

临沂市人民政府
关于印发《打好扶贫攻坚第一场硬仗
实施方案》的通知

临政发〔2015〕29号

各县区人民政府，市政府各部门、各直属机构，临沂高新技术产业开发区管委会、临沂经济技术开发区管委会、临沂临港经济开发区管委会，临沂商城管委会，各县级事业单位，各高等院校：

《打好扶贫攻坚第一场硬仗实施方案》已经市政府研究通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

临沂市人民政府
2015年12月21日

打好扶贫攻坚第一场硬仗实施方案

为贯彻落实中央和省、市关于打赢扶贫攻坚战的决策部署，根据市委、市政府《关于打好扶贫开发攻坚战的意见》要求，就突破“一点两区”打好扶贫攻坚第一场硬仗，制定本方案。

一、总体要求和目标任务

总体要求：全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入贯彻落实中央、全省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》、《省委省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》，以走在前列为目标，把费县崔家沟（北王庄）山区贫困村、蒙阴县云蒙湖库区、沂南县贫困村相对集中的山丘区作为脱贫攻坚重点，坚持精准到户、精准脱贫和整村整乡提升脱贫成果相结合，围绕解决好“扶持谁、怎么扶、谁来扶”的问题，以新型农村社区、高效农业示范区、生态旅游示范区“三区同建”为抓手，统筹落实搬迁、产业、就业、金融、教育、健康、社保和社会等扶贫措施，精准识别、精准施策，在资金、项目、政策等方面重点倾斜、优先支持，确保移民村、库区、红色旅游区、贫困村提前完成脱贫攻坚任务，带动全市扶贫开发工作全面开展。

目标任务：到2016年，“一点两区”60%的贫困人口实现脱贫，贫困群众生产生活条件明显改善；到2017年，“一点两区”贫困人口全部脱贫，收入水平达到所在县农民人均纯收入的80%；到2018年，“一点两区”贫困人口农民人均纯收入达到所在县平均水平，实现不愁吃、不愁穿和义务教育、基本医疗、住房安全有保障“两不愁、三保障”。

二、基本原则

——**坚持党的领导。**充分发挥各级党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，严格执行脱贫一把手负责制，市县乡村上

下联动、部门联动，形成合力。切实加强“一点两区”范围内农村基层党组织建设，使其成为带领群众脱贫致富的坚强战斗堡垒。

——**坚持政府主导**。强化政府责任，引领市场、社会协同发力，激励先富帮后富，构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫、金融扶贫互为补充的大扶贫格局。

——**坚持精准扶贫**。扶贫开发贵在精准、重在精准。坚持规划先行、分类帮扶，改“大水漫灌”为“精准滴灌”，实行一户一策、一人一策，提高扶贫工作的针对性、实效性，做到扶真贫、真扶贫、真脱贫，确保“一点两区”范围内村户全部脱贫致富、直奔小康。

——**坚持保护生态**。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，让贫困人口从生态建设与修复中得到更多实惠。

——**坚持群众主体**。继续推进开发式扶贫，处理好政府、社会帮扶和自身努力的关系，发扬自力更生、艰苦奋斗、勤劳致富精神，充分调动贫困地区干部群众的积极性和创造性，注重扶贫先扶智，增强贫困人口自我发展能力。

——**坚持因地制宜**。创新扶贫方式，以贫困人口相对集中的库区、山丘区为重点，在资金、项目、政策措施方面重点倾斜、优先支持，实施整村推进、集中连片扶贫开发。创新扶贫开发模式，由偏重“输血”向注重“造血”转变。

三、工作重点

(一) 费县崔家沟（北王庄）易地整体扶贫搬迁项目。

1. **实施整体易地搬迁。**崔家沟（北王庄）涉及 27 个自然村，需搬迁安置 990 户、3248 人。规划建设滨河社区、幸福花园社区，建设住宅楼 28 栋、社区服务中心楼 2 栋，老年房 50 套，总建筑面积 13 万平方米。2016 年完成 40% 的搬迁安置任务，2017 年全部完成。

