

云南省人民政府文件

云政发〔2017〕44号

云南省人民政府关于印发云南省脱贫攻坚 规划（2016—2020年）的通知

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

现将《云南省脱贫攻坚规划（2016—2020年）》印发给你们，请认真贯彻执行。

云南省人民政府

2017年7月26日

（此件公开发布）

云南省脱贫攻坚规划（2016—2020年）

根据《国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》（国发〔2016〕64号）、《中共云南省委 云南省人民政府关于深入贯彻落实党中央、国务院脱贫攻坚重大战略部署的决定》（云发〔2015〕38号）、《云南省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》《云南省农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》《云南省农村扶贫开发条例》等，编制本规划。

规划范围：包括集中连片特困地区、国家扶贫开发工作重点县和建档立卡贫困人口数量较多的非贫困县。规划期：2016—2020年。

本规划是全省“十三五”时期脱贫攻坚工作的行动指南，是制定有关扶贫专项规划的重要依据，是打赢脱贫攻坚战的工作统领。

第一章 规划背景

“十二五”期间，省委、省政府高度重视扶贫开发工作，出台了一系列重要政策措施，扶贫攻坚取得显著成效。跨入“十三五”，省委、省政府深入贯彻落实党中央、国务院脱贫攻坚重要决策部署，坚持把扶贫开发作为发展头等大事和第一民生工程，摆在经济社会发展的重要位置，采取超常规措施，举全省之力，坚决打赢脱贫攻坚战，对解决现行标准下贫困人口脱贫、贫困村退出、贫困县摘帽，解决区域性整体贫困问题意义重大，事关全面建成小康社会，事关增进人民福祉，事关巩固党的执政基础，事关边疆长治久安。

第一节 经济社会发展现状

我省集边疆、民族、贫困、山区“四位一体”，是全国脱贫攻坚主战场之一。2015年，全省总人口4741.8万人，地区生产总值13717.88亿元，工业增加值3925亿元，城镇常住居民人均可支配收入26373元，农村常住居民人均可支配收入8242元，铁路营运里程3000公里，高速公路通车里程4005公里，电力装机容量8000万千瓦，固定互联网宽带接入用户456万户，移动互联网用户2728万户，手机用户3778万户。

从贫困情况看，2015年底全省有471万建档立卡贫困人口、88个贫困县、4277个贫困村，贫困发生率12.7%。建档立卡贫

困人口主要分布在集中连片特困地区、边远山区、革命老区、少数民族聚居区和边境地区，其中，少数民族贫困人口占全省建档立卡贫困人口的 43.4%。我省特有 15 个少数民族有贫困人口 191.8 万人，贫困发生率 28.2%、高出全省 15.5 个百分点；部分少数民族处于深度贫困和整体贫困状态，特别是 4 个集中连片特困地区贫困人口占全省贫困人口的比例高达 80% 以上。

第二节 扶贫攻坚成效明显

“十二五”期间，在省委、省政府的坚强领导下，贫困地区各级党委、政府认真贯彻落实中央和省扶贫攻坚各项决策部署，以 4 个集中连片特困地区区域发展与扶贫攻坚实施规划为统领，硬化措施，落实责任，列出任务单，倒排时间表，通过各族干部群众的艰苦奋斗，扶贫攻坚各项任务全面完成，取得了 6 个方面的成效。

贫困人口数量得到减少。“十二五”期间，全省农村贫困人口总数持续快速下降，农村贫困人口数量从 2010 年的 1468 万人减少到 2015 年的 471 万人，5 年累计脱贫 997 万人，累计减贫率达 67.9%；贫困发生率从 2010 年的 40% 下降到 2015 年的 12.7%，年均下降 5.5 个百分点。

贫困群众生活得到提升。2015 年，贫困地区农村常住居民人均可支配收入为 7070 元，比 2010 年的 3251 元增加 3819 元，累计增长 1.18 倍，比全省农村居民人均可支配收入累计增幅高

26.8个百分点，年均增幅达16.8%，比全省年均增幅高3.1个百分点。“十二五”期间，增速连续5年高于全省平均水平。

资金投入得到增加。省级以上财政专项扶贫资金投入，由2010年的26.67亿元增加到2015年的61.12亿元，年均增长18.04%。5年累计投入244.3亿元，其中，中央投入188.33亿元、省级投入55.97亿元。完成整乡推进238个、行政村整村推进2800个、劳动力转移培训85.9万人、扶贫安居工程14.6万户、易地扶贫搬迁6.07万户28.46万人。中央和省级定点扶贫、上海对口帮扶、社会组织和外资扶贫等投入72.15亿元，行业扶贫和金融扶贫力度进一步加大。

基础设施得到改善。“十二五”期间，全省综合交通运输条件得到明显改善，为打赢“十三五”脱贫攻坚战奠定了坚实基础。铁路营运里程由2010年的2504公里增加到2015年的3000公里。公路通车里程由20.9万公里增加到23.6万公里，其中，高速公路由2630公里增加到4005公里；高等级公路由9135公里增加到16000公里；农村公路由17.6万公里增加到20.69万公里。通过实施4个集中连片特困地区区域发展与扶贫攻坚实施规划，基础设施投入完成5192.1亿元、占规划数的115.7%，贫困地区交通、水利、能源、通信等基础设施进一步改善。开展了怒江州扶贫攻坚、宁蒍大会战、澜沧县拉祜族综合扶贫、红河州南部山区综合开发等特困群体重点帮扶。

政策体系得到完善。出台了《中共云南省委 云南省人民政

府关于举全省之力打赢扶贫开发攻坚战的意见》（云发〔2015〕14号）、《中共云南省委 云南省人民政府关于深入贯彻落实党中央国务院脱贫攻坚重大战略部署的决定》（云发〔2015〕38号）、《云南省农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》、《云南省农村扶贫开发条例》等重要文件。全面落实“领导小组统筹、省级领导挂片联县、牵头单位协调、行业部门支持、州市全力推进、县抓具体落实”合力攻坚机制，为推进“十三五”脱贫攻坚打下了良好基础。

社会扶贫力量得到壮大。中央和省级定点扶贫、上海对口帮扶力度进一步加大，社会组织和外资扶贫稳步发展。教育部、国土资源部、水利部、国家林业局作为滇西边境片区、乌蒙山片区和滇桂黔石漠化片区联系部委，加大对云南的支持力度。全省开展“领导挂点、部门包村、干部帮户”扶贫行动，2015年底省级300个、州市级2087个、县级10948个单位挂包88个贫困县（包括85个片区县及未纳入片区县的东川区、富源县、文山市等3个国家扶贫开发工作重点县）和4277个贫困村，组织57万名干部职工帮扶159万户贫困户，社会扶贫力量空前壮大。

第三节 脱贫攻坚主要困难

全省扶贫开发工作在取得成绩的同时，也面临着许多困难和问题，主要表现在4个方面。

贫困面大脱贫任务艰巨。2015年底，全省还有88个贫困

县，数量居全国第 1 位；有 471 万贫困人口，贫困发生率达 12.7%、比全国平均水平高 7 个百分点，其中，贫困发生率高于 20% 的州、市有 3 个，最高的怒江州达 33.1%；贫困发生率高于 30% 的县有 9 个，最高的福贡县达 41.96%。全省贫困地区农村常住居民人均可支配收入 7070 元，仅为全省平均水平的 85.8%、全国平均水平的 61.9%，脱贫攻坚任务艰巨。

区域性群体性贫困突出。全省有 59 个革命老区县、36 个革命老区乡镇，其中，贫困县 44 个，建档立卡贫困人口 272.95 万人、占全省贫困人口总数的 57.95%。全省建档立卡贫困人口中有 43.4% 是少数民族，其中，独龙、德昂、基诺、怒、布朗、景颇、傈僳、拉祜、佤等 9 个“直过民族”聚居区有贫困人口 66.75 万人。边境 25 个县、市有 21 个是贫困县，贫困人口达 82.9 万人、占全省贫困人口的 17.6%。这些地区基础设施薄弱、产业发展滞后、自然保护区面积大、发展空间受限，自我发展能力不足，是全省的贫中之贫、困中之困、难中之难、坚中之坚。

基础设施公共服务滞后。交通、水利、能源、信息等基础设施薄弱，仍然是制约贫困地区经济社会发展的瓶颈。全省交通运输供给总量严重不足，农村通畅、通达、便捷的公路网络尚未形成，还有相当一部分自然村不通公路。骨干水利工程及其配套设施明显不足，工程性缺水问题突出，基本农田有效灌溉面积比重低。农村教育、文化、卫生等基本公共服务均等化水平低，科技对经济发展贡献率不高。因学、因病、因残、因灾、缺水等致贫

问题明显，地震、干旱、洪涝、泥石流等自然灾害频发，素有“无灾不成年”之说，脱贫压力较大。

自我发展内生动力不足。一方面，大多数贫困人口居住地远离城镇，交通不便、环境封闭、信息不灵，生产生活方式落后，思想观念陈旧，安于现状，进取心不强；另一方面，贫困群众受教育年限短，科技、文化水平低，综合素质不高，创新意识、发展意识、商品意识和竞争意识不强，自我发展能力较弱，不同程度存在“等靠要”思想，艰苦创业、发家致富的内生动力需要进一步激活。

第四节 贫困地区发展机遇

“十三五”时期，全省脱贫攻坚既面临严峻挑战，又有许多千载难逢的发展机遇。一是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把打赢脱贫攻坚战作为全面建成小康社会的战略目标，纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，摆到治国理政的重要位置，确立了新时期扶贫开发战略思想；习近平总书记考察云南重要讲话为云南确立了新坐标、明确了新定位、赋予了新使命，为实现跨越式发展指明了方向，提供了根本遵循。二是国家推进“一带一路”、长江经济带建设和孟中印缅经济走廊、中国—中南半岛经济走廊建设，深入实施西部大开发、兴边富民行动“十三五”规划等重大区域发展战略；国内经济发展进入新常态，供给侧结构性改革全面推进，新型工业化、信息

