

中共吉林省委党校（吉林省行政学院）

调研报告集

ZHONGGONG JILIN SHENGWEI DANGXIAO
JILINSHENG XINGZHENG XUEYUAN
DIAOYAN BAOGAO JI

(2019版)

中共吉林省委党校（吉林省行政学院）科研处 编

吉林人民出版社

中共吉林省委党校（吉林省行政学院）

调研报告集

ZHONGGONG JILIN SHENGWEI DANGXIAO
JILINSHENG XINGZHENG XUEYUAN
DIAOYAN BAOGAO JI

(2019版)

中共吉林省委党校（吉林省行政学院）科研处 编

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中共吉林省委党校(吉林省行政学院)调研报告集:
2019版/中共吉林省委党校(吉林省行政学院)科研处
编. — 长春:吉林人民出版社,2020.9
ISBN 978-7-206-17874-0

I. ①中… II. ①中… III. ①中国共产党-党校-调
查报告-吉林-2019 IV. ①D261.41

中国版本图书馆CIP数据核字(2020)第259702号

责任编辑:陆 雨
封面设计:苏 文

中共吉林省委党校(吉林省行政学院)调研报告集:2019版 ZHONGGONG JILIN SHENGWEI DANGXIAO JILINSHENG XINGZHENG XUEYUAN DIAOYAN BAOGAO JI 2019BAN

编 者:中共吉林省委党校(吉林省行政学院)科研处
吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街7548号 邮政编码:130022)
咨询电话:0431-85378033

印 刷:长春市华远印务有限公司

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:25 字 数:440千字

标准书号:ISBN 978-7-206-17874-0

版 次:2020年11月第1版 印 次:2020年11月第1次印刷

定 价:56.00元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与出版社联系调换。

目 录

| | |
|------------------------|----------|
| 吉林省精准扶贫措施与效果研究 | 金艳荣 /1 |
| 吉林省加强公民环境道德建设问题研究 | 王祖红 /63 |
| 吉林省社会治理重心向基层下移的路径与对策研究 | 周 晓 /96 |
| 吉林省财政、基金联动支持“双创”的路径研究 | 王雪雁 /130 |
| 吉林省农村土地规模经营的效益与风险控制研究 | 李 刚 /196 |
| 土地流转背景下农村养老保障体系优化研究 | 黄宇慧 /253 |
| 推进吉林省“互联网+”公共服务供给创新研究 | 杨 梅 /315 |
| 吉林省食品安全协同治理研究 | 李 巍 /348 |

吉林省精准扶贫措施与效果研究

党的十八大以来，按照全面建成小康社会的部署和要求，以习近平总书记提出精准扶贫精准脱贫思想为标志，我国扶贫开发进入脱贫攻坚的新阶段。十九大报告要求：“让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会是我们党的庄严承诺。要动员全党全国全社会力量，坚持精准扶贫、精准脱贫，重点攻克深度贫困地区脱贫任务，确保到2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困，做到脱真贫、真脱贫。”据此精神，精准扶贫工作在我省全面展开，全省各级党委政府及各部门对于精准扶贫都投入大量人力、物力、财力。目前，脱贫工作进入决胜阶段，前期的脱贫攻坚工作效果如何，是否达到扶贫工作的总体要求？这是摆在全省广大干部群众面前的一个重要问题。本研究针对我省扶贫工作的措施进行跟踪分析，在大量的调研基础上对我省脱贫攻坚工作实效展开研究，以促进我省扶贫工作创新思路、强化措施、完善制度深化脱贫攻坚工作。

一、精准扶贫的科学概念及精准扶贫思想内涵

实施精准扶贫是党中央扶贫开发工作的一场深刻革命，开创了新时期扶贫开发工作的新思路、新境界。

（一）精准扶贫的概念

所谓精准扶贫，是粗放扶贫的对称，是指针对不同贫困区域环境、不同贫困农户状况，运用科学有效程序对扶贫对象实施精准识别、精准帮扶、精准管理的治贫方式。一般来说，精准扶贫主要是就贫困居民而言的，谁贫困就扶持谁。