2. **加强基础设施建设。**整治土地 8585.11 亩；修建小 II 水库 2 座，修建塘坝 20 处、扬水站 25 座、蓄水池 30 座，治理河道 12.7 公里，灌溉配套 55.2 公里；修筑宽 7 米水泥硬化道路 24 公里、宽 6 米的 13.5 公里、宽 5 米的 22 公里，修建沿途管涵、农桥 67 处。

3. **搞好产业综合开发。**规划发展茶园 500 亩、中药材 3000 亩、鲜食林果 4000 亩。积极发展生态规模养殖业，大力培育农民合作社、家庭农场，实现土地规模化、集约化、产业化经营，打造“一轴双核两带八区”产业体系。“一轴”即崔家沟（北王庄）现代农业科技景观轴；“双核”即休闲农业体验中心、科技农业孵化中心；“两带”即环山生态农业景观大道观赏带和环山林果缤纷休闲农业游赏带；“八区”即林牧绿色循环种养区、有机茶叶生产示范区、鲜食林果高效种植区、滨水休闲农业体验区、特色中药材生产区、高效板栗种植区、优质山楂栽培区、生态保护涵养区。

(二) 蒙阴县云蒙湖库区综合扶贫开发项目。涉及 40 个行政村（73 个原建制村、116 个自然村），总户数 14317 户、人口

47214 人，其中建档立卡贫困人口 5250 户、11359 人。

1. 实施生态修复保护工程。以饮用水水源地生态保护为前提，实施 150 公里环湖生态隔离堤坝路基、桥涵和绿化建设；建设旧寨片区和石龙湾 2 处人工湿地，成功创建云蒙湖国家级湿地公园；实施封山育林，完成云蒙湖周边 1.1 万亩荒山绿化彩化任务；实施云蒙湖渔业资源增殖放流项目，每年放流净水鱼种不少于 1000 万尾。

2. 建设生态休闲农业示范区。利用环云蒙湖湿地汪塘，建设水质净化湿地和优质莲藕基地 3000 亩；投资 1800 万元，新发展高效节水灌溉面积 1.8 万亩；投资 5020 万元，推进库区移民后期扶持项目；投资 1000 万元，建设“美丽移民村”5 个；调整产业结构，投资 2000 万元，在桃墟镇蒋沟桥、大庙、桃墟等 8 个村建设高效绿色蔬菜基地 1000 亩；投资 1185 万元，在云蒙湖生态区重山社区、潘家沟等村新建苹果现代矮砧集约栽培示范园 950 亩；投资 500 万元，发展中药材、油菜花基地 1500 亩；投资 2000 万元，在云蒙湖生态区河东新村、圈里、葛墟、潘家沟、石家峪等村，平整深翻土地 7400 亩，硬化道路 26 公里，铺设各类管涵 3.6 万米。通过“三引一促”，引进 2-5 家农业产业化龙头企业和社会资本投资生态休闲农业，形成环云蒙湖生态休闲农业经济带。

3. 建设国家级生态旅游示范区。投资 4 亿元，完成云蒙湖扩容工程，实现增容 6000 万立方；投资 7690 万元，建设青山埠拦河闸工程；投资 3000 万元，建设青山埠人工湿地；投资

2000 万元，建设桃墟村至朱家店子跨湖大桥；投资 1.2 亿元，改造提升县道旧寨至重山公路 12.1 公里；投资 5.6 亿元，分期分批实施 150 公里的环云蒙湖生态隔离堤坝的硬化和环云蒙湖自行车健身绿道工程；挖掘环云蒙湖旅游资源，规划建设旅游综合服务中心和一批生态休闲旅游景点景区。

4. 搞好滨湖乡村建设。

①**抓好滨湖小镇建设。**对云蒙湖生态区、旧寨乡、桃墟镇驻地，进行扩容提升改造，建设 3 处功能设施齐全的滨湖小镇，吸纳库区丧失劳动能力的特殊人群、恢复 176 水位后需要搬迁避险的居民和有搬迁意愿的库区群众搬迁入住。其中，云蒙湖生态区重山村、潘家沟村，桃墟镇包家庄村、东桃墟村、南桃墟村、刘庄村，旧寨乡西彭吴南山村实施整村迁建，共涉及 738 户、2498 人。