化、城镇化、农业现代化深入发展，农村一二三产业融合形成新的产业集群，变“输血”为“造血”，为助力脱贫攻坚和推动产业转型升级提供了新机遇。三是省第十次党代会紧紧围绕全面建成小康社会，明确了经济社会跨越式发展的路径、方法、措施和目标任务，形成了强大的政治保障。四是中央国家机关定点扶贫、上海市和广东省对口帮扶、省级及中央驻滇单位定点扶贫等帮扶力度加大，构建了专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫共同支撑和同向发力的大扶贫新格局，进一步提振了贫困地区群众自力更生、艰苦奋斗打赢脱贫攻坚战的信心。

第二章 总体要求

“十三五”是全面建成小康社会、实现第一个一百年奋斗目标的关键时期，是全省深入贯彻落实习近平总书记考察云南重要讲话精神、闯出跨越式发展路子、打赢脱贫攻坚战的决胜阶段。

第一节 指导思想

以习近平总书记扶贫开发战略思想和精准扶贫精准脱贫基本方略为指导，深入贯彻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，全面落实省第十次党代会精神，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，紧紧围绕“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局，以及建设全国民族团结进步示范区、生态文明建设排头兵、面向南亚

东南亚辐射中心新定位，以“两不愁、三保障”和现行标准下建档立卡贫困人口脱贫、贫困村退出、贫困县摘帽为目标，创新机制，强化措施，着力实施产业发展、转移就业、易地安居、教育扶贫、健康扶贫、生态保护、兜底保障、社会扶贫和提升贫困地区区域发展能力等9项建设任务，坚决打赢脱贫攻坚战，努力提升贫困地区自我发展能力，确保小康路上一个都不掉队。

第二节 基本原则

精准扶贫，精准脱贫。坚持“六个精准”和“五个一批”要求，统领贫困地区脱贫攻坚工作，精确瞄准、因地制宜、分类施策，大力实施精准扶贫脱贫工程，变“大水漫灌”为“精准滴灌”，做到真扶贫、扶真贫、真脱贫。

强化责任，合力攻坚。充分发挥政治优势和制度优势，强化贫困地区政府在脱贫攻坚中的主体责任，按照“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制和目标、任务、资金、权责“四到县”要求，坚持问题导向和目标导向，统筹整合使用财政涉农资金，引导市场主体、扶贫对象协同发力，构建专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫互为支撑的大扶贫格局。

深化改革，绿色发展。坚持脱贫攻坚与区域经济社会发展有机衔接，深入推进农业农村供给侧结构性改革，牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念，把生态环境保护摆在更加重要的位置，促进扶贫开发与资源环境可持续协调发展，使贫困人口从生

态保护中得到更多实惠，提升经济发展整体质量和水平。

严格标准，强化考核。按照省、州市、县、乡、村五级书记抓扶贫要求，实行“军令状”和目标责任制、倒逼制，增强脱贫攻坚政治意识和责任意识，严格贫困人口脱贫、贫困村退出、贫困县摘帽“695”标准和工作程序。充分发挥考核“指挥棒”作用，量化细化考核内容，实行纵向横向考核，突出正向激励，严肃责任追究。

勤劳致富，光荣脱贫。贫困群众是扶贫开发的建设者、受益者、监督者。要进一步强化群众主体地位，充分调动贫困地区广大干部群众的积极性、主动性、创造性，激发群众勤劳致富内生动力，发扬自力更生、艰苦奋斗精神，依靠自身努力改变贫困落后面貌，实现光荣脱贫。

第三节 脱贫目标

总体目标。到2020年，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；实现贫困地区农村常住居民人均可支配收入增长幅度高于全省平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全省平均水平。

具体目标。到2020年，实现现行标准下建档立卡贫困人口脱贫、贫困村退出、贫困县摘帽，区域性整体贫困问题基本解决。

脱贫标准。农村建档立卡贫困人口脱贫认定6项内容及标准：贫困户人均可支配收入达标、有安全稳固住房、适龄青少年就学

有保障、基本医疗有保障、社会养老有保障、享受 1 项以上扶贫政策项目资金帮扶。建档立卡贫困村有序退出考核 9 项内容及标准：贫困发生率低于 3%、道路硬化到村、通动力电、通广播电视、通网络宽带、饮水有保障、卫生室建设达标、有公共活动场所、适龄儿童有学上。贫困县摘帽考核 5 项内容及标准：贫困发生率低于 3%、农村常住居民人均可支配收入增速高于全省平均水平、贫困村退出、建档立卡贫困户至少享受 1 项扶贫政策项目资金支持、实现县域义务教育均衡发展并通过国家督导评估。

“十三五”脱贫攻坚目标和发展主要指标表

指标	单位	2015 年	2020 年	属性
1. 建档立卡贫困人口数	万人	471	实现脱贫	约束性
2. 建档立卡贫困村（行政村）数	个	4277	0	约束性
3. 贫困县数	个	88	0	约束性
4. 贫困地区农村常住居民人均可支配收入增速	%	12	年均增速高于全省平均水平	约束性
5. 建档立卡贫困村通村道路硬化率	%	—	100	约束性
6. 建档立卡贫困村中自然村通电率	%	—	100	约束性
7. 建档立卡贫困村通宽带率	%	—	100	预期性
8. 贫困地区农村集中供水率	%	—	≥85	预期性
9. 易地扶贫搬迁建档立卡贫困人口	万人	—	65	约束性
10. “4 类重点对象”危房改造率	%	—	100	约束性
11. 建档立卡贫困户存量危房改造率	%	—	100	约束性
12. 贫困县九年义务教育巩固率	%	—	≥93	约束性

指标	单位	2015年	2020年	属性
13. 建档立卡贫困村有卫生室	%	—	100	约束性
14. 建档立卡贫困村有合格村医	%	—	100	约束性
15. 建档立卡贫困人口因病致贫返贫户	万户	15.72	基本解决	预期性
16. 建档立卡贫困户参加城乡居民养老保险比例	%	—	100	约束性
17. 建档立卡贫困村村集体经济年收入	万元	—	≥ 5	预期性
18. 贫困地区森林覆盖率	%		≥ 60	预期性

第三章 产业发展脱贫

根据市场需求、资源禀赋和生产要素供给条件，围绕全省重点产业，结合贫困地区的不同特点，发挥合作组织、龙头企业等市场主体的带动作用，构建“一村一品、多村一品、一乡一业、一县一特”的特色产业发展体系，帮助贫困群众发展生产、增加收入。

第一节 特色产业扶贫

建设一批贫困人口参与度高、对贫困户脱贫带动能力强的特色产业基地，以绿色产业发展为重点，鼓励龙头企业在贫困地区发展规模化、标准化种养基地，带动贫困地区产业发展。

发展特色种植业。利用农业资源优势，以规模化、产业化、标准化、品牌化发展为重点，遵循市场规律，改造升级粮油、烤

烟、药材、蔗糖、茶叶、橡胶等传统优势产业，发展蔬菜、水果、食用菌、咖啡、花卉等特色新兴产业，发展特色园艺作物、纤维植物种植等朝阳产业，适度发展高附加值的特色种植业，提高土地利用率、产出率及种地、养地水平，走绿色发展路子。

发展特色养殖业。加强动物疫病防控，健全畜禽水产良种繁育体系，发展牛、羊、猪、禽、水产等地方特色标准化养殖基地。结合退耕还草工程，发展草食畜牧业，提高饲草供给能力和质量，推广适合当地发展的农牧结合、粮草兼顾、生态循环种养模式。发展健康水产养殖业，推进稻田综合种养，打造区域特色水产生态养殖品牌。

发展特色林产业。依托退耕还林和国家生态建设工程，支持贫困地区建设核桃、油茶、油橄榄等木本油料和构树、水果等特色林果基地，依托自然保护区、国家公园、森林公园、湿地公园和国有林场森林资源，发展林下经济和生态旅游产业。推行“龙头企业+专业合作组织+基地+农户”的模式，鼓励贫困户以林地承包经营权等入股，提高组织化程度，建立脱贫长效机制。

农村三产融合。实施贫困地区一二三产业融合试点示范工程，优化贫困县产业布局，发展有机、绿色、无公害农产品和地理标志农产品种植加工。引导农产品加工业向贫困地区县域、重点乡镇和产业园区集中，实施农产品品牌战略，发展农副产品加工、林产品加工、特色中药材加工等产业，打造产业集群。推动农产品批发市场、产地集配中心等物流基础设施以及鲜活农产品冷链

物流设施建设，促进区域农产品产销衔接，引导供需结构升级。

培育新型农业经营主体。培育壮大贫困地区农民专业合作社、种养大户、家庭农场、农业龙头企业等新型经营主体，采取土地流转、土地托管、牲畜托养、土地经营权股份合作、订单农业等方式，与贫困村、贫困户建立稳定的利益联结机制和资产合作关系。加大招商引资力度，鼓励贫困地区各类企业积极开展农业对外合作，扩大农产品出口，引进外资和国外先进技术，提升经营能力和管理水平。

第二节 乡村旅游扶贫

依托贫困地区优势旅游资源，以建档立卡贫困户脱贫为重点，结合美丽宜居乡村建设，推进《云南省旅游扶贫专项规划》实施，促进乡村旅游产业发展。

旅游基础设施建设。以历史文化名镇名村和传统村落保护为重点，打造一批具有民族文化和地域特色的乡村旅游景区景点，完善旅游扶贫重点村道路、步游道、停车场、厕所、供水供电、标识标牌、休憩、应急救援、旅游信息等基础设施和公共服务设施。

