培训教材类

全国扶贫教育培训教材（第三批）

全国扶贫宣传教育中心　组织编写

脱贫攻坚创新探索

山东实践

本书课题组◎著

·实践基础·问题导向·时代特色·全新探索

总结脱贫攻坚经验　为乡村振兴增效扩能

中国出版集团
研究出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

内 容 简 介

党的十八大以来，山东省采取超常规举措，创新体制机制，脱贫攻坚走在全国的前列，在一些领域创造积累了非常宝贵的经验。这些经过实践检验的成功经验对于各地扶贫干部提高工作能力和水平具有重要参考价值。本书对山东省精准脱贫实践探索和理论创新进行了深入总结，详尽地介绍了山东脱贫攻坚的实践探索和理论创新，对未来中国扶贫开发模式的转型提供了崭新的视角，对全球发展中国家减贫工作也具重要借鉴价值。

内 容 简 介

党的十八大以来，山东省采取超常规举措，创新体制机制，脱贫攻坚走在全国的前列，在一些领域创造积累了非常宝贵的经验。这些经过实践检验的成功经验对于各地扶贫干部提高工作能力和水平具有重要参考价值。本书对山东省精准脱贫实践探索和理论创新进行了深入总结，详尽地介绍了山东脱贫攻坚的实践探索和理论创新，对未来中国扶贫开发模式的转型提供了崭新的视角，对全球发展中国家减贫工作也具重要借鉴价值。

脱贫攻坚创新探索
——山东实践

全国扶贫宣传教育中心组织编写
向德平 等著

京标書裝 TEL:60229802			
书　　名			
责　　编		成品尺寸	
校　　次		页　　数	
设 计 师		年　月　日	

中国出版集团
研究出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

脱贫攻坚创新探索 : 山东实践 /《脱贫攻坚创新探索 : 山东实践》课题组著. -- 北京 : 研究出版社, 2020.12

ISBN 978-7-5199-0944-4

Ⅰ. ①脱… Ⅱ. ①脱… Ⅲ. ①扶贫 – 研究 – 山东 Ⅳ. ①F127.52

中国版本图书馆CIP数据核字(2020)第220047号

脱贫攻坚创新探索：山东实践

TUOPIN GONGJIAN CHUANGXIN TANSUO：SHANDONG SHIJIAN

本课题组　著

责任编辑：寇颖丹

研究出版社 出版发行

（100011　北京市朝阳区安华里504号A座）

北京市艺辉印刷有限公司　新华书店经销

2020年12月第1版　2020年12月北京第1次印刷

开本：710毫米×1000毫米　1/16　印张：13

字数：156千字

ISBN 978-7-5199-0944-4　定价：45.00元

邮购地址100011　北京市朝阳区安华里504号A座

电话（010）64217619　64217612（发行中心）

版权所有•侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

《山东省精准脱贫的实践探索与理论创新研究》

课　题　组

组　长：黄承伟　陆汉文

副组长：刘晓山　张瑞东

课题组成员（按姓氏笔画排序）：

王　猛　左　停　吕　方　伍小华　刘少峰　刘思圻

江立华　孙兆霞　苏　海　李海金　吴　彪　陆汉文

贺　莉　骆艾荣　黄　路　黄承伟　阎　艳　董芯茜

目　录

CONTENTS

总　论　/　001

一、山东省脱贫攻坚总体成效　/　002

（一）加强组织领导，完善制度设计　/　002

（二）多维并进，扶贫成效显著　/　003

（三）产业扶贫，内生动力不断夯实　/　004

（四）社会力量助力，大扶贫格局初步形成　/　005

二、探索精准脱贫长效机制　/　006

（一）党建脱贫机制创新探索　/　006

（二）发展壮大集体经济探索　/　011

（三）扶贫与扶志、扶智创新探索　/　017

三、探索扶贫的前沿性方向　/　021

（一）城乡统筹扶贫发展方向　/　021

（二）相对贫困治理发展方向　/　024

第一章　抓党建促脱贫攻坚的实践探索与理论创新　/　029

一、实践背景　/　030

二、主要做法及成效　/　033

（一）主要做法　/　033

（二）发展成效　/　044

三、主要经验 / 049
（一）实践经验 / 049
（二）理论经验 / 052
四、需通过深化改革解决的问题 / 054
五、市县案例 / 056
（一）大赵家屯村党建带“扶贫理事会”案例 / 056
（二）济宁市下派第一书记的案例 / 064