②**抓好新型社区建设。**建设桃墟镇安乐庄社区、云蒙湖生态区花园社区、旧寨乡东彭吴社区 3 个新型社区，对云蒙湖生态区周家寨、贾家花园，桃墟镇安乐庄、金山、岭前，旧寨乡东彭吴等 6 个村迁建，共涉及 484 户、1584 人。

③**抓好旅游小镇建设。**投资 10 亿元，依托桃文化，建设桃墟镇桃源风情古镇，打造集大型生态农业、旅游休闲度假、田园生态居住于一体的最美乡村田园综合体；投资 2 亿元，依托古建筑风格和滨水湿地景观，建设旧寨老街旅游小镇，打造集商贸、旅游、观光于一体的风情旅游小镇。

④**抓好古村落保护提升。**对云蒙湖生态区水泉峪、张家楼、荆汶、铁城、石桥、于条山、宋家场和旧寨乡东彭吴、禹家庄子等 9 个村做好古建筑的保护与利用，保存好古村落乡土文化与

自然生态，鼓励村民利用乡土建筑发展农家乐、民宿休闲和农业观光旅游，让保护发展成果惠及广大村民。⑤抓好不搬迁村的改造提升。投资 1146 万元，对 40 个库区村农户实施改厕项目；投资 1500 万元，提升村庄“五化”水平；投资 4000 万元，对库区 856 户危房贫困户实施危房改造。

5. 拓宽农民脱贫致富渠道。发挥云蒙湖周边林果面积大和日照资源充足的优势，依托御苑生物科技示范带动作用 and 光伏扶贫等项目支撑，引导库区村和群众利用闲置土地和屋顶，大力发展食用菌养殖和光伏发电，为建档立卡贫困户增加收入。大力发展旅游产品加工、农家乐旅游、电子商务、物流运输、来料加工等产业项目，实现年产值 3 亿元，带动就业 1000 人；加强科技培训和劳动力转移培训，分期培训新型农民和农技人才 1.2 万人次，对 160 户因学贫困户开展助学帮扶，实施“雨露计划”，对因学致贫的职业学校在校生发放助学补助。发放扶贫小额信贷贷款 9500 万元，为农民专业合作社等新型经营主体和建档立卡贫困户提供资金支持。

6. 提升公共服务设施。投资 2860 万元，在云蒙湖生态区新建界牌实验学校幼儿园和荆汶、周家寨 2 处小学，易地新建谢庄、石龙 2 处学校，完成旧寨中学、旧寨乡中心小学、桃墟中学、桃墟镇中心小学及东彭吴、殷家岭、上峪、陡山、谢庄 5 处村小学的改扩建项目。投资 1200 万元，在云蒙湖生态区建设医养综合服务机构 1 处、标准化卫生室 13 处；对原有卫生室进行提升改造，对库区重点因病致贫户进行结对扶贫，把库区高

血压和糖尿病患者纳入重点管理。投资 1.4 亿元，修建硬化村级道路 358 公里，提高村级路网通达水平。投资 1351 万元，提升改造农村电网，建设 4 条 10 千伏支线和 41 个台区，新增、改造配变 24 台/4100 千伏安，新建改造 10 千伏线路 16.2 公里、低压线路 65.49 公里，改造表箱 4964 户。投资 860 万元，对库区未实现饮水安全保障的 19 个村，实施饮水安全工程，解决 17185 人饮水安全问题。投资 103 万元，在云蒙湖生态区新建一处日处理能力 20 吨的生活垃圾中转站。投资 600 万元，对库区 40 个村综合文化中心、农家书屋、文化活动室、乡村大舞台、村情民俗馆进行新建或提升；规划建设 40 处农民健身广场，安装健身器材。积极实施农村信息工程建设，到 2017 年底前，实现库区 40 个村电话、有线电视、互联网宽带全覆盖。

（三）沂南县贫困村相对集中的山丘区扶贫攻坚改造提升项目。涉及双堠、孙祖、马牧池、依汶、岸堤、铜井等 6 个乡镇、209 个行政村，总面积 781 平方公里，总人口 29.6 万人。其中，建档立卡贫困村 75 个，贫困户 2.97 万户、5.92 万人。