乡村旅游产品开发。以贫困地区重点景区为核心，构建文化观光游、自然景观游、度假区休闲体验游、乡村生态民俗游等产品体系。开展星级乡村旅游区、星级农家乐示范户建设，发展乡村旅游商品加工。推进旅游与文化深度融合，提升旅游文化内涵，

建设历史文化、民族文化、红色文化、乡土文化、非物质文化遗产旅游区，打造旅游节庆品牌和演艺精品，丰富乡村旅游产品。

开展旅游扶贫示范。以贫困县、贫困村、贫困户为重点，推进 15 个旅游扶贫示范县、30 个旅游扶贫示范乡镇、500 个旅游扶贫示范村建设，培育 10000 户旅游扶贫示范户，支持贫困农户采用参与旅游服务、农副土特产品经营、资产入股分红等方式实现脱贫。

第三节 电商产业扶贫

培育电子商务市场主体。把电子商务纳入扶贫开发工作体系，探索贫困农户电子商务创收机制，依托农村合作经济组织，培育电子商务市场主体。引导大型电商企业和电商平台开辟特色农产品网上销售专区，支持有意愿的贫困户和农民专业合作社开办网上商店，建立与种养大户、消费群体的直采直供关系。加快农村物流配送体系建设，鼓励邮政、供销合作社等单位建立服务网点，形成农产品进城、工业品下乡的双向流通服务网络。对以电商创业就业的贫困农户，实行免费培训，给予网络资费补助和小额信贷支持。

改善电子商务发展环境。加快贫困地区通村通组道路、仓储冷链设施、网络光纤入村等电商基础设施建设。构建县、乡、村三级服务网络，在县城设立电商进农村运营中心，在乡镇设立分中心，在行政村设置服务站。加快“互联网+农村服务”升级，

建设智慧农村。鼓励快递企业建立“网络共享、多站合一、服务同网”运营体系。围绕电子商务标准化发展和农产品质量安全追溯体系要求，树立品牌意识，强化分等分级，实行标准化包装运输，提高网销农产品质量。

拓宽农副产品销售渠道。鼓励大型批发市场、连锁超市等与贫困地区农产品生产基地、新型经营主体建立稳定的产销关系。鼓励龙头企业运用微营销、自媒体等新兴媒体推介优质特色农产品。组织外商投资企业到贫困地区开展项目建设，帮助涉农经营主体开拓农产品外销渠道，提高市场占有率。

第四节 资产收益扶贫

建立资产收益制度。根据《云南省人民政府办公厅关于推进财政支农资金形成资产股权量化改革的意见》（云政办发〔2016〕89号）精神，按照“资产变股权、农户有股份、农民得权益”的思路，以资产股权为纽带，调动新型经营主体积极性，带动农户增收致富。鼓励贫困户将已确权的土地承包经营权、林权和经营资产等作价入股，推进农村集体资产资源使用权作价入股，投入到新型经营主体，拟订合股经营章程，建立分享资产经营收益制度。

明确重点受益对象。实施资产收益扶贫，农户直接投入农民专业合作社、村集体经济组织的资金和资源形成的资产，直接量

化为股权；财政支农资金及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，以及村集体直接投入到农民专业合作社、村集体经济组织的资金和资源形成的资产，转化为合作社、村集体经济组织股份后，按照程序量化到农户，建立股权量化分配动态调整机制，明确一定比例股权分配给建档立卡贫困户，确保缺劳力、缺技术的贫困户优先受益。

紧密利益联结机制。建立健全企业增效、农户增收“双赢”收益分配机制，强化监督管理。采取“政府+龙头企业+基地+合作社+贫困户”的模式，向资产入股贫困农户和集体资产入股贫困村颁发股权证书，使其变为企业股东，形成按股分红、利益共享的利益共同体。

第五节 农村科技扶贫

围绕“精准扶贫、智力扶贫、创业扶贫、协同扶贫”，发挥科技对产业发展脱贫的支撑作用，支持科研院所、高等院校、农业技术推广机构等，研究提升农民增收致富的适用技术，在广大贫困地区进行示范、推广，建立科技扶贫服务平台，对贫困户免费提供信息服务、技术培训。实施边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区科技人才支持专项计划，鼓励科技人员到贫困地区开展科技扶贫、技术指导和领办创办企业，提高产业发展科技含量。通过开展技术攻关、成果转化、平台建设、要素对接、教学

培训、科普及惠农等行动，到 2020 年基本形成贫困地区创新驱动发展新模式。

专栏 1 产业发展脱贫

（一）特色产业扶贫

1. 实施农林种养产业扶贫工程。在有条件的贫困地区，大力发展特色种植、特色养殖、特色林产业等绿色生态产业，对建档立卡贫困户、贫困村实行产业扶贫工程全覆盖，建立产业增收长效机制。

2. 实施农村三产融合发展工程。支持农村集体经济组织、新型经营主体、农业龙头企业等，开展原料基地、产品加工、市场营销等产业链建设，鼓励贫困地区因地制宜兴建产业园区，发展劳动密集型项目，带动贫困劳动力就地就近就业。

3. 实施贫困地区技术培训工程。开展新型经营主体、新型职业农民培育和农村实用人才、大学生村官、致富带头人等培训。

（二）乡村旅游扶贫

1. 实施乡村旅游基础设施提升工程。加快乡村旅游、红色旅游、生态旅游等重点景区景点基础设施和公共服务设施建设。

2. 实施乡村旅游产品建设工程。鼓励各类资本和大学生、返乡农民工等参与贫困村旅游开发，建设一批休闲农庄、乡村酒店、特色民宿、星级户、金牌农家乐等乡村旅游精品。

3. 实施森林旅游扶贫工程。加强国家森林旅游扶贫示范州市、示范县、示范景区建设，明确一批重点森林旅游地和特色旅游线路，鼓励发展“森林人家”，打造多元化旅游产品。

4. 实施乡村旅游后备箱工程。鼓励和支持农民将当地土特产品、手工艺品，通过自驾游渠道就地就近销售，推出一批乡村旅游优质农产品名录。支持在临近景区、高速公路服务区设立一批特色农产品销售店，争取列入全国 1000 个“乡村旅游后备箱工程示范基地”。

（三）电商产业扶贫

实施电商扶贫工程。培育农村电商第三方平台，加快县、乡、村三级电商服务网络建设，扶持农村电商经营户。鼓励电信运营企业对贫困村网络流量资费给予适当优惠。开展农产品配送、储运等物流基础设施建设，鼓励大型批发市场、连锁超市等与贫困地区农产品生产基地、经营主体建立稳定的产销关系。

(四) 资产收益扶贫

实施资产收益扶贫工程，落实国家实施光伏扶贫工程、水库移民脱贫工程、农村小水电扶贫工程等要求，采取“政府+龙头企业+基地+合作社+贫困户”的模式，以财政支农资金投入设施农业、养殖、光伏、水电、乡村旅游等形成的资产为重点，按照宣传动员、界定量化、明确对象、颁发证书、定期报告“五步工作流程”，建立健全股份制资产收益扶贫机制。

第四章 转移就业脱贫

以贫困户劳动力充分就业为核心，推进转移就业职业技能培训和技能扶贫行动，开展区间转移和创业带动，实现农村劳动力转移就业增收脱贫。

第一节 职业技能培训

就近就地转移培训。围绕民营经济、园区经济、县域经济发展，扶持当地种养大户、家庭农场、农民专业合作社、农业庄园、龙头企业等做大做强，吸纳更多劳动力就业。针对当地农产品加工、工业制造、现代服务业等重点行业用工和承接东部地区产业转移技能用工等，以“农村劳动力转移就业专项行动”“技能扶贫专项行动”“农民工职业技能提升计划”“云岭职工素质建设工程”“雨露计划”“青年技能人才培养工程”等为载体，组织开展员工岗前培训、职业技能培训。大力开展职业教育、技术培训、就业培训等，培养一批支撑当地产业发展的技能人才队伍。

异地转移就业培训。针对东部沿海和中部发达地区用工需求，开展订单培训、定点培训、定向输送等，依托定点培训机构，有计划、有组织、有步骤地开展技能训练，输送有技能劳动者到经济发达地区实现异地转移就业，通过工资性收入脱贫。组织当地农村青年参加电子商务、金融知识、种植养殖等技术技能培训实现转移就业，开展农村青年创业致富“领头雁”劳动力培训。组织有职业培训意愿的残疾劳动者参加当地民族手工艺制作、刺绣、家电维修等培训，提升残疾人就业能力。依托远程教育平台和“互联网+技能培训”课程资源，开展职业技能培训，创造更多异地就业机会。

第二节 稳定转移就业

城乡间转移就业。发挥中心城市、小城镇集聚功能，为进城农村人口提供就业、创业、社保、人事人才、教育、信息化等一系列实惠便捷服务。大力发展劳动密集型实体企业，采取就业指导、创业培训、社保补贴和创业贷款等扶持措施，鼓励各类企业吸纳农村劳动力就近就地转移就业。落实国家大众创业、万众创新政策，加强对困难群体的就业援助，支持贫困家庭毕业生就业创业。

省际间转移就业。发挥各级劳务机构桥梁纽带作用，做好跨省转移就业管理和服 务，统筹就业岗位需求和人力资源供给，促进农村劳动力资源向经济发展快、劳动力吸纳能力强的地区转

移。实施劳务品牌战略，提高劳动者素质，加强跨省转移就业培训，拓宽就业渠道，完善沟通交流机制，建立省际间劳务咨询服务平台。

国际间转移就业。主动服务和融入国家重大发展战略，抓住我省建设面向南亚东南亚辐射中心的机遇，依托孟中印缅经济走廊、中国—中南半岛经济走廊、大湄公河次区域合作及滇泰、滇老、滇越、滇缅、滇印等合作机制，实施境外劳务合作项目。

专栏 2 转移就业脱贫

（一）职业技能培训

1. 重点群体免费职业培训行动。开展贫困家庭子女、未升学初高中毕业生等免费职业培训。到 2020 年，力争新进入人力资源市场的贫困家庭劳动力都有机会接受 1 次就业技能培训，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 1 次创业培训。