（二）精准扶贫思想的形成

扶贫开发是帮助贫困地区和贫困户开发经济、发展生产、摆脱贫困的一项长期性的社会工作。新中国成立以来，扶贫开发工作是党和国家一以贯之的政策，特别是改

改革开放以来，随着经济持续快速发展，党和国家实施了大规模扶贫开发行动，我国扶贫标准逐步提高，贫困人口逐步减少。

改革开放后，1978—2000年，国家历经了体制改革推动扶贫（1978—1985年）、大规模开发式扶贫（1986—1993年）、扶贫攻坚（1994—2000年）三个阶段，实施了《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000年）》，经过20多年的奋斗，解决了2亿多农村贫困人口的温饱问题。具体是：1982年启动“三西”专项扶贫计划，拉开了有计划、有组织、大规模扶贫开发的序幕。1986年成立国务院贫困地区经济开发领导小组（1993年改称国务院扶贫开发领导小组），认定贫困县，确定扶贫标准，设立财政专项扶贫资金。1994年颁布实施《国家八七扶贫攻坚计划》。2001年和2011年，先后两次颁布实施十年农村扶贫开发纲要，至今累计减少农村贫困人口7亿多人，为全球减贫事业做出了巨大贡献。

学者们将这之前的扶贫称为粗放式扶贫（与精准扶贫相对应）阶段。在以往粗放式的扶贫模式中，投入大、效率低，脱贫与返贫循环往复，陷入“年年贫困年年扶”的扶贫怪圈。粗放扶贫是一种“大水漫灌式”的救济式的扶贫，主要依靠政府财政扶贫资金持续性不断地投入。但是政府的投入对于贫困居民来说是远远不够的，近乎杯水车薪。而扶贫过程中的贫富差距却在不断增大，贫困人口的脱贫难度也不断提升，不但难以让贫困户摆脱真正的贫困，甚至还由于政府单一的财政扶贫资金衍生出基层腐败、高调贫困、争跑“贫困帽”等形形色色的问题。粗放式扶贫没有弄清致贫的真正原因，缺乏针对性，没有考虑到因地、因村、因户制宜问题。于是，精准扶贫走向必然。

精准扶贫思想是习近平总书记系列思想之一，经历3年多的时间才成熟，2013年11月，习近平到湖南湘西考察时首次作出了“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”^①的重要指示。相关部委又出台了《关于改进贫困县党政领导班子和领导干部经济社会发展实绩考核工作的意见》《关于印发的通知》（以下简称《通知》）《关于印发的通知》（以下简称《方案》）等政策配套政策文件。特别是《通知》和《方案》的出台，将精准扶贫要求落实到行动与实施层面。2014年1月，中办详细规制了精准扶贫工作模式的顶层设计，推动了“精准扶贫”思想落地。

^① 习大大最揪心的事儿，中国经济网，2016-02-22。

（三）精准扶贫思想的内涵

精准扶贫思想的提出和实施，是践行“全面建成小康社会，不让一个人掉队”的承诺。“精”是目标，目的是把扶贫的方向、重点和关键弄清理顺，做到精益求精，为扶贫打下坚实基础；“准”是要求，目的是针对不同的地区、不同的群众和不同的实际情况提出和实施不同的帮扶策略，保证扶贫取得实效；“扶”是措施，目的是通过国家政策、项目、资金等要素的倾斜，确保扶贫有方法、有路子、有保障；“贫”是方向，目的是进一步帮助现有标准下贫困人口全部脱贫。深刻理解精准扶贫的内涵：

1. 树立“精准”的理念。观念转变，才会有精准扶贫的新思路、新政策、新方法。过去不少地方扶贫工作并没有真正瞄准贫困人口，在观念上，还是把扶贫开发的重点放在解决贫困县发展水平上，工作措施想的还是推进经济发展水平整体提高。但要看到这是长期任务，而且贫困县发展和整乡整村上水平也未必能使贫困人口脱贫，常常是平均数掩盖了贫困数。围绕精准扶贫抓贫困村发展，可能整体发展水平没有那么快，但脱贫的速度会加快，能够缩小贫富差距、防止两级分化。现在和改革开放初期不一样，1978年全国农村居民贫困发生率为97.5%，基本都是穷人；20世纪末很多县还都是贫困县，穷人占比较大，大水漫灌没问题，灌下去大多数老百姓都能得到好处，一点毛病没有。现在不同了，到2015年底，全国农村贫困率下降到5.7%，全国的14个集中连片特困地区贫困发生率17.1%（全国有14个集中连片特困地区），我省两个片区（白城）整体贫困发生率18.1%（23.6%），高于全国片区平均水平。我们要把思想和行动统一到中央的决策部署上来，切实树立精准理念。

2. 与时俱进，明确脱贫标准。精准扶贫，国家确定了脱贫标准。脱贫的标准是多维的，包括基本食物需求线和非食物需求线等。贫困标准又叫贫困线，是在一定时间、空间和社会发展阶段的条件下，维持人们的基本生活所必须消费的食物、非食物的最低费用。贫困标准是用消费费用来衡量的。消费，一是食物费用，二是非实物费用，即第一个是吃，第二个是穿、住、行。扶贫标准定的是人均收入，用两个方面来体现，一个是“不愁吃、不愁穿”、另一个是“三保障”，义务教育、基本医疗、住房安全有保障。目前，在食物需求上，明确是：热量2100大卡，对应的主要食品是1斤米面、1斤菜、1两肉或者蛋，折合成钱是每天需要3.924元。非食物需求采取世界银行推荐的方法。