1. 基础设施建设工程。新建改造泉重公路沂南段、白石窝至竹泉公路、马牧池至桃花峪环山公路及连接线等县乡公路 8 条、184 公里，新建跨乡连村公路 18 条、120 公里；争取中央彩票公益金扶贫开发、土地整理、水土保持等项目，新建生产路 52 条、150 公里；新建改造马牧池乡红卫桥、双堠镇太平桥等桥梁 5 座；实施高湖水库扩容工程，建设马牧池橡胶坝，完善孟良崮水库渠系配套；实施马牧池王家安子河、依汶镇运粮

河 11 公里河道治理工程；在岸堤、铜井、依汶建设 3 个高效节水灌溉片区；实施马牧池和铜井 1.7 万亩高标准农田建设项目；实施土地整理项目 10 个，连片整治土地 8.9 万亩；实施桃花峪、孙隆等 10 处小流域综合治理项目，治理水土流失面积 310 平方公里；建设北大山、鼻子山、孟良崮生态防护林 3000 亩，争取中央财政森林抚育补贴项目 2500 亩；实施镇村电网建设项目，新建改造 10 千伏线路 73.8 公里，更新变压器 47 台，改善 6 个乡镇 79 个村庄电网结构。对区域内 90 个相对集中连片的村庄，进行改厕、硬化、绿化、亮化、美化和汪塘整治，实现硬化路户户通和“改厕”全覆盖，连片建设美丽乡村。改造危房 1500 户。对孙祖镇宝石峪村和连顶村、铜井镇龙泉村和杜山村、岸堤镇玉泉庄村和柳行岔村，实施易地搬迁扶贫。

2. 公共服务均衡发展工程。发展农村教育。新建 8 处公办幼儿园，实现 75 个贫困村幼儿教育全覆盖，改造校舍 20 处、操场 14 处，整体提升学校办学条件。扩大校车覆盖面，有需求的学校和村居全部通校车，贫困家庭学生乘车费用全额补助。对建档立卡的贫困家庭高中生、中职学生免除学杂费。改善卫生条件。新建乡镇卫生院门诊病房楼 6 处、农村卫生室 24 处。强化山丘区传染病、慢性病、重大疾病防控，免疫规划基础疫苗接种率达到 90% 以上。加强文化阵地建设。两年内在 75 个贫困村，全面建成文化小广场、文化大院、历史文化展示室，实现广播电视全覆盖。建成启用日供水能力均达 1 万吨的高湖水厂和双堠水厂，扩大寨子水厂管网覆盖面，新建双堠镇柳泉峪、

岸堤镇上高湖、孙祖镇赵家城子等 10 处单村供水工程，解决 75 个贫困村饮水安全问题。

3. 特色产业发展工程。以马牧池乡新立村乡村旅游区、常山庄沂蒙民俗体验区、岸堤镇朱家林沂蒙民俗村、孙祖镇代庄红色旅游区、铜井镇香山休闲度假区、双堃镇山水桃园农业观光旅游区、依汶镇后峪子乡村旅游度假区为重点，积极引进社会资本，培植一批休闲旅游、红色旅游、观光旅游专业村，带动“农家乐”、特色采摘、农耕体验、休闲养生、旅游产品制作等乡村旅游业发展，增加群众收入。推进发展现代农业。在双堃镇规划建设大樱桃、西瓜生产基地，发展大棚油桃 3000 亩，在岸堤镇建设优质蜜桃种植基地，在依汶镇建设蓝莓采摘园，在孙祖镇发展中草药种植，沿汶河、蒙河发展大棚蔬菜，扶持建设蔬菜标准化示范园区，打造一批林果、蔬菜、西瓜等专业村。加强电子商务技能培训，对从事电商经营的合作社和农户，给予贴息贷款和技术支持，重点扶持 100 家合作社开展电商经营，带领 5000 户贫困群众发展生产。支持有劳动力、有发展愿望的农户，特别是贫困户采取租赁、互换、转让等方式流转承包地，发展规模经营；加快发展新型农业经营主体，通过“企业+合作社+农户”、“基地+农户”等形式，带动贫困户增收致富。