2. “春潮行动”职业培训。到 2020 年，力争各类农村转移就业劳动者都有机会接受 1 次相应的职业培训，优先保障有劳动能力的建档立卡贫困人口培训。

3. 返乡农民工创业培训行动。实施农民工等人员返乡创业培训 5 年行动计划（2016—2020 年），到 2020 年，力争有创业要求和培训愿望、具备一定创业条件或已创业的贫困家庭农民工等人员，都能得到 1 次创业培训。

4. 技能脱贫院校培训行动。结合国家“技能脱贫千校行动”，组织州市级重点技工院校、职业院校开展技能脱贫院校培训行动，使每个有就读技工院校意愿的贫困家庭应、往届“两后生”都能免费接受技工教育，每个有劳动能力且有参加职业培训意愿的贫困家庭劳动力每年都能到技工院校接受至少 1 次免费职业培训，推荐贫困家庭学生（学员）就业。落实《国务院扶贫办 教育部 人力资源和社会保障部关于加强雨露计划支持农村贫困家庭新成长劳动力接受职业教育的意见》（国开办发〔2015〕19 号），加大扶持力度。

(二) 稳定转移就业

1. 劳务协作对接行动。依托东西部扶贫协作和对口支援工作机制，开展省际劳务协作，推动省内经济发达地区与贫困县劳务协作。通过劳务协作、开设岗位、技能培训等措施，促进未就业贫困劳动力转移就业、已就业劳动力稳定就业、“两后生”就读技工院校实现技能就业。

2. 促进建档立卡贫困劳动者就业。根据建档立卡贫困劳动者就业愿望，分类施策、精准服务。对已就业的，促进其稳定就业；对未就业的，通过健全劳务协作机制、开设就业岗位、强化技能培训等，促进劳务输出和就地就近就业。

第五章 易地安居脱贫

抓住国家实施易地扶贫搬迁政策的机遇，瞄准“一方水土养不起一方人”地区的建档立卡贫困户，稳妥实施搬迁安置，促进搬迁群众稳定脱贫，做到实施一个项目、安置一方群众、实现一方脱贫。加大农村危房改造力度，让建档立卡贫困户住房安全有保障。

第一节 开展易地扶贫搬迁

精准识别易地扶贫搬迁对象。以自然条件严酷、生存环境恶劣、发展条件严重欠缺、建档立卡贫困人口相对集中的深山石山、边远高寒、荒漠化、水土流失严重和光热条件难以满足日常生活生产需要，不具备基本发展条件的地区；国家主体功能区规划中禁止开发或限制开发区；交通、水利、电力、通信等基础设施，以及教育、医疗卫生等基本公共服务设施十分薄弱，工程建设难度大、运行成本高的地区；地方病严重、地质灾害频发，以

及其他确需实施易地扶贫搬迁的地区为重点，科学合理精准确定搬迁对象。

规划内建档立卡贫困人口应搬尽搬。在充分尊重群众意愿基础上，加强宣传引导和组织动员，保障搬迁资金，确保符合条件并纳入国家规划的建档立卡贫困人口应搬尽搬。同时，做好随迁人口的统筹规划。原址原拆原建、工矿塌陷区、工程性强制搬迁区域、边境一线等不纳入易地扶贫搬迁范围。

第二节 稳妥实施搬迁安置

因地制宜选择搬迁安置方式。综合考虑水土资源条件、经济发展环境和城镇化进程，采取集中安置与分散安置相结合的多种方式安置。采取集中安置的，科学编制易地扶贫搬迁新村规划，安置区选择以旅游交通环线、产业聚集区、工贸旅游园区、县城规划区、乡集镇、中心村等为重点，应避开地震断裂带、地质灾害隐患点和行洪通道，同时尽量避让坝区耕地，不得占用永久基本农田。采取分散安置的，可选择“插花”、投亲靠友等方式，也可在确保有房可住、有业可就的前提下，采取货币化方式进行安置。

严格执行住房建筑面积标准。执行建档立卡搬迁人口住房建设面积不超过 25 平方米/人的标准，根据家庭实际人口，按照 50、75、100、125、150 平方米等户型进行设计和建设，最大户型面积不超过 150 平方米（即 6 人及以上户），其中单人单户和 2 人户安置住房采取集中建设公寓、与养老院共建等方式解决。做好搬迁户住房统规统建和统规自建，达到抗震设防要求，统筹

技术指导和质量安全监管，确保搬迁群众住上安全房、放心房。稳步脱贫前，原则上不得自行贷款或借款扩大住房建设面积，防止因建房增加搬迁群众负担。依照《云南省土地管理条例》确定的宅基地标准，可适当预留发展空间，执行“一户一宅”规定，落实宅基地复垦政策。

配套做好公共基础设施建设。集中安置区统筹建设水、电、路、气、视、信、网等基础设施，完善商业网点、便民超市、集贸市场等生活服务设施，改善搬迁对象生产生活条件和发展环境；规划建设一批医疗、教育、文化、卫生、消防、生活垃圾和污水处理设施、社区服务中心等公共设施，解决好搬迁群众户口迁移、子女入学、医疗社保等后续问题。用好城乡建设用地增减挂钩政策，统筹中央预算内投资及省级可支配财力，创新投融资机制，组建易地扶贫搬迁投融资主体，拓宽筹资渠道，确保易地扶贫搬迁资金来源。

第三节 促进搬迁群众脱贫

帮助易地搬迁群众发展生产。发展生产是稳定脱贫的重要途径，将安置点产业发展纳入当地产业扶贫规划，明确主导产业、建设内容、年度计划等，统筹整合使用财政涉农资金，支持搬迁贫困人口大力发展生产。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结机制，确保每个建档立卡搬迁户均有稳定收入来源。

多举措帮助搬迁群众充分就业。坚持“政府引导、贫困户为主，因地制宜、分类指导，市场导向、效益优先”的原则，根据搬迁贫困人口、资源、技能、意愿，按照劳动者的就业意向、技能水平、创业意愿、失业状况和培训需求，制定就业计划，有针对性地设置部分公益性岗位，开展就业创业培训、就业援助、创业扶持，鼓励外出成建制务工等，强化贫困群众搬迁后的生计保障。对于通过产业扶持、就业培训、转移就业仍无法实现脱贫的建档立卡贫困人口，按照规定纳入教育扶贫、医疗救助和低保政策兜底范围。

促进搬迁人口融入当地社会。加强易地扶贫搬迁政策宣传，做好搬迁人口思想教育和心理疏导，培养其适应新环境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，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。

第四节 建设安全稳固住房

推进贫困农户危房改造。根据《住房城乡建设部 财政部 国务院扶贫办关于加强建档立卡贫困户等重点对象危房改造工作的指导意见》（建村〔2016〕251号）精神和省委、省政府脱贫攻坚农村危房改造有关要求，重点围绕“两不愁、三保障”中基本安全住房有保障的目标任务，坚持优先帮助住房最危险、经济最困难农户解决最基本安全住房。

保障“4类重点对象”住房。集中力量解决建档立卡贫困户、

低保户、农村分散供养特困人员、贫困残疾人家庭“4类重点对象”的基本住房安全问题，提高人居安全水平，抵御自然灾害能力。统筹中央和地方农村危房改造补助资金，建立健全分类补助机制，对于无力建房的特困农户，采取相应措施兜底保障解决住房问题。

严格执行危房改造标准。经认定的“4类重点对象”C、D级危房，C级危房原则上采用加固改造方式，达到抗震要求；D级危房中通过加固改造可达到抗震要求的，应当采取加固改造方式达到抗震要求；经认定，通过加固改造达不到抗震要求的，应当拆除重建。

专栏3 易地安居脱贫

（一）易地扶贫搬迁

实施易地扶贫搬迁工程，全省计划搬迁30万户100万人，其中建档立卡贫困户20万户65万人；建设集中安置点约3000个。按照国家“十三五”易地扶贫搬迁规划要求，坚持人均住房建筑面积不超过25平方米的标准，同步开展安置区（点）配套基础设施和基本公共服务设施建设。用好中央预算内投资、地方政府债券、专项建设基金、长期贴息贷款等易地扶贫搬迁资金。统筹做好同步搬迁人口的安置工作。争取国家开发银行、农业发展银行等对符合条件的项目给予优惠贷款支持。用好贫困县城乡建设用地增减挂钩指标，节余部分在省内流转使用。

（二）住房安全保障

严格控制D级危房拆除重建后的新房面积，原则上1—3人户控制在40—60平方米内，且1人户不低于20平方米、2人户不低于30平方米、3人户不低于40平方米；3人以上户人均建筑面积不超过18平方米，不低于13平方米。对于无力建房的特困农户，采取建设集体公有住房进行安置、乡镇和村也可调剂村集体闲置房屋等方式兜底保障解决，产权归政府或集体所有。

第六章 教育扶贫

按照教育部、国家发展改革委、民政部、财政部、人力资源社会保障部、国务院扶贫办等联合印发的《教育脱贫攻坚“十三五”规划》要求，发展学前教育，巩固提高义务教育，普及高中阶段教育，到2020年，贫困地区教育总体发展水平显著提升，实现建档立卡贫困人口教育基本公共服务全覆盖。保障贫困家庭适龄儿童都可以上学，在各教育阶段中均获得从入学到毕业的全程资助，不让一个学生因家庭困难而失学。

第一节 提升基础教育

改善贫困地区办学条件。巩固提升贫困地区基础教育水平，确保建档立卡家庭每个适龄儿童、青少年接受九年义务教育。完善贫困地区学前教育公共服务设施，优先保障贫困家庭适龄儿童接受学前教育。改善义务教育薄弱学校基本办学条件，优化义务教育学校布局，办好村级小学和教学点，建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制。实施高中阶段教育普及攻坚计划，加大对普通高中和中等职业学校新建、改扩建的支持力度，扩大教育资源，提高普及水平，阻断贫困代际传递。建立健全双语教学体系，加大国家通用语言文字培训普及力度，帮助“直过民族”地区不通汉语少数民族群众掌握国家通用语言。