我国农村贫困标准调整过三次。1978 标准，是生存标准：即，可提供每人每天 2100 卡路里的食物支出，食物支出比重约 85%，以吃饱为准，按世界银行的低贫困线方法确定，食物质量很差、只勉强裹腹，食物支出比重过高。2008 标准，是基本温饱标准：即，可提供每人每天 2100 卡路里的食物支出，食物支出比重约 60%，按世界银行的低贫困线方法确定，食物质量仍然很差，但食物支出比重有所降低。2010 标准，是现行农村贫困标准，即，满足“不愁吃、不愁穿”并且结合“三保障”要求的稳定温饱标准，其实这是实现小康目标的基本门槛。可提供每人每天 2100 卡路里和 60 克蛋白质的食物支出，食物支出比重约 50%，2014 年实际食物支出比重为 53.5%。

农村贫困标准用农村低收入农民的价格指数进行更新，2010 年价格每年 2300 元，2014 年是 2800 元，2015 年是 3000 元，还有的专家说是 2855 元。这个数是算出来的，2100 大卡到底在这个时候的物价水平是多少，国家统计局算 2015 年是 2855 元。总书记在一次讲话（十八届五中全会、“十三五”规划说明中讲到），说是每年按照 6% 的比例递推，到 2020 年，贫困县人均收入水平是 4050 元，这个数儿大致差不多，也就是每一年提高 200 元钱。那么 2015 年是 3000 元，2016 年是 3200 元，17 年是 3400 元，18 年是 3600 元，19 年是 3800 元，2020 年是 4000 元，按照这个标准给算的，这是递推，但国家算的时候不一定是这个数，因为它和物价有关系。

世界银行采用的贫困评估标准有两个，一个是极端贫困标准，另一个是一般贫困标准。极端贫困标准是每天 1.9 美元（世界银行算的美元和人民币的汇率是 1 美元 = 3.696 元人民币），对应人民币，现在的这个贫困标准，相当于 2.3 美元，高于世界的标准，这个标准是世界 2030 年才能实现的。吉林省的标准是比较合理的，贴近国家实际，在世界比较来讲还是较高的。

脱贫标准最核心的就是稳定实现农村贫困人口“两不愁、三保障”。“两不愁”：稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿。“三保障”：农村贫困人口义务教育、基本医疗和住房安全有保障。判断是不是贫困户，收入是个重要指标，但内容还是“两不愁、三保障”。“两不愁、三保障”具有很强的导向性和操作性，是实现小康的基准线。拿“两不愁、三保障”这个尺子比对，看贫困户能不能吃饱，能不能穿暖，义务教育阶段孩子有没有上学、念没念完义务教育。家里人能否经得起有人生病、会不会因病返贫。农户住房条件怎么样、是不是安全。哪方面愁，哪方面没保障，就着力解决哪方面问题。这样才能做到精准扶贫，才能如期完成脱贫任务，而不仅仅看收入如何。按照这

个标准，很多收入高的贫困户都经不起细推敲。

需要注意的是，“三保障”主要针对的是义务教育、基本医疗和安全住房。如果有能力做得更好，当然是可以的，一定要量力而行，不能搞过了头，把脱贫和致富等同起来。像住房，首先是保障安全，不能像富裕户那样盖房子，搞得面积很大、标准很高。贫困户易地搬迁，是扶贫搬迁，不是一步达到小康的搬迁。如果给贫困群众盖房，大大超出脱贫标准，贫困群众自己借钱承担了大头，就会因搬迁而返贫。易地搬迁是为了解决“一方水土养不了一方人”的问题，搬迁本身并不能解决脱贫问题，如果认为给农民盖了新房子就完成了任务，甚至让搬迁农民因此背上沉重的债务负担，加剧贫困，那就严重背离了目标要求，就会发生颠覆性错误。