4. 农村人口转移就业工程。充分利用县职业学校平台，对贫困人口加强免费职业技能培训，每年组织免费培训 1200 人次，提高贫困人口技能水平，力争每年有 4000 名贫困群众外出就业。采取税收减免、贷款利率优惠、贴息等政策支持，鼓励

玩具、服装、农产品加工等劳动密集型企业西部山丘区建厂设点，推进贫困人口就地转移就业和居家灵活就业。开展无业、失业妇女免费技能培训，为 1500 余户贫困群众创造居家灵活就业岗位。推进创业带动就业，将小额担保贴息贷款向西部山丘区倾斜，每年支持贷款额 2000 万元以上，扶持 300 人创业，带动贫困群众 900 余人就业。

5. 实施社会关爱工程。建设“七彩小屋”、留守儿童家园、四点半学校等关爱阵地 72 处，让 8500 余名留守儿童（贫困留守儿童 704 名）体会到“家”的温暖。加大困难学生补助力度，按照小学生每人每年 300 元、初中生 500 元、高中生 800 元的标准，对建档立卡贫困家庭的 840 名在校中小学生学习开展专项救助，防止因贫辍学。

四、工作保障

（一）**落实责任**。相关县要把“一点两区”脱贫攻坚作为重要政治任务，切实履行好主体责任，把责任扛在肩上、任务抓在手上。要建立健全与脱贫攻坚任务相适应的领导机构和工作班子，特别是“一点两区”相关乡镇要配备专职工作人员，着力构建上下贯通的组织体系。县乡村要层层签订责任书，逐级落实责任制，细化分解任务，形成齐抓共管的脱贫攻坚格局。各级各部门要按照职责落实脱贫攻坚责任，做到项目优先安排、资金优先保障、工作优先对接、措施优先落实。

（二）**夯实基础**。采取走访询问、集体研究、建档立卡、张榜公示等措施，对区域内贫困户、贫困村进行再识别再认定，

既要依赖“看房看用看家人”等直观识别的办法，又要充分发动群众参与识别过程，真正把贫困底数摸清、摸准、摸实，不遗漏一个贫困户。同时，要实行贫困人口有进有出的动态管理机制，制定严格、规范、透明的退出标准、程序和核查办法，做到脱贫的及时推出，返贫的重新录入，造假的坚决剔除，保证减贫任务和建档立卡数据对得上，使识别结果精确，扶贫工作有的放矢。要根据致贫原因和脱贫需求，对区域内贫困人口实行分类扶持，选准脱贫路径，明确扶贫方式、扶贫项目、扶贫资金、帮扶单位、帮扶人员等，赢得群众认可。要建立扶贫政策落实情况和扶贫成效第三方评估制度，加强对扶贫工作绩效的社会监督。

（三）抓好关键。要用好干群结亲连心帮助、驻村工作队帮扶、新型经营主体带动和致富能人引领“四个抓手”，充分调动党政机关、事业单位参与脱贫攻坚的自觉性和积极性。特别要注重坚持因村派人、按需派人，突出做好“第一书记”抓党建促脱贫工作，实现“一点两区”范围内贫困村“第一书记”派驻全覆盖，每个贫困村都要派出有市、县机关干部任“第一书记”且人员不少于3人的驻村扶贫工作队，做到贫困村不脱贫，派驻单位不脱钩、干部不撤回。同时，开展好机关干部“结亲连心”活动，确保每个贫困户都有帮扶责任人。要认真研究财政、金融、土地、就业、社会保障、基础设施、产业等政策，根据区域内资源条件和产业基础，策划包装一批基础设施建设项目、产业发展项目，使各级扶持政策在“一点两区”落地生

根、发挥最大效应。要按照“扶贫对象落实到卡上、扶贫资金落实到项目上、建设项目落实到村上、帮扶措施落实到户上、减贫目标落实到人头上”的要求，制定个性化帮扶措施，将每项扶贫措施的推进过程、每个帮扶项目的建设进度，排出时间表，制定路线图，确保真扶贫、扶真贫、扶到根、扶到位。