促进义务教育均衡发展。改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件，统筹义务教育薄弱学校改造计划项目资金，形成校

舍维修改造长效机制。到 2020 年，全面改善贫困地区所有非完全小学和教学点的基本办学条件，缩小义务教育校际间、城乡间、区域间差距。推进农村寄宿制学校标准化建设，完善教学、宿舍、食堂、医务室、心理辅导室、厕所、浴室等各类设施设备，切实改善寄宿学生吃饭、住宿、学习、健康等基本条件。

着力抓好“控辍保学”。控制学生辍学、流失，保证义务教育，是贯彻《中华人民共和国义务教育法》《中华人民共和国未成年人保护法》和巩固提升贫困地区基础教育水平的重要措施。要完善“控辍保学”工作制度，落实县长、乡镇长、村长和教育局长、校长、家长“双线”“六长”“控辍保学”责任机制，保障建档立卡贫困家庭学生顺利完成义务教育。

第二节 发展职业教育

发展特色职业教育。加强贫困地区职业院校基础设施建设，开设一批社会有需求、办学有质量、就业有保障的特色优势专业，办好一批县级中等职业学校。落实农村中等职业教育攻坚计划主体责任，实施中职“注册入学”和“考试入学”并举的录取方式，动员贫困地区未升学有就读意愿的初、高中毕业生到中等职业学校就读。利用东部职教集团和职业院校资源，对口支持贫困地区职业院校建设，争取东西部联合招生计划优先倾斜贫困地区。实施国家职教圆梦行动计划，在国家中等职业教育改革发展示范学校和国家重点中职学校中，选择就业前景好的专业，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，对有就业需求和培训意愿的建档立卡人口实施职业技能培训，保障贫困家庭妇女、残疾人平等享有职业教育资源和机会。支持民族地区职业学校建设，开设适应民族地区发展需要的特色专业，加快少数民族人才培养步伐。

提升应用技术型本科职业教育能力。完善滇西应用技术大学等高等职业院校配套设施建设，优化学科专业结构，建设一批支撑当地优势传统产业发展的特色学科和专业。搭建中高等职业教育相互贯通、产教融合、校企合作的职业教育体系。支持高等职业院校与有条件的贫困地区中等职业学校共同开展五年一贯制“3+2”分段培养，增加贫困地区学生接受职业高等教育的机会。

第三节 减轻贫困家庭负担

完善困难学生资助救助政策。健全教育资助制度，帮助农村贫困家庭幼儿接受学前教育。稳步推进贫困地区农村义务教育学生营养改善计划。率先对建档立卡贫困家庭学生以及非建档立卡低收入家庭残疾学生、农村低保家庭学生、农村特困救助供养学生，免除普通高中学杂费。完善国家奖学金助学金、国家助学贷款、新生入学资助、研究生“三助”（助教、助研、助管）岗位津贴、勤工助学、校内奖助学金、困难补助、学费减免等多元化高校学生资助体系，对建档立卡贫困家庭学生优先予以资助，优先推荐勤工助学岗位，做到应助尽助。

支持贫困家庭子女接受职业教育。落实中等职业学校免学费和国家助学金政策，鼓励贫困家庭“两后生”就读职业院校。对建档立卡贫困学生，除享受国家现有中等职业教育资助政策规定的免学费、助学金等资助政策外，由“雨露计划”培训资金给予生活费补助。加强新生代劳动力职业技能教育，资助贫困家庭子女就读技工院校、中高等职业院校，将其培养成为技能人才。

稳步普及高中阶段免费教育。落实高中阶段教育免学费和助学金有关政策，率先对建档立卡贫困家庭普通高中学生免除学杂费，对中等职业学校农村学生、涉农专业学生和城市家庭经济困难学生免除学费，并对符合政策规定的高中阶段教育家庭经济困难学生给予国家助学金和生活补助。在迪庆州、怒江州实施14年免费教育，对镇雄县、彝良县、威信县建档立卡贫困家庭学生实施14年免费教育试点。

第四节 乡村教师队伍建设

建立城乡学校教师均衡配置和乡村教师补充统筹机制，依托师范院校开展乡村教师“一专多能”培养。落实集中连片特困地区和边远艰苦地区乡村教师生活补助政策，加大边远艰苦地区农村学校教师周转宿舍建设力度。实施边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区人才支持计划和教师专项计划。特岗计划、“国培计划”要向贫困地区乡村教师倾斜。实施中小学教师信息技术应用能力提升工程，开展乡村幼儿园、乡村学校音体美等紧缺学科和民汉双语教师培训，鼓励教师在职学习深造，提高学历层次。

引导发达地区中小学与贫困地区中小学开展“手拉手”结对帮扶。建立乡村教师荣誉制度，向在乡村学校从教30年以上的教师颁发荣誉证书。

专栏4 教育扶贫

（一）巩固提升基础教育

1. 普惠性幼儿园建设。支持88个贫困县农村适龄儿童入园，鼓励普惠性幼儿园发展。

2. 改善义务教育薄弱学校基本办学条件。按照“缺什么、补什么”的原则，改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件。到2019年底，力争贫困地区所有义务教育学校均达到“20条底线要求”。以集中连片特困地区县、国家扶贫开发工作重点县、革命老区贫困县等为重点，解决或缓解城镇学校“大班额”和农村寄宿制学校“大通铺”问题，逐步实现未达标城乡义务教育学校校舍、场所标准化。

3. 抓好“控辍保学”。落实县长、乡镇长、村长和教育局长、校长、家长“双线”“六长”“控辍保学”责任机制，保障建档立卡贫困家庭学生顺利完成义务教育。

（二）发展职业教育

1. 发展特色职业教育。落实农村中等职业教育攻坚计划主体责任，实施中职“注册入学”和“考试入学”并举的录取方式，动员贫困地区未升学有就读意愿的初、高中毕业生到中等职业学校就读。

2. 提升高等职业院校能力。支持高等职业院校与有条件的贫困地区中等职业学校共同开展五年一贯制“3+2”分段培养。

3. 加强职业学院基础建设。创新融资方式，做好项目储备，利用国家开发银行贷款加强全省中职学校（含技工学校）、高职院校、应用型本科院校、职教园区（中心或学校）、实习实训基地等职业教育基础建设。

4. 招生倾斜政策。高等职业院校分类考试招生，同等条件下优先录取建档立卡贫困家庭学生。制定高校面向贫困地区定向招生专项计划，畅通贫困地区学生纵向流动渠道。高校招生计划和支援中西部地区招生协作计划向贫困地区倾斜。支持普通高校适度扩大少数民族预科班和民族班规模。

（三）减轻困难家庭负担

通过农村义务教育学生营养改善计划国家试点、地方试点、社会参与等方式，以贫困地区和家庭经济困难学生为重点，改善农村义务教育学生营养状况。落实中等职业学校免学费和国家助学金政策，鼓励贫困家庭“两后生”就读职业院校。实施高中阶段教育普及攻坚计划，增加贫困地区高中阶段教育资源，使未升入普通高中的初中毕业生基本进入中等职业学校就读。改善特殊教育学校办学条件，鼓励有条件的特殊教育学校、取得办园许可的残疾儿童康复机构开展学前教育。

（四）乡村教师队伍建设

落实乡村教师支持计划，拓宽乡村教师补充渠道，扩大特岗计划实施规模，鼓励县级政府统筹建立乡村教师补充机制，培养本土化“一专多能”乡村教师。到2020年，实现全部乡村学校校长、教师360学时的培训。

第七章 健康扶贫

实施健康扶贫工程，加强贫困地区医疗卫生服务体系建设，采取有力措施防止因病致贫、因病返贫，解决贫困地区群众看病难就医难问题，全面提高贫困人口健康水平。

第一节 完善医疗卫生服务体系

提高县级医疗机构服务能力。按照实现医院管理法治化、科学化、规范化、精细化、信息化等要求，加强贫困地区县级公立医院建设，使其能够承担县域居民常见病、多发病诊疗及危急症抢救与疑难病转诊任务，提高县域内就诊率，基本实现大病不出县。强化临床专科服务能力建设，支持当地疾病病谱的临床诊疗

科目建设。实施全省三级医院与贫困县县级医院一对一帮扶。

加快乡村卫生机构达标建设。实施贫困地区乡镇卫生院、村卫生室标准化建设。乡镇卫生院应有1名全科医生，村卫生室按照每千人有1名乡村医生的标准配备。有条件的乡镇卫生院、村卫生室配置中医药设备和医务人员。

加强乡镇远程医疗服务体系建设。以88个贫困县为重点，采取“云部署”方式，搭建全省统一的公立医院远程医疗服务协作平台，为基层医疗卫生机构配置必要的远程医疗硬件设备，实现贫困地区乡镇卫生院“基层检查、上级诊断”远程医疗服务全覆盖。鼓励网络运营企业优惠资费支持贫困县乡镇卫生院远程医疗专网建设，为CT、MRI等医学影像数据及时传输提供保障。

加强农村医疗卫生队伍建设。医生培训计划向贫困地区倾斜，采取住院医师规范化培训、全科医生规范化和转岗培训、订单定向免费培养、全科医生和专科医生特设岗位计划等方式，为贫困县每个乡镇卫生院订单定向免费培养1名以上全科医生。加强岗位技术进修培训，每年组织贫困县医务人员到三级医院免费进修，加强贫困地区医疗卫生人才队伍建设。