3. 靶向明确，科学精准施策。此方面既与聚焦贫困对象有关，还与关注帮扶过程，更要注重帮扶结果。首先，扶贫对象精准。扶贫对象精准是扶贫的重要前提和基础。我省将两个集中连片贫困地区、8个国家扶贫开发重点县、1500个贫困村，70万建档立卡贫困人口列为精准扶贫对象。在建档立卡“回头看”中，强化了“三个环节”，即进村入户取证核实、公示公告群众认可、村书记和驻村“第一书记”签字背书；突出了“七清”，即对贫困人口状况、贫困程度、致贫原因、帮扶措施、扶持项目、包保单位、脱贫年限，逐一核实明晰；确保了“五有”，即户有证、村有册、乡有簿、市县有档案、省有数据库。各地在贫困识别上积极创新，大安市按照贫困程度把贫困户确定为“三星、二星、一星”贫困户，做到识贫定贫精准，避免边缘户攀比，按星级进行精准帮扶。长白县以建档立卡信息系统数据库为依托，研究开发了“长白县精准扶贫云平台”系统，准确甄别贫困人口。

其次，扶贫过程精准。过程精准是促进脱贫的重要保证。围绕目标分解、扶贫项目、资金投向、扶贫措施，促进扶贫过程精准对准贫困人口。省及各地逐级分解目标，把任务落实到村到户到人，每个项目列出带动脱贫人口清单，每笔投资投入多少、受益多少人、谁受益，做到清晰可查。

最后，扶贫效果精准。坚持精准管理、精准发力、精准监管，提高扶贫实效。针对贫困人口的致贫原因、贫困类型、贫困程度，制定基础设施、社会保障、公共服务、产业发展等倾斜政策。对于稳定脱贫的要及时退出，实行动态管理，确保符合条件的

进来，不符合条件的坚决不进。^①

二、吉林省贫困基本状况、特点及精准扶贫的总体部署

(一) 吉林省贫困基本状况

吉林省地处中国东北中部，东北亚地理中心，辖长春（副省级市）、吉林、四平、松原、白城、辽源、通化、白山和延边朝鲜族自治州，另直管梅河口、公主岭2个县级市，东西长769.62公里，南北宽606.57公里，土地面积18.74万平方千米，占全国面积的2%。辖610个乡镇9270个行政村，总人口2753.32万，其中乡村人口1230.56万，是典型的农业大省。

吉林省有43个县（市）（包括长春市九台区、双阳区和白山市江源区3个宜县则县、宜区则区的市辖区，国家片区中的天窗县白城市洮北区），贫困县有15个，其中有3个是国家大兴安岭南麓片区县（通榆、大安、镇赉），有8个国家扶贫开发工作重点县（通榆、大安、镇赉、靖宇、汪清、和龙、安图、龙井），7个省级片区县（洮南、洮北、长岭、双辽、柳河、长白、图们），有1500个贫困村。贫困县全部集中在东西两个片区，西部片区主要是大兴安岭南麓片区的5个县（市）和双辽、长岭2个县（市），东部片区主要是边境高寒地区的8个县（市）。按照国家现行扶贫标准，截止2015年底，全省建档立卡贫困人口700739人。

(二) 吉林省贫困状况的特点

1. 片区贫困发生率高。吉林省贫困人口总量占全国贫困人口总数的1.2%，贫困人口总量规模不大，但贫困人口相对集中。全国集中连片特困地区贫困发生率17.1%，我省两个片区整体贫困发生率18.1%，高于全国片区平均水平。其中：西部片区白城市贫困发生率23.6%，高于全国片区6.5个百分点；东部片区延边州贫困发生率14%，高于全国贫困地区贫困发生率（7.2%）6.8个百分点。

2. 贫困人口分布面广。我省两个片区集中了全省57.3%的贫困人口，片区外的28个县贫困人口还有35.8万人，全省43个县每个县都有脱贫攻坚任务，85%的行政村

^① 内容和数据源自于2016年6月12日省扶贫办主任在第五期全省优秀中青年干部培训班上的辅导提纲，即《强化精准扶贫理念 坚决打好打赢脱贫攻坚战》。

(7960个)有建档立卡贫困人口。中部粮食主产区松原市(贫困人口11万人)、长春(10.6万人)、四平(9.7万人),贫困人口总量都很大。精准脱贫既有需要重拳出击的硬骨头,也有需要天女散花的软肋。

3. 因病致贫比重大。截止2015年底,我省建档立卡贫困户中,因病致贫的占到49.4%,患大病的6.6万人,患长期慢性病的28万人。因灾(14.7%)、缺资金(10%)、缺劳动力(7%)、缺土地(6%)的占37.7%,其他原因致贫的占16.8%,单项比重都低于5%。因病致贫的人口中,无劳动能力和丧失劳动能力的占68.2%,是困中之困、难中之难,是脱贫攻坚难啃的“硬骨头”。