（四）强化保障。突出抓好“一点两区”贫困村“两委”班子建设，帮助贫困村选好配强村级班子，提高带领贫困群众脱贫致富的能力；发挥广大党员的先锋模范作用，找出致富路子，确保每个村有1—2个特色产业，贫困户家家有增收项目。要整合各类涉农资金，把切块到县的省级以上行业部门涉农资金，由县统筹捆绑使用，重点投向“一点两区”建设。市县财政设立专项补助资金，加大“一点两区”基础设施、乡村道路、现代农业、环境保护、危房改造、教育医疗、污水垃圾处理、农业综合开发、生态旅游等项目扶持力度，提高“一点两区”贫困群众生活补助标准。要探索建立完善小额信贷风险补偿制度，2015年底前，三县风险补偿资金、贴息资金要分别达到1000万元和500万元，2016年分别增加到2000万元和1000万元。要充分利用“富民农户贷”和“富民生产贷”两种产品，对愿意发展产业的贫困户，提供5万元以下基准利率、无抵押、无担保、全额贴息的信贷资金；对参与扶贫开发的新型农业经营主体，发放300万元以下的信贷资金，享受贷款基础利率、年3%利率贴息等优惠政策。要扩大互助资金扶贫试点，引导互助资金优先用于贫困户发展种植、养殖、农产品购销加工等产业，

促进贫困户脱贫。要有序推进农村低保保障标准与扶贫线“两线合一”，搞好低保与扶贫的有效衔接，做到应保尽保、应扶尽扶。对符合条件的困难群众，依法落实各项社会保障政策。对符合条件的鳏寡孤独贫困人员实行集中供养或居家供养。

（五）统筹资源。整合扶贫资金和涉农资金，向“一点两区”倾斜；对省定扶贫任务重点村，实行各级统筹，每村安排30万元产业扶贫资金。调剂整合“一点两区”的土地规划，合理增加城乡建设用地规模，确保建设项目用地需求。充分利用城乡土地增减挂钩政策，优先保障“一点两区”易地搬迁和在“一点两区”区域兴办农产品加工、乡村旅游等项目建设用地。全面推进“电网升级扶贫专项工程”，解决“一点两区”供电“卡脖子”、“低电压”等问题。动员企业通过社会捐赠、设立产品加工点、吸纳贫困人口就业、与贫困户签约结对、村企共建等形式参与脱贫攻坚。鼓励工商资本到贫困区域投资兴业，带动一二三产业融合发展。动员群众团体、行业协会和社会组织结对帮扶“一点两区”范围内的贫困村、贫困户。

五、考核奖惩

（一）健全工作机制。建立“市牵头协调、县抓推进、乡镇抓落实”管理体制和“村为重点、扶贫到户、责任到人”工作机制。费县、蒙阴、沂南三个县要严格按照实施方案进行分解立项，制定工作台账，按节点推进；每季度召开1次会议，研究解决“一点两区”扶贫攻坚中的突出问题，协调落实各项扶贫开发工作。各有关部门要按照职责分工，围绕突破“一点

两区”，分别制定部门行业专项扶贫措施。每项工作都要按照“目标管理、过程管理、责任管理”的要求，实行年度化、项目化、部门化管理，把时间表、路线图贯穿于工作的全过程，形成上下联动、通力合作、各负其责的工作格局。

（二）完善考核体系。把“一点两区”脱贫攻坚成效作为有关县、乡镇、部门年度考核的重要内容，制定扶贫开发工作评价办法，完善考核评价体系，重点考核减贫人口数量、脱贫质量、贫困群众增收、生产生活条件改善、公共服务水平、生态环境建设等方面的情况。完善扶贫开发统计和贫困监测制度，制定减贫验收办法，明确贫困户脱贫标准、贫困村“摘帽”标准，引入第三方评价扶贫成果，确保“一点两区”所有贫困村、贫困户真脱贫、能致富。

（三）严格督导考核。坚持月调度、季通报、半年大督查、年终综合考核，同时把脱贫攻坚成效作为评先树优和干部选拔使用的重要依据。要加大问责力度，落实不力的，对县区党政主要负责人进行约谈；完不成年度任务的，进行问责；两年内完不成脱贫攻坚任务的，实行一票否决。

（2015年12月21日印发）