第二节 提高基本医疗保障能力

健全贫困人口医疗保障制度。完善城乡居民基本医疗保险制度，加强基本医疗保险、大病保险、商业保障、疾病应急救助、

医疗救助、临时救助、慈善救助等制度的有效衔接，形成协同互补的兜底保障机制。建档立卡贫困人口参加城乡居民基本医疗保险个人缴费部分由财政通过城乡医疗救助给予补贴。

减少贫困人口医疗费用支出。落实贫困患者医疗报销倾斜政策，在县域内定点医疗机构住院实行先诊疗后付费制度，定点医疗机构设立综合服务窗口，实现基本医疗保险、大病保险、疾病应急救助、医疗救助“一站式”信息交换和即时结算，贫困患者只需在出院时支付自负医疗费用。对建档立卡贫困人口患者，乡镇卫生院住院不设起付标准、合规医疗费用全额纳入报销；对符合分级诊疗、按照转诊转院规范住院的，在现有报销标准基础上适当提高比例。

实行贫困人口疾病分类救治。优先为建档立卡贫困人口建立动态电子健康档案和健康卡，基本医疗、公共卫生和健康管理的签约服务全覆盖。以县为单位，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、慢性病、重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。

第三节 加大疾病预防控制力度

加大慢性病、传染病、地方病防控力度。全面完成已查明氟、砷超标地区改水工程建设。对建档立卡贫困人口食用合格碘盐予以政府补贴。加大地方病以及包虫病、布病等人畜共患病防

治力度。加强对艾滋病、结核病疫情防控。加强肿瘤随访登记、严重精神障碍患者筛查登记、救治救助和服务管理。充分发挥中医药、民族医药的重要作用，预防和减少疾病发生。免费为适龄儿童提供纳入国家免疫规划疫苗预防接种服务，疫苗接种率以乡镇为单位达到90%以上。坚持治贫与禁毒防艾相结合，净化贫困地区的社会环境。

第四节 提升妇幼健康服务水平

强化妇幼健康保障能力。在贫困地区实施农村妇女“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。加强计划生育工作，提高优生优育水平，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、新生儿疾病筛查等项目，提升孕产妇和新生儿危急重症救治能力。全面实施贫困地区儿童营养改善项目。改善贫困县县级妇幼保健机构基础设施条件，推进标准化建设，确保每个贫困县有1所符合国家标准的妇幼保健机构。

提升妇幼卫生服务水平。完善妇幼保健机构服务功能，强化妇幼卫生公益性作用。县以上各级妇幼保健机构加强对乡村基层卫生服务机构的技术指导、业务培训、服务管理，提升基层妇幼保健、计划生育等生殖健康公共服务水平。

专栏 5 健康扶贫

（一）完善医疗卫生服务体系

1. 加强基层医疗卫生机构标准化建设。按照“三个一”要求，加强贫困县基层医疗卫生机构建设，到2020年，每个县至少有1所二级县级公立医院、每个乡镇有1所标准化卫生院、每个行政村有1个标准化卫生室。

2. 加强贫困县县级医院对口帮扶。组织省内外三级医院（含上海市及部队医院）对口帮扶88个贫困县县级医院，采取签订协议书、“组团式”支援等方式，向县级医院派驻院长或者副院长及医务人员等进行帮扶。帮助县级医院开展临床专科能力建设，推广适宜县级医院开展的医疗技术，定期派出医疗队，为贫困人口提供集中诊疗和巡回服务，采取技术支持、人员培训、管理指导等方式，提高县级医院服务能力。建立帮扶双方远程医疗平台，开展远程医疗服务。

（二）提高基本医疗保障能力

1. 城乡居民基本医疗保险和大病保险。对建档立卡贫困人口，以及农村低保对象和特困人员实行倾斜性支持政策，降低特殊困难人群大病保险报销起付线、提高大病保险报销比例，减少贫困人口大病费用个人实际支出。对部分大病实行单病种付费，医疗费用主要由医疗保险、大病保险、医疗救助按照规定比例报销。将符合条件的残疾人医疗康复项目按照规定纳入基本医疗保险支付范围。

2. 实施贫困人口大病慢性病分类救治。继续实施光明工程，为贫困家庭白内障患者提供救治，费用通过医疗保险等渠道解决，鼓励慈善组织参与。采取“三个一批”措施对贫困人口大病、慢性病进行分类救治：实施大病救治一批，对9类15个病种实行分批次专项集中救治；实施慢性病签约服务管理一批，做到全覆盖；实施重病社保兜底一批，多措施并举，减少因病致贫、返贫发生。

（三）加大疾病预防控制力度

做好贫困地区慢性病、传染病、地方病的筛查工作，实现早诊早治全覆盖，切实加大防控力度。

（四）提升妇幼健康服务水平

开展贫困地区妇女儿童健康行动，加强重大传染病监测和防控，努力改善贫困地区人居环境条件，加强妇幼健康教育。对贫困家庭患有儿童急性淋巴细胞白血病、儿童先天性心脏房间隔缺损、食管癌等疾病的患者进行集中救治。

第八章 生态保护扶贫

结合生态功能区划，处理好生态保护与扶贫开发的关系，实施贫困地区生态保护修复工程，建立生态保护补偿机制，发展绿色经济，使贫困人口通过参与生态保护实现就业脱贫，探索生态脱贫新路子，把我省建设成为全国生态文明建设排头兵。

第一节 贫困地区生态补偿

完善森林分类经营和生态补偿机制。加大公益林补偿和管护资金以及新一轮退耕还林还草补助力度。增加转移支付力度，创新生态保护资金使用方式，对贫困地区给予倾斜支持。利用生态综合补偿和生态保护工程，使“禁止开发区域”及周边有劳动能力的部分贫困人口转为护林员或其他生态保护人员，让贫困地区群众从生态保护中得到更多实惠。做好国家、省、州市、县级公益林补偿和管护，实现“同标准、全覆盖”。

探索多元化生态保护补偿方式。按照“谁受益、谁补偿”原则，健全生态保护补偿机制。在贫困地区开展生态综合补偿试点，逐步提高补偿标准。建立由公共财政支撑的森林生态效益补偿制度，形成动态调整机制。按照国家要求，完善社会力量参与生态保护的政策措施。推进横向生态保护补偿，鼓励受益地区与保护地区、流域下游与上游建立横向补偿关系。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。支持贫困县以政府购买服务或设立生态公益岗位的方式，让有劳动能力的建档立卡贫困人口参加森林、

草原、湿地、沙化土地等生态管护工作。充实国家公园管护岗位，增加国家公园、国家级自然保护区、国家级风景名胜区周边贫困人口参与巡护和公益服务的就业机会。在贫困乡村优先聘用建档立卡贫困人口参与公益林管护，使管护队伍从兼职附带向专人专业管护转变、从季节性一般管护向常年责任区管护转变，通过森林管护就业带动贫困人口脱贫。

第二节 贫困地区生态修复

紧紧抓住新一轮退耕还林还草政策机遇，争取国家调减省级耕地保有量和基本农田保护指标，“十三五”期间，力争贫困县25度以上基本农田地纳入退耕还林还草范围。力争15—25度重要水源地和石漠化地区非基本农田坡耕地纳入国家新一轮退耕还林还草规划，能退则退。

第三节 贫困地区国土整治

优先实施贫困地区的水土流失治理、坡耕地综合整治、岩溶地区石漠化综合治理、地质灾害防治、天然林保护、水生态治理等重大生态工程。“十三五”期间，在贫困地区实施水土流失治理、石漠化综合治理，进一步加大高标准农田建设力度。

第四节 生态监测系统建设

生态环境监测是生态环境保护的基础，是生态文明建设的重要支撑。建立涵盖州市、县、乡三级的贫困地区生态状况监测体系，监测内容包括森林、草地、湿地、石漠化、土壤侵蚀、水文

水资源、气象、环境质量、生态环境状况等要素，不断提升环境质量、重点污染源、生态状况预警预报和信息化保障能力。同时，加强对自然保护区、国家公园、森林公园、湖泊湿地、生物多样性保护优先区、国家地质公园等监测、调查与评估，形成多专业融合、站点互补、地面监测与遥感监测结合、驻测与巡测相结合的点、线、面一体的生态监测站网体系。

专栏 6 生态保护扶贫

1. 退耕还林还草。实施一批退耕还林还草项目，合理调整耕地保有量和基本农田保护面积指标，力争贫困地区 25 度以上坡耕地应退尽退，15—25 度的非基本农田坡耕地能退则退。安排任务时，向贫困地区、贫困人口倾斜，合理调整任务实施范围，促进贫困县脱贫攻坚。

2. 天然林资源保护。扩大天然林保护政策覆盖范围，全面停止天然林商业性采伐，逐步提高补助标准，加大对贫困地区的支持。

3. 防护林体系建设。优先落实长江、珠江及“三江并流”防护林体系建设，加大森林经营力度，推进退化林修复，提升森林质量、草原综合植被覆盖度和整体生态功能，遏制水土流失。加强农田防护林建设，营造农田林网，加强村镇绿化，提升防护林体系综合功能。

4. 水土保持建设重点。加大重点区域水土流失治理力度，加快推进坡耕地、侵蚀沟治理工程建设，有效改善贫困地区农业生产生活条件。

5. 岩溶地区石漠化综合治理。继续加大滇桂黔石漠化云南片区、滇西边境片区、乌蒙山云南片区等贫困地区石漠化治理力度，恢复林草植被，提高森林质量，统筹利用水土资源，改善农业生产条件。

6. 森林生态效益补偿。健全各级财政森林生态效益补偿标准动态调整机制，依据国家公益林权属实行不同的补偿标准。

7. 设立生态公益岗位。通过购买服务、专项补助等方式，就近选择一批能胜任岗位要求的建档立卡贫困人口，为其提供生态护林员、草管员、护渔员、护堤员等岗位。在国家森林公园、湿地公园和国家级自然保护区，优先就近安排有劳动能力的建档立卡贫困人口从事森林管护、防火和服务。