4. 贫困地区基础条件差。白城市荒漠盐碱化土地占总面积的41.4%,有的贫困村盐碱荒漠化面积达到80%以上,粮食亩产不到全省平均的三分之一。延边州地处高寒山区,耕地零星分散,大多是坡地,土层浅、无霜期短、有效积温低,自然灾害种类多并且频繁发生,农民收入不稳定。全省危房改造任务繁重,需要改造的建档立卡贫困危房达到10万户,其中,仅白城地区就有6万户。

5. 边境地区脱贫难度大。我省是全国9个边境省份之一,边境线长1438.7公里。边境地区涉及13个县(市),近10万人。边境一线有176个村,有33个贫困村,建档立卡贫困人口8803人。边境村脱贫不能简单地一搬了之,还要考虑戍边固边问题,考虑尊重民族习俗问题,考虑防范境外渗透问题。边境村地处偏远,生产生活条件恶劣,基础设施建设成本高,招商引资难度大。特别是外出打工比例大,青壮年大多在外,空巢化、老龄化现象突出,缺劳动力、缺资金是主要矛盾,脱贫难度大。

6. 西部水资源和耕地资源匮乏。西部通榆、大安、镇赉3个县(市)属于大兴安岭南麓片区,周边还有2个天窗县。西部片区自然禀赋差,这个地区干旱缺水问题仍然严重,西部的白城市十年九旱,正常年景降雨量不到400毫米,发展农业生产先天不足。西部土地薄瘠,白城市荒漠盐碱化土地面积占总面积的41.4%,个别贫困村盐碱荒漠化达到80%以上,粮食亩产不到全省平均水平的60%,加上自然灾害频发,严重影响了农民收入。以大安市为例,全市中低产田占耕地面积的70%左右,现有荒漠化土地占全市土地总面积的40%左右,耕地虽然较多,但粮食产量仅为粮食主产区的一半以上,资源优势未能转化为经济优势,急需破解水资源瓶颈。^①

^① 内容和数据源自于2016年6月12日省扶贫办主任在第五期全省优秀中青年干部培训班上的辅导提纲,即《强化精准扶贫理念 坚决打好打赢脱贫攻坚战》。

(三) 吉林省精准扶贫的总体安排部署

2015年11月23日,中共中央政治局召开会议,审议通过《关于打赢脱贫攻坚战的决定》,2015年11月27日—28日,中央扶贫开发工作会议在北京召开。中央扶贫开发工作会议之后,吉林省随即召开了全省高规格的扶贫开发工作会议,以此为标志,全省脱贫攻坚战正式打响。会后,全省9个市(州)和43个县(市)全部召开了脱贫攻坚大会,全部层层签定了责任书,全部成立了由党政主要领导任双组长的脱贫攻坚领导小组,全部制定出台了本地实施方案,全部强化了扶贫机构,充实了人员队伍。省直各部门全部成立了由一把手任组长的脱贫攻坚领导小组,全省上下形成了纵向五级书记抓扶贫、横向社会齐参与的扶贫工作格局。2016年9月份,省级领导全部深入包保市县督导脱贫攻坚,推进脱贫攻坚全面开展。对我省扶贫开发工作做法,汪洋副总理给予高度肯定,并于2019年2月17日作出重要批示:“吉林省贯彻中央扶贫开发工作会议精神力度大、措施实,望持之以恒,干出成效。”

1. 总体目标

吉林省委、省政府综合考虑我省贫困现状,根据中央领导来吉林视察提出的意见要求,通过研究决定,提前两年完成脱贫攻坚任务。到2018年实现“三确保、两不愁、三保障”。脱贫时序确定为:2016年脱贫30万人、2017年25万人、2018年20万人(考虑返贫因素);8个贫困县2018年全部摘帽,2019年攻坚扫尾,2020年巩固提升脱贫成效。(后来,又根据国家政策要求进行了调整,完成脱贫攻坚任务推迟到2019年)。

2. 基本方略

吉林省委、省政府全面贯彻落实精准扶贫精准脱贫基本方略,把“六个精准”作为核心内容,在脱贫路径上,按照中央“五个一批”(发展生产脱贫一批、易地搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批)要求,结合贫困状况,实施“七个一批”、发展产业扶贫路径。

“六个精准”,即扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准。通过贫困识别建档立卡,把贫困人口是谁、在哪里、什么原因致贫等情况搞清楚,解决“扶持谁”的问题;通过向贫困村派驻驻村工作队和第一书记,把各方面资源整合下沉,强化一线扶贫,解决“谁来扶”的问题;通过

引导贫困群众参与制定脱贫规划，因地制宜，分类帮扶，做到因村因户因人施策，解决“怎么扶”的问题；通过明确贫困退出标准、程序和核查办法，严把退出关口，确保贫困人口、贫困村、贫困县稳定脱贫、有序退出，解决“如何退”的问题。