第二章 贫困村集体经济发展的实践探索与理论创新 / 073

一、实践背景 / 074
（一）壮大贫困村集体经济是保证贫困村脱贫质量的关键因素之一 / 075
（二）壮大贫困村集体经济是改善贫困村治理体系和提升治理能力的关键 / 076
（三）壮大贫困村集体经济为夯实党在农村的执政基础提供有力支撑 / 077
二、主要做法 / 077
（一）党委领导、政府主导，构建促进贫困村集体经济发展的政策体系 / 078
（二）整合资源，奠定村级集体经济发展的资本 / 082

（三）立足实际，构建农村集体经济管理机制 / 084
三、主要经验 / 089
（一）提高认识：壮大集体经济，提升基层治理能力 / 089
（二）守好底线：壮大集体经济，但不增加农民负担 / 089
（三）找准路径：政府做好引导，关键还在市场机制 / 090
（四）拓宽思路：立足农业转型，探索多元实现形式 / 090
（五）科学管理：立足可持续发展，完善集体经济
基层管理机制 / 090
四、需通过深化改革解决的问题 / 092
（一）底子薄、收入渠道单一的问题 / 092
（二）管理水平弱、缺少管理人才的问题 / 093
（三）村之间集体经济发展不平衡的问题 / 093
五、市县案例 / 094
（一）济宁市汶上县案例 / 094
（二）临沂市沂水县案例 / 100

第三章 扶贫与扶志、扶智相结合的实践探索与理论创新 / 107

一、实践背景 / 108
二、主要做法、成效与经验 / 109

（一）主要做法 / 109
（二）发展成效 / 117
（三）主要经验 / 120
三、需通过深化改革解决的问题 / 122
四、市县案例 / 126
（一）平邑县残疾人扶贫车间案例 / 126
（二）扶贫与扶志、扶智相结合：鄄城县董口镇“私人定制”助脱贫的案例 / 129

第四章 城乡统筹扶贫的实践探索与理论创新 / 133

一、实践背景 / 135
（一）城乡统筹扶贫开发的理论背景 / 135
（二）城乡统筹扶贫开发的政策背景 / 139
（三）城乡统筹扶贫开发的现实背景 / 140
二、主要做法、成效及经验启示 / 141
（一）主要做法——青岛市开展城乡统筹扶贫试点与探索的具体做法 / 142
（二）发展成效 / 153
（三）山东省开展城乡统筹扶贫开发的创新和启示 / 157
（四）需通过深化改革解决的问题 / 162

三、市县案例——青岛市实施城市精准扶贫 / 166
（一）创新识别标准，识别范围进一步精准 / 166
（二）压实脱贫责任，责任分工进一步精准 / 167
（三）选准脱贫途径，因人施策进一步精准 / 167

第五章 缓解相对贫困的实践探索与理论创新 / 169

一、实践背景 / 170
二、相对贫困的概念界定 / 172
（一）对贫困的理解 / 172
（二）对相对贫困与绝对贫困的理解 / 173
（三）相对贫困人口及其特征 / 175
三、主要做法及启示 / 176
（一）主要做法 / 176
（二）对全国脱贫工作的启示 / 183
四、需通过深化改革解决的问题 / 185
（一）以点带面，增强对相对贫困问题的
思考研究 / 185
（二）综合考量，提升群体与地区之间的
相互扶持和互动性 / 185
（三）拓宽扶贫渠道，增强贫困人口内生发展动力 / 186