第九章 兜底保障

实施《云南省社会保障精准扶贫行动计划》，统筹社会救助体系，完善农村低保、特困人员救助供养等社会救助制度，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 完善社会保障体系

推进农村扶贫开发政策与社会保障制度有效衔接，对符合农村低保条件的建档立卡贫困户，按照规定程序纳入低保范围，实行政策性兜底保障；对符合扶贫开发条件的农村低保家庭，按照规定程序纳入建档立卡范围。对贫困地区残疾人，普遍纳入社会保障体系予以保障和扶持。

农村最低生活保障。完善农村最低生活保障对象认定办法，健全低保家庭贫困状况评估指标体系，优化低保审核审批程序，精准认定低保对象。建立低保标准动态调整机制，按照经济社会发展水平逐步调整城乡最低生活保障标准，逐步缩小城乡低保标准差距，确保到2020年所有贫困地区农村低保标准达到国家扶贫标准。加强低保与就业救助、扶贫开发等政策的衔接，鼓励有劳动能力和劳动条件的低保对象依靠自身努力增收脱贫。

统筹农村社会救助。健全贫困地区特困人员救助供养和临时救助制度，推进最低生活保障制度与医疗、教育、住房、就业等专项救助制度有机衔接，推动专项救助在保障低保对象的基础上向低收入群众延伸，逐步形成梯度救助格局，为救助对象提供差

别化救助。落实社会救助事权和支出责任，统筹整合社会救助资金，提升社会救助政策和资金的综合效益。

第二节 完善养老服务体系

强化居家和村社养老服务功能，开展互助养老服务，提高养老服务能力，为贫困地区农村留守老人提供便利的社区居家养老服务。

健全村社养老设施。加强老年人日间照料中心、托老所、老年人活动中心、互助式养老服务中心等养老设施建设，配备医疗护理、康复辅具、文娱活动等相应设备。鼓励各类企业、社会组织和个人参与村社养老服务。以乡镇、行政村为重点，统筹各类养老服务机构、医疗卫生服务机构、社会工作服务机构、志愿服务组织和服务性企业，提高贫困村（社）居家养老服务能力和质量。

社会互助养老服务。支持贫困地区农村发展互助型养老服务，发挥村民自治组织作用，动员村民和社会力量参与养老机构运营服务，为农村老年人就地提供生活照顾、休闲娱乐等综合性日间照料服务。鼓励老年人参加各类自助互助养老志愿服务和村社邻里互助组织。加强乡村老年协会建设，丰富贫困地区老年人文化娱乐活动。

第三节 完善贫困救助体系

加大贫困群体救助力度。通过政府购买服务等多种方式，增强农村社会救助能力，确保贫困群众、妇女儿童等特殊群体求助

有门、受助及时。建立健全县级“一门受理、协同办理”、乡级一个窗口受理、村级一站式服务的贫困群体救助工作机制，畅通救助政策“最后一公里”。

完善“三留守”人员服务体系。加强农村贫困地区留守儿童、妇女、老人关爱服务工作，将建档立卡的农村留守儿童及其家庭纳入精准扶贫项目的重点支持范围。

完善贫困残疾人关爱体系。将农村残疾人普遍纳入社会保障体系予以保障和扶持。发展特殊教育，加强贫困残疾人实用技术培训，优先扶持贫困残疾人家庭发展生产，引导就业创业。落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。支持残疾人康复、托养项目，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。

专栏 7 兜底保障

1. 农村低保标准动态调整。省级统筹制定农村低保标准动态调整方案，确保到2020年所有贫困地区农村低保标准逐步达到国家扶贫标准。进一步完善农村低保标准与物价上涨挂钩联动机制。

2. 农村低保制度与扶贫开发政策有效衔接。将符合农村低保条件的建档立卡贫困户纳入低保范围，将符合扶贫条件的农村低保家庭纳入建档立卡范围。对不在建档立卡范围内的农村低保家庭、特困人员，统筹执行有关扶贫开发政策。对返贫家庭，按照规定程序审核后分别纳入临时救助、医疗救助、农村低保等社会救助制度和建档立卡贫困户扶贫开发政策覆盖范围。

第十章 社会扶贫

发挥中央国家机关定点扶贫和东西部扶贫协作的引领示范作

用，凝聚国际国内各方面力量，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 定点帮扶

中央国家机关定点扶贫。加强与中央国家机关定点扶贫云南单位的联系，积极争取政策、资金、项目、信息、技术、人才、智力等方面的支持。强化帮扶地需求与帮扶单位优势结合，健全完善定点扶贫沟通机制和定期会商机制，推动定点帮扶与交流合作向更大范围、更宽领域、更高层次发展。

地方党政机关事业单位及中央驻滇单位定点扶贫。按照“领导挂点、部门包村、干部帮户”的要求，建立省、州市、县级单位和中央驻滇单位定点挂钩扶贫长效机制。组织全省领导干部职工挂片联县包村帮户，确保每一个贫困县都有领导挂联、每一个贫困村都有领导和部门（单位）挂包、每一个贫困村都有驻村扶贫工作队、每一户贫困户都有干部职工结对帮扶，做到不脱贫不脱钩。实施扶贫开发与基层党建“双推进”工作。完善定点扶贫绩效考核评价机制，落实帮扶责任。

第二节 扶贫协作

加大东西部扶贫协作力度，强化以企业合作为载体的扶贫协作，吸引东部发达地区按照当地主体功能定位共建产业园区，推

动东部人才、资金、科技向贫困地区流动。做好上海市对口帮扶协作，推动广东省东莞市、中山市、珠海市与昭通市、怒江州的对口帮扶。实施“携手奔小康”行动，鼓励支援方与受援方联合开发优势资源，加强乡村旅游、特色农牧业、民族文化、金融、科技、人力资源和劳务、公共服务等方面交流合作。完善沪滇、粤滇对口帮扶合作领导机制，建立健全对口帮扶管理机构和工作机制，推进帮扶逐步向教育、文化、卫生、科技等全方位延伸，提高对口帮扶合作实效。

第三节 企业帮扶

国有企业帮扶。动员各类国有企业积极主动履行社会责任，发挥资金、技术、人才、管理等优势，以投资兴业、招工就业、结对帮扶、技能培训、捐款捐物等多种形式参与贫困地区脱贫攻坚工作。发挥国有企业党组织和群团组织优势，对贫困户实行“一对一”“多对一”结对帮扶。鼓励有条件的企业按照规定和程序依法依规设立扶贫公益基金和开展扶贫公益信托。完善扶贫龙头企业认定制度，增强企业辐射带动贫困户增收能力。

民营企业帮扶。支持民营企业采取政府和社会资本合作（PPP）模式参与贫困地区基础设施建设及公共服务、资源开发等活动，引导有实力的企业领办乡村特色优势产业。组织民营企业开展“万企帮万村”精准扶贫行动，开展实用技术、生产技

能、经营管理等技能培训。鼓励有条件的企业设立扶贫公益基金、开展扶贫慈善事业。对吸纳贫困人口就业的企业，按照规定享受职业培训补贴等支持政策，落实有关税收优惠政策。设立企业扶贫光荣榜，并向社会公告。

第四节 军队帮扶

支持驻滇解放军和武警部队参与全省脱贫攻坚工作，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。发挥部队思想政治工作优势，组织军民共建活动，传播文明新风。发挥部队战斗力突击力优势，参与贫困地区农村基础设施建设、重点工程项目建设和抢险救灾等突击性工作。发挥部队人才培养优势，配合教育脱贫计划，做好“八一爱民学校”援建工作，组织开展“1+1”“N+1”等结对助学活动。采取军地联训、代培代训等方式，帮助贫困地区培养实用人才，培育一批退役军人和民兵预备役人员致富带头人。发挥科技、医疗等资源优势，促进军民两用科技成果转化运用，支持解放军和武警部队的三级医院对口帮扶贫困县县级医院，开展送医送药和巡诊治病活动。推进革命老区加快红色资源开发，发展红色旅游产业。

第五节 社会组织和志愿者帮扶

社会组织帮扶。引导社会团体、基金会等社会组织，积极从事扶贫开发事业。发挥社会组织在扶贫资金募集、扶贫项目实施、政策宣传等方面的优势，实现社会组织帮扶资源和精准扶贫有效对接。鼓励各类社会组织承接政府扶贫项目，开展到村到户精准扶贫。构建社会组织扶贫信息服务平台，加强扶贫活动的信息服务、业务指导和规划管理。

志愿者帮扶。弘扬中华民族扶贫济困传统美德，引导社会各界人士通过爱心捐赠、志愿服务、结对帮扶等多种形式参与扶贫。鼓励和支持青年学生、专业技术人才、退休人员和社会人士参与扶贫行动，为贫困地区提供基础教育、医疗卫生、科技推广、文化下乡和农业技术等方面的服务。探索公益众筹扶贫模式，发挥好“10·17”全国扶贫日社会动员作用，适时组织开展慈善义演、义拍、义卖、义展、义诊、义赛等活动，引导社会各界爱心人士参加公益活动，着力打造扶贫公益品牌，全面及时公开扶贫捐赠信息，提高社会扶贫公信力和美誉度。

第六节 国际减贫领域交流合作

通过“引进来”“走出去”，创新机制，拓宽渠道，加强国际反贫困领域交流合作。引进资金、信息、技术、智力、理念、经

验等国际资源，服务扶贫事业。积极争取国际金融组织贷款、国际非政府组织、国际慈善组织等资金投入贫困地区，助力精准扶贫精准脱贫。借鉴国际减贫理论和实践，开展减贫项目合作，共享减贫经验，共同促进国际减贫事业发展。

专栏 8 社会扶贫

（一）定点帮扶

中央国家机关定点扶贫，“十三五”开局有 49 个中央国家机关单位、高校、中央企业等定点帮扶云南 88 个贫困县，要进一步加强沟通联系和衔接，做好服务和引导工作，争取政策、信息、技术、人才等更大支持。