“七个一批”脱贫路径，即：一是发展生产脱贫一批。对有劳动力的贫困人口，通过扶贫专项资金支持、行业部门包保和社会力量帮扶，支持发展产业和就业项目，落实扶贫措施，带动脱贫。二是易地搬迁脱贫一批。对建档立卡贫困人口中生活在条件恶劣且列入搬迁规划有搬迁意愿的，统筹实施易地扶贫搬迁。三是生态保护脱贫一批。通过生态保护、环境治理和生态补偿等实现脱贫。东部贫困片区重点支持生态建设工程，西部贫困片区重点支持河湖连通、土地整治等建设工程。完善生态补偿机制，使当地有劳动能力的部分贫困人口转为护林员等生态保护人员。四是发展教育脱贫一批。对建档立卡贫困人口中因学致贫的，实施教育扶贫工程。落实学前教育资助制度，对建档立卡的贫困家庭学生，实施高中免费、职业院校补助，落实相应优惠政策，同时改善贫困乡村义务教育薄弱学校办学条件。五是医疗保险和医疗救助脱贫一批。对建档立卡贫困人口中因病致贫的，实施健康扶贫行动，保障贫困人口享有基本医疗卫生服务。建立新型农村合作医疗、大病保险、医疗救助等政策衔接机制。六是社会保障兜底一批。对建档立卡贫困人口中享受低保政策的，通过产业扶持和就业帮助无法实现脱贫的，做到政策性保障兜底。到2018年确保全省农村低保标准不低于国家现行扶贫标准。七是一事一议帮扶脱贫一批。对上述无法涵盖的贫困人口，或因突发因素致贫的特殊个案，可以通过一次性救助脱贫的，采取一事一议的办法帮助脱贫。

确定了产业扶贫模式。产业扶贫是吉林省推进脱贫攻坚的重中之重，是实现稳定脱贫、持续致富的关键。我省坚持“资金跟着项目走、项目跟着穷人走、穷人跟着能人走、能人跟着龙头企业走”，对有劳动能力的，把政策落实到位，促其主动脱贫；对没有劳动能力的，建立利益联结机制，促其搭车增收，初步形成了具有吉林特色的产业扶贫模式。

模式一：龙头企业带动。采取“公司+农户”的方式，引导贫困户与各龙头企业组成利益共同体，通过发展订单农业、品牌农业，提高产品附加值。大安市先达食品公司实施订单式扶贫。企业以“公司+基地+农户”模式谋发展，目前种植基地达到2150公顷，与1433户贫困户签订了订单合同。参与土地流转带动贫困户增收。打造标准化种植基地，吸纳150名贫困人口进厂打工，户均年纯收入达1.5万元。

模式二：合作社经营。鼓励合作社利用技术优势、市场销售优势，吸纳一定数量的贫困户入社。大安市两家子镇同发村成立笤帚加工合作社，笤帚加工规模处于全国前列。目前，加工点已发展到2个贫困村，工人达220多人，其中贫困户37户55人，月收入2700元。

模式三：村集体托管。对于无劳动能力的贫困户，村集体建设种植园区或养殖小区，统一管理、统一经营，利润统一分配。大安市新平安镇长富村依托棚膜园区项目帮助贫困户脱贫。贫困户每年可以将自家0.9亩土地作价800元钱，用这笔钱向村里租到一栋大棚，交给村里集体统一托管。村里再将每2栋大棚作为一个单位，向村民以每栋高于800元的价格发包，租金差价归贫困户。

模式四：自建自营。对于具有劳动能力、有种养殖经验、有自我发展潜力的贫困户，给予一定的贴息贷款支持或扶贫资金物资补贴。大安市对三星户发展种植业每户补贴8000元，发展养殖业每户补贴5000元；二星户种植业每户补贴4000元，养殖业每户补贴3000元；一星户给予贷款扶持。已投入扶贫资金4921万元。

模式五：父母子女联营。对于有劳动能力没有技能的贫困户或没有劳动能力的贫困户，父母、子女结成利益共同体谋发展。大安市通过这种方式发展养羊产业，对二星户每户补贴3000元，通过政府采购，为每户新购进基础母羊4只，每户年可增收4000余元。

模式六：能人带动。在贫困村培育党组织致富带头人，让贫困户跟着干，实现共同致富。大安市月亮泡镇先进村村党支部书记连佰庆，副书记处贾义，靠种植黄菇娘等经济作物致富，为了带动贫困户脱贫，成立了百胜农民种植合作社，带动28户贫困户参与，户均每年增收1000—1400元。