五、市县案例 / 187
（一）解决相对贫困：青岛市案例 / 187
（二）解决相对贫困：鄄城县的就业扶贫模式 / 190

后 记 / 197

总　论

党的十八大以来，特别是2013年习近平总书记赴山东省考察调研后，山东省采取超常规举措，创新精准扶贫体制机制，取得精准脱贫突出成效，积累了宝贵经验，对其他地区打赢精准脱贫攻坚战和实施乡村振兴战略具有较大参考借鉴价值。

一、山东省脱贫攻坚总体成效

精准脱贫对全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标具有决定性意义。2016年脱贫攻坚战打响以来，山东省坚持精准方略、加强组织领导、强化政策投入、扎实推进脱贫攻坚工作，基本完成脱贫攻坚任务，在组织能力、扶贫做法、扶贫机制、脱贫质量等方面都取得明显成效。

（一）加强组织领导，完善制度设计

山东省政府把脱贫攻坚作为重大政治任务，按照“2016—2018年基本完成任务、2019年巩固提升、2020年全面完成”的工作部署圆满完成扶贫工作，形成五大扶贫制度体系。一是形成了“五级书记抓、党政一起上”的领导体系。先后组织召开扶贫系统抓整改促落实视频会议、“工作落实年”推进会议、扶贫领域腐败和作风问题专项整治工作推进会议、全省扶贫办主任座谈会等，推动省委、省政府工作部署落实落地。二是形成了省负总责、市抓推进、县乡抓落实的责任体

系。制定了《山东省脱贫攻坚责任制实施细则》，明确了省市县乡村和省成员单位的脱贫攻坚责任。省委、省政府与各市党委政府签订三年脱贫责任书，省扶贫开发办与各市政府每年签订脱贫责任书，市县乡党委政府逐级签订责任书、立下“军令状”，建立起横到边、纵到底的责任体系。三是形成了针对性强、务实管用的政策体系。省委、省政府出台《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的实施意见》，制定《山东省“十三五”脱贫攻坚规划》。省成员单位围绕行业扶贫任务，拿出实招硬招，形成“1+25+23”脱贫攻坚政策体系，编制形成 45 个落实工作方案，明确了“行军图”“路线表”。四是形成了与脱贫任务相适应的投入体系。2016—2019 年，投入财政专项扶贫资金 250 亿元（含青岛），年均增幅 18.35%；统筹整合行业扶贫资金约 400 亿元。全省累计发放扶贫小额信贷和富民生产贷 180.1 亿元，支持带动建档立卡贫困人口 30.61 万人，贷款余额 44.53 亿元。其中，扶贫小额信贷 23.73 亿元，支持贫困人口 4.91 万人，贷款余额 12.75 亿元；富民生产贷 156.41 亿元，支持贫困人口 25.7 万人。基本形成以财政投入为主，金融资金、社会资金共同投入的扶贫资金保障机制。五是形成了多渠道全方位的考核监督体系。省扶贫开发领导小组采用市际交叉考核、第三方暗访评估等形式，每年对各市党委政府、省成员单位的扶贫工作成效进行考核，考核结果拉开等次，严格兑现奖惩。开展了脱贫攻坚巡视巡察，建立扶贫系统与纪委监委机关联动机制，与检察系统集中整治和加强预防扶贫领域职务犯罪行动，设立 12317 举报电话和网络舆情预警平台，多形式、全方位保障了脱贫攻坚的顺利推进。

