攻坚领导小组初审后，报省扶贫开发领导小组审定，确定退出名单后向社会公示征求意见，公示无异议的，由省政府批准退出。其中国家扶贫开发工作重点县退出，需经省扶贫开发领导小组审定公示，报国务院扶贫开发领导小组评估、检查合格后，由省政府批准退出。建档立卡贫困村退出，要在自查基础上提出申请，由乡镇政府初审，在所在乡镇公示，公示无异议后，报县（市）扶贫开发领导小组核准并公告退出，同时报市（州）扶贫开发领导小组备案。建档立卡贫困人口退出，严格按“拟选对象、民主评议、公示公告”程序办理，由村“两委”组织民主评议后提出拟选对象，经逐一核实，拟退出对象认可，公示无异议后，报乡镇政府

核准，公告退出，并在建档立卡贫困人口中销号。整个退出过程要做到公开、有序，接受社会的监督。贫困人口、贫困村和贫困县退出后实行“摘帽不摘政策”，在一定期限内继续享受相关政策，进一步巩固脱贫成效。

二、贫困人口参与机制

突出贫困群众在脱贫攻坚中的主体地位，发挥建档立卡贫困村党员干部的引领作用和致富带头人的示范作用，激发贫困人口脱贫奔小康的积极性、主动性和创造性。培育贫困人口的责任意识、法制意识和市场意识。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。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。

三、项目资金管理机制

下放扶贫资金项目审批权限，落实扶贫目标、任务、资金、权责“四到县”制度。建立全程跟踪监管制度，加强对脱贫攻坚重点项目和资金管理的跟踪审计，强化财政监督检查和项目稽查，充分发挥社会监督作用。建立健全扶贫资金、项目信息公开机制，确保资金使用安全、有效、精准，保障资金项目在阳光下运行。坚持和完善扶贫资金项目公告公示制度，制定实施细则，实行分级分类公告公示制，推进建立乡以上资金披露制度。市级政府负责资金和项目监管，县级政府承担保障资金安全、规范、有效运行的具体责任。

四、考核问责激励机制

落实脱贫攻坚责任制，完善考核体系，统一标准、统一程序、统一方法，科学制定年度脱贫计划，出台《吉林省市县两级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》和《吉林省省直部门（单位）包保帮扶贫困村工作成效考核评价办法》。省负责验收县并抽查村，市（州）负责验收村并抽查户，县负责验收贫困户。对扶贫开发工作成效进行定期逐级考核，建立对脱贫攻坚成效的第三方评估机制。

第二节 加大政策支持

一、财政政策

发挥政府投入的主导作用，继续加大财政对贫困地区的脱贫攻坚的支持力度，确保政府扶贫投入力度与脱贫攻坚任务相适应。调整财政支出结构，对贫困地区基础设施和公共服务的投入予以倾斜。建立省财政专项扶贫资金投入增长机制，省级财政专项扶贫资金从2016年起连续5年每年增加1亿元（5年共计15亿元），主要用于贫困户危房改造、易地扶贫搬迁、包保重点示范村、边境县市和革命老区脱贫攻坚。落实贫困地区公益性建设项目取消县配套资金政策。支持贫困县统筹整合相关资金，集中捆绑使用，用于重点扶贫项目。市县两级政府也要逐步增加财政专项扶贫资金投入。

二、金融政策

鼓励和引导各类金融机构加大对扶贫开发的金融支持，充分

运用扶贫再贷款、支农再贷款政策工具，推动信贷资源向贫困地区倾斜，降低贫困地区涉农贷款利率水平。发挥省级扶贫开发投融资主体作用，做好与国家开发银行、农业发展银行的衔接，采取“统采、统贷、统还”的模式，承接专项建设基金、地方债和政策性贷款，支持建档立卡贫困人口实施易地扶贫搬迁。开展扶贫特惠金融，针对贫困户实施小额信贷扶贫，5万元以下3年内免担保免抵押。积极推进农村土地承包经营权和农民住房财产权抵押担保贷款试点，有效拓宽贫困地区抵押物担保范围。积极发展扶贫小额贷款保证保险。积极探索开发地方特色农产品目标价格保险和天气指数保险等新兴产品。鼓励和引导证券、期货、保险、信托等金融机构在贫困地区设立分支机构。建立贫困户家庭电子档案，实行“一户一档”，提高金融服务精准度。

三、土地政策

新增建设用地计划指标优先保障扶贫开发用地需要。统筹安排贫困地区县乡两级规划建设用地，确保扶贫开发项目纳入土地利用总体规划。对国家扶贫开发工作重点县，每年每县专项安排600亩新增建设用地指标。用好城乡建设用地增减挂钩支持扶贫搬迁政策，允许国家扶贫开发工作重点县将增减挂钩结余指标在省域范围内进行有偿流转。为扶贫开发项目用地建立绿色通道，简化审批程序。支持贫困地区矿产资源勘查开发工作。

四、干部人才政策

组织开展省直单位和贫困县（市、区）优秀干部双向挂职、

贫困地区基层干部能力培训和县处级后备干部精准扶贫“双百”工程，培养锻炼干部队伍。加强选调生（大学生村官）培训与管理，推动其在精准扶贫中建功立业。选好配强建档立卡贫困村“两委”班子，打造政治素质高、文化水平高、群众威信高，带富能力强、服务能力强、治村能力强的村级基层组织队伍。开展专业技术人才对口帮扶，组织专家学者到贫困地区进行咨询论证、技术帮扶活动。

第三节 强化组织实施

一、加强组织领导

强化对扶贫开发工作的组织和领导，落实党政主要领导第一责任人制度，省、市、县三级分别成立由党委和政府主要领导任双组长的脱贫攻坚领导小组。省、市、县、乡要层层签订脱贫攻坚责任书，逐级落实脱贫攻坚责任。脱贫攻坚任务期内，贫困县党政正职领导干部实行不脱贫不调整、不摘帽不调离。加强基层组织建设，强化农村基层党组织核心地位，充分发挥基层党组织在脱贫攻坚中的战斗堡垒作用。建立驻村帮扶工作队制度，选派中青年干部到建档立卡贫困村担任“第一书记”，做到每个建档立卡贫困村都有驻村扶贫工作队，都有“第一书记”和驻村干部，不脱贫不撤离。

二、明确责任分工

落实省负总责、市县落实、乡镇实施的工作机制。省委、省

政府统筹脱贫工作进度，抓好目标确定、规划编制、项目下达、资金投放、组织动员、监督考核等工作。市（州）党委和政府做好上下衔接，域内协调和督促检查。县（市、区）党委和政府承担主体责任，做好进度安排、项目落地、资金使用、人力调配、推进实施、帮扶措施落实、建档立卡信息统计等工作。乡（镇）党委、政府负责具体实施。各有关部门按职责分工加强业务指导和推进落实。

三、加强监测评估

省发展改革委、省扶贫办负责本规划的组织实施与监测评估等工作。加强扶贫信息化建设，依托扶贫开发建档立卡信息系统和贫困监测结果，定期开展规划实施情况动态监测和评估工作。监测评估结果作为扶贫开发工作成效考核的重要依据，及时向省政府报告。