模式七：资产收益。引导贫困村将集体资产、贫困户将承包土地和个人财产入股合作社，采取委托经营、合作经营等方式，促进贫困户多渠道增收。大安市永富村民意合作社由时任村书记刘勇组织部分村民成立，目前吸纳了该村喇叭窝卜屯全屯65户农户。其中贫困户30户，其耕地全部流转 to 合作社，每公顷承包费6000元，农户分红4000元，政策补贴归农户。仅土地流转，农户每公顷土地可收入1.1万元。

模式八：大项目带动。洮南市打造“雏鹰养殖”模式，引进雏鹰集团400万头生猪养殖加工项目，项目总投资56亿元，实行“公司+合作社+农户”合作模式，吸纳638户贫困户、近1300名贫困人口参与生猪养殖。对有劳动能力的贫困户，扶持入社

养殖，提供6年期限、55万元的低息贷款，年保底利润10.5万元。对无劳动能力的贫困户，政府出资1000万元，为65个养殖合作社贷款提供贴息，把贷款贴息作为贫困户入股资金，贫困户与合作社按比例分红。同时根据贫困人口贫困程度，合作社分类给予2000元、1500元、1000元的补贴。

模式九：以奖代投。靖宇县通过“以奖代补、先干后补”对贫困户进行扶持，每人两年累计补贴奖励不超过3000元。如：对新种植蓝莓1亩以上的，按照每亩1000元标准奖补；对新购养殖牛1头及以上，且连续饲养6个月以上的，按每头1800元标准奖补。对使用小额信贷的贫困户，除贴息外给予贷款额3%的奖励。目前，已发放奖补资金900万元，惠及2600户5300名贫困人口。^①

3. 政策引导

为了突出政府主导责任，省委、省政府出台了一系列针对性极强、超常规的措施，政策推动作用不断强化。

(1) 构建政策支撑体系。制定出台“1+N”脱贫攻坚政策支撑体系，真正打出政策组合拳。“1”，就是我省出台的《关于全面推进脱贫攻坚的实施意见》，这是推进脱贫攻坚总的指导性文件。“N”就是行业支持计划。目前，出台的“N”计划包括易地扶贫搬迁、卫生计生、交通、水利、教育、低保、电力、金融、电商、新农村建设、干部人才、危房改造、就业和社会保障、国土资源、贫困县农村教育卫生人才发展共15个方面，“N”计划使宏观政策在各行各业得到进一步细化实化，推动了政策措施重心下沉。“N”是变化的，后续增加的支持计划都可以纳入到“N”当中。“1+N”系列政策措施涵盖了脱贫攻坚的主要领域，力度大、含金量高，切中了问题要害，做到综合施策、系统推进、精准发力，使脱贫攻坚政策横向全覆盖、纵向插到底。

一是易地扶贫搬迁支持计划。我省易地扶贫搬迁涉及14个县市。我省制定了《吉林省“十三五”易地扶贫搬迁实施方案》，实行集中安置和分散安置。建档立卡贫困户人均住房建设面积不超过25平方米；同步搬迁的其他农户，根据地方财力和农户自筹能力自行确定标准，严防建筑面积过大。中央预算内专项投资每人建房补助约7000元，同时通过发行地方债券、向两行申请低息贷款等渠道，按照每人6万元标准筹措建设资金，实行省统贷统还，实施基础设施、公共服务、住房等建设，各地结合实际

^① 内容和数据，源自于2016年6月12日省扶贫办主任在第五期全省优秀中青年干部培训班上的辅导提纲，即《强化精准扶贫理念 坚决打好打赢脱贫攻坚战》。

灵活运用标准。同时，享受财政和投资政策（整合的涉农资金，统筹用于安置区配套基础设施建设），享受金融政策（扶贫小额信贷等，支持安置区后续产业发展），享受土地政策（新增建设用地，优先保障易地扶贫搬迁工程用地需要）；享受产业发展扶持政策（优先安排相关涉农资金支持搬迁贫困户发展设施农业、乡村旅游、光伏扶贫等产业）；享受就业创业扶持政策（对就业困难较大的地区，结合就业扶贫工程实施精准帮扶）；享受公共服务及社会保障政策（易地扶贫搬迁对象子女全部纳入安置地学校就读，享有与安置地儿童平等的受教育权利），等等。