（二）多维并进，扶贫成效显著

一是贫困人口大幅减少。2016—2018 年三年时间，山东省累计减

少贫困人口 251.6 万人，8654 个省扶贫工作重点村全部退出，基本完成脱贫任务。二是公共服务水平增强。截至 2018 年，山东省在省扶贫工作重点村内，新建、改扩建幼儿园 1656 所、义务教育学校 661 所，设置留守儿童关爱室 3940 个；改造提升 1677 个村的通水工程，实现户户通自来水；新建、改造农村电网 10 千伏线路 973 千米、低压线路 3514 千米，解决了 30.28 万农村用户“低电压”问题；建成综合性文化活动室 8560 个，“送戏下乡”演出 1.1 万多场次。8654 个省扶贫工作重点村实现硬化穿村公路、客车通达、卫生室服务、健身广场、有线电视、动力电全覆盖。三是“两不愁三保障”问题不断完善。在脱贫任务完成基础上，山东省开展脱贫攻坚“回头看”，逐村逐户逐人逐项开展核查，全面摸清“两不愁三保障”情况。2019 年资助贫困家庭学生 25.4 万人，8087 名参加高考的贫困学生全部被高校录取；贫困人口实现基本医疗保险全覆盖，分类开展大病救治 6.49 万人，医疗商业补充保险赔付 3.77 亿元、惠及 70.2 万人次；改造贫困户危房 3.16 万户，完成 400 个省扶贫工作重点村饮水工程建设任务。

（三）产业扶贫，内生动力不断夯实

山东省通过产业扶贫带动发展，解决了贫困地区长期发展的瓶颈，大大增强了发展动力。一是产业扶贫财政支撑。2016 年、2017 年山东省连续实施农村一二三产业融合发展项目、农产品产地初加工补助项目，投入资金总计 3.8661 亿元，共有 7658 万元用于扶贫。2019 年各级投入财政专项扶贫资金 40.2 亿元，实施产业扶贫项目 1581 个，覆盖带动贫困人口 85.9 万人。二是“一村一品”产业扶贫带动。山东省在脱贫攻坚中加大对“一村一品”示范村镇的支持，在全国“一村一品”示范村镇认定过程中，在符合申报条件的情况下，对贫困地区专

业村镇予以优先考虑，提升对贫困地区的支撑和带动作用。2016 年以来，临沂、菏泽共有 18 个村镇被认定为国家“一村一品”示范村镇。支持贫困地区依托资源优势，打造终端型、体验型、循环型、智慧型新产业新业态，发展特色产业，创建农产品加工业示范县、示范园区、示范企业，农业“新六产”示范县、示范主体等。三是休闲农业扶贫带动。山东省依托资源优势，指导贫困地区发展特色采摘、农耕体验、休闲养生、农家乐等休闲农业和乡村旅游，以特色休闲农业带动周边产业发展。积极支持贫困地区和黄河滩区创建休闲农业和乡村旅游示范县、示范点等，在示范创建过程中，对贫困地区予以优先考虑。目前，黄河滩区发展休闲农业和乡村旅游示范园区共 104 个，大大带动了当地和周边贫困人口的脱贫发展，也为贫困地区找到了长期发展的增收渠道。四是消费扶贫带动。推动省政府办公厅出台《关于深入开展消费扶贫助力打赢脱贫攻坚战的实施意见》，广泛动员社会各界购买贫困地区产品和服务，全年消费扶贫金额 11.3 亿元。深化省内“6+6”扶贫协作，2019 年帮助方安排财政资金 3.54 亿元、带动社会投资 22.99 亿元，到被帮助方所在地实施项目 237 个，带动贫困人口 6.8 万人。连续两年开展省级扶贫龙头企业评选，新认定 100 家省级扶贫龙头企业。通过多渠道的产业带动，山东省扶贫成效明显，并且一定程度上增强了贫困地区可持续发展能力，为推动脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接奠定了基础。

（四）社会力量助力，大扶贫格局初步形成

山东省充分发挥全社会爱心力量，凝聚脱贫攻坚共同责任，着力形成强大合力。通过开展“千企帮千村”行动，1671 家民营企业结对帮扶 2090 个村，累计投入资金 11.95 亿元，帮扶贫困群众 6.65 万人。