二是卫生计生支持计划。针对我省因病致贫人口占贫困人口的49.4%这一实际。在诊治上，指定省医院、吉林心脏病医院为定点医院，对贫困大病患者实行分类救治，落实“三减免”政策（患有肺癌等28种重大疾病且需手术治疗特定的贫困患者，目录内医药费用全免；28种疾病外的贫困住院患者，给予目录内医药费用5%的减免；免费为适应症患者开展心脏支架、搭桥等手术项目）。在降低费用上，落实“五提高、一降低、一增加”等政策（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种重大疾病报销比例、提高新农合大病保险报销比例，以上均提高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6千元；增加23项残疾人康复新农合报销项目）。在优化服务上，对因病致贫贫困人口，发放健康卡，免费开展健康体检，指导科学就医用药。进一步解决贫困人口诊断、治疗、服务、健康宣传等环节问题，确保贫困群众看得起病、看得上病、看得好病、少生病。双辽市创新医疗方式，四平市中心医院为永加村开展智慧医疗网络门诊，实行专家面对面的远程问诊、听诊、检查，建立个体健康档案，推进了优质医疗资源对接下沉。

三是交通支持计划。省交通部门把扶贫项目、扶贫措施、扶贫资金精准对准贫困地区。对15个贫困县（市、区）的农村公路项目进行逐一核查，采集GPS数据，与各县交通局进行认真核实确认，并把拟建项目全部纳入项目数据库，实行动态管理，在项目实施上做到优先列入规划、优先对接项目、优先安排计划、优先拨付资金。还把贫困地区的137座危桥改造、1771公里安防工程、3000公里通电硬化路、15个贫困县的2600公里老旧路改造项目全部纳入规划。整个项目投资达到33亿元。

四是水利支持计划。利用3年时间，计划投资约100亿元，实施农村安全饮水、农田水利设施建设、中小河流治理、水土保持、地方小水电、渔业发展、重大水利七大

工程，提升贫困地区调水供水等能力，促进贫困人口增收，解决贫困地区 12.49 万人饮水安全问题，改善贫困地区生产生活条件。

五是教育支持计划。从学前到大学，对建档立卡贫困家庭学生实施减、免、补等资助政策。大力发展职业教育和继续教育，扩大学前教育资源总量，推进义务教育学生营养改善计划，优先改善贫困地区薄弱校办学条件，实施贫困地区定向招生专项计划，对国家扶贫开发工作重点县教师发放生活补贴，等等。

六是低保支持计划。推进农村低保标准与扶贫标准“两线合一”。计划分三步实施：第一步，加大 15 个贫困县提标力度；第二步，到 2017 年，长春市、吉林市及所辖县（市）率先实现农村低保标准不低于年人均 3400 元的扶贫标准；第三步，到 2018 年，保证全省农村低保标准不低于国家扶贫标准。城乡低保资金重点向农村倾斜、向贫困地区倾斜，中央、省级低保资金重点支持贫困地区特别是提标幅度较大的地方。

七是电力支持计划。两年计划投资 6.51 亿元，解决片区 15 个县 7.41 万户低电压问题。到 2018 年，贫困地区电力普遍服务水平进一步提高，农村电网供电可靠率不低于 99.4%，电压合格率不低于 98%，高于全省平均水平。

八是金融支持计划。脱贫攻坚期内，贫困地区每年各项贷款增速不低于全省各项贷款平均增速；每个贫困县至少增加 1 户上市（挂牌）企业；每个贫困县至少设立 1 家村镇银行、3—5 家小额贷款公司；对符合条件的建档立卡贫困户落实小额信贷。各地充分发挥金融扶贫的助推作用，不断加大扶贫资金投入力度。安图县农业银行创新研发“金穗增信脱贫贷”，县财政筹资 600 万元设立“风险补偿基金”，对全县 180 个村屯扶贫项目进行贷款支持，发放了“金穗脱贫贷”贷款 50 余万元。蛟河市出台《蛟河市脱贫基金管理办法》，筹措 500 万元基金作为初始基金，放大 10 倍后，可从银行获得 5000 万元贷款，确保有限的扶贫资金用在刀刃上。

九是电商支持计划。加快建设县域公共服务中心和村级电商服务站点，开展农村电商培训，拓宽网络销售渠道，培育农特产品品牌，确保 15 个贫困县 80% 以上的贫困村实现网络销售，80% 以上涉农企业实现线上线下服务融合。洮北区三合乡西宝山村和德顺蒙古族乡敖宝村第一书记谷洪涛和鄂勇，联合建立“洮北区第一书记支农网”，整合合作社的花生、豆包、林下鸡、水稻、辣椒、杂粮杂豆等拳头产品，实现了节本增效。通榆县建设电商发展“云高速”，2015 年 7 月，淘宝首个以精准扶贫为定位的特色中国·通榆馆正式运营，土特产成为城里人的放心产品。靖宇县建设“邮乐农品·