（二）企业帮扶

1. 实施“百县万村”活动和“同舟工程”。落实中央企业定点帮扶贫困革命老区“百县万村”活动，加强革命老区贫困县和贫困村水、电、路等一批小型基础设施建设，加快老区脱贫致富步伐。落实中央企业“同舟工程”，对突发意外事故致使贫困群众基本生活陷入困难，特别是对医疗负担沉重的困难家庭、因病致贫返贫家庭，开展“救急难”行动，实现精准帮扶。

2. 开展“万企帮万村”精准扶贫行动。动员省内上一定规模的民营企业，采取产业扶贫、就业扶贫、公益扶贫等方式，一对一帮助贫困村加快脱贫进程。

第十一章 提升贫困地区区域发展能力

以集中连片特困地区、革命老区、民族地区、边境地区为重点，统筹规划，加大投入，整体推进，加强交通、水利、能源等重大基础设施建设，提升基本公共服务水平，夯实农村经济社会发展基础，解决区域性整体贫困问题。

第一节 特困地区重点帮扶

实施连片特困地区规划。推进滇西边境片区、乌蒙山云南片区、藏区迪庆片区、滇桂黔石漠化云南片区“十三五”区域发展与扶贫攻坚规划的实施。把片区重大基础设施、农村生产生活条件改善、基本公共服务、产业发展、生态建设与环境保护工程，纳入同级国民经济与社会发展规划和年度计划。加大“领导小组统筹、省级领导挂片联县、牵头单位协调、行业部门支持、州市全力推进、县抓具体落实”的合力攻坚力度，加强4个片区规划实施的跟踪问效，定期监测规划实施进度。完善4个片区联系协调工作机制，加强与片区国家联系部委的沟通衔接，落实片区联系单位牵头责任，充分发挥部省联席会议制度作用，做好片区区域发展重大事项的沟通、协调、指导工作，争取更多信息、技术、政策、项目等倾斜支持，巩固扶贫成果。强化片区工作推进主体责任，做好片区内跨行政区域沟通协调，加强特殊扶持政策落实，推进重大项目落地。

贫困革命老区开发建设。按照《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加大脱贫攻坚力度支持革命老区开发建设的指导意见》（中办发〔2015〕64号）要求，探索老区红色民生、红色文化、红色教育、红色旅游“四位一体”脱贫攻坚新模式。推进左右江革命老区振兴规划和镇彝威革命老区精准扶贫精准脱贫3年行动

计划的实施，加大全省 59 个革命老区县、36 个革命老区乡镇脱贫攻坚力度。

少数民族贫困地区帮扶。以“共同团结奋斗、共同繁荣发展”为主题，按照“团结、稳定、和谐、发展”的工作思路，巩固稳定发展大好局面，加大少数民族贫困地区脱贫攻坚力度，推动政策、帮扶项目、扶持资金等向少数民族贫困地区倾斜，促进少数民族地区资源环境、经济社会可持续发展，创建全国民族团结进步示范区。采取“一个民族一个行动计划”“一个民族一个集团帮扶”模式，因族因村施策，实施全面打赢“直过民族”脱贫攻坚战行动计划和怒江州脱贫攻坚全面小康行动计划等。动员和引导三峡集团、华能集团、大唐集团、云南中烟工业公司、云南烟草专卖局（公司）等中央、省级企业集团，结对帮扶“直过民族”及人口较少民族，实现精准脱贫。

沿边地区开发开放建设。深度融入“一带一路”建设，以沿边地区建档立卡贫困人口脱贫和沿边开发开放经济带建设为重点，加强 25 个边境县、市及沿边乡村民生改善工程和兴边富民工程建设，贯彻《国务院关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》（国发〔2015〕72 号）和《云南省人民政府关于印发云南省沿边地区开发开放规划（2016—2020 年）的通知》（云政发〔2016〕55 号）要求，加大沿边重点地区开发开放力度。积极推进大众创业、万众创新，降低创业创新门槛，对于边

民自主创业实行“零成本”注册，符合条件的边民可按照规定申请创业担保贷款，鼓励边境地区群众搬迁安置到距边境0—3公里范围，用好中央财政一般性转移支付政策，建立动态边民补助机制，加大对边境回迁村的扶持力度。加强沿边地区生态环境保护，加大生态脆弱地区扶持力度，促进边境安宁、社会稳定、经济繁荣、民族团结。

第二节 农村基础设施建设

在落实国家“十三五”脱贫攻坚规划明确的玉溪至磨憨、大理至临沧、弥勒至蒙自、重庆至昆明等铁路建设和一批高速公路、昭通机场迁建等重大项目的基础上，着力加强贫困地区基础设施建设，解决瓶颈制约问题，补齐基础设施短板，改善发展环境，筑牢脱贫攻坚基础。

农村道路交通建设。加快农村公路建设，全面完成建制村通硬化路工程。推进农村公路生命安全防护工程建设，改造农村公路中桥以上危桥；实施现有不达标农村公路改建工程。完善农村公路网络，有序推进撤并建制村通硬化路建设；稳步推进县乡重点道路连通工程；结合省道及通乡、通村油路建设，统筹易地扶贫点和农村危房改造示范村公路建设；积极支持怒江州、镇彝威革命老区、人口较少民族村寨一定规模自然村和“直过民族”地区农村公路建设；积极鼓励有条件的州、市推进自然村公路和联

网路建设。到 2020 年，新改建农村公路达 5 万公里以上。

农村水利工程建设。以小型水库为重点，加强农村水源工程建设，加快病险水库除险加固和清淤扩容，以节水灌溉工程、山区“五小水利”、农村饮水安全巩固提升工程等项目为基础，抓好农业和农村水利建设。到 2020 年，贫困地区农村饮用水集中供水率达到 85% 以上。推进旱涝保收高标准农田建设，推广渠道防渗、管道输水、滴灌、喷灌、微灌等高效节水灌溉技术，提高农业用水效率。推进一批续建大型灌区、新建大型灌区骨干工程、中型灌区配套和节水改造项目，推进小型农田水利和高效节水减排建设。

农村电力能源建设。加快农村电网改造升级，建设安全可靠、节能环保、技术先进、管理规范的新型农村电网，实现城乡各类用电同网同价，提升农村地区供电可靠率和综合电压合格率。实施贫困地区特别是生态环境重点保护区和生态脆弱地区低电价供给制，实施以电代柴、燃气下乡行动，有条件地区实现农村家庭电气化。鼓励开发新能源，探索实施“光农”结合项目，有序推广太阳能热水器、太阳能路灯，提高太阳能应用范围，因地制宜开展风能、地热能、水电、光伏发电等开发利用。加快贫困村动力电新建和改造进度，到 2020 年，力争农村地区供电可靠率不低于 99.8%，综合电压合格率不低于 97.9%，贫困地区户均配变容量达到 2 千伏安以上，重点生态功能区达到 4 千伏安

以上。

农村通信网络建设。加大农村边远地区信息网络建设力度，推进4G网络乡村全覆盖，推进光纤配置到行政村，推进宽带网络向有条件的自然村延伸，实施“宽带乡村”示范工程，发挥“互联网+”对脱贫攻坚的支持作用。推进农村有线电视传输网络基础设施建设，实现贫困地区广播电视村村通。

农村物流设施建设。加快县、乡、村物流基础设施建设，畅通“工业品下乡”“农产品进城”双向流通渠道。支持农村新型经营主体与农业企业、供销合作社、商贸企业等合作，建设城乡商贸中心，完善消费品和农资配送网络体系。规范鲜活农产品、药材、干果、畜牧等交易市场，利用特色农产品电子商务平台，形成线上线下联动的市场营销体系，构建农产品市场信息采集和发布机制，发挥市场对农业生产的引导作用。

第三节 农村人居环境整治

实施农村生态环境保护、水源林地保护，开展村容村貌整治、生活污水垃圾处理、畜禽养殖污染整治、农村面源污染整治等，改善贫困村人居环境条件。依托村庄建设规划，将村庄风貌、历史文化、民族文化和精神文明等融入贫困地区村庄建设布局。结合城乡一体化建设、美丽宜居乡村建设、传统村落保护等，因势就形，一村一景，实施以村庄路、渠、塘、院为主的绿

化美化工程，改造提升一批贫困村和特色村。

第四节 基本公共服务提升

推动贫困地区基本公共服务均等化，使贫困群众能够公平享受基本的教育、医疗、卫生等公共服务，增强贫困群众自身发展能力。加强贫困地区教育基础设施建设，推进义务教育合格学校和农村校舍安全工程建设。促进医疗资源向贫困农村流动，实施计划生育家庭困难救助项目。在贫困地区加快实施全民参保计划，率先实现法定人员全覆盖，稳步提高各项社会保障待遇水平，健全社会保险异地转移接续机制，使贫困群众在养老、疾病、工伤、失业、生育等方面得到有效保障。

第五节 公共文化体系建设

按照公共文化建设标准，对贫困县未达标公共文化设施提档升级、填平补齐，健全农村公共文化服务体系，巩固公共文化建设工程。实施贫困地区县级广播电视播出机构制播能力建设工程，推进重大文化惠民工程融合发展，提高公共数字文化供给和服务能力。推动广播电视村村通向户户通升级，到2020年，基本实现数字广播电视户户通。组织开展“春雨工程”——全国文化志愿者边疆行活动。推进贫困村综合文体场所、文化活动室等建设，配备文化活动器材。支持文化服务网络由县乡向贫困村、

新型农村社区延伸，在贫困地区倡导现代文明理念和生活方式，满足群众精神文化需求。

专栏 9 提升贫困地区区域发展能力

（一）特殊困难地区帮扶

1. 实施革命老区振兴发展行动。认真落实国务院批复的《左右江革命老区振兴规划（2015—2025年）》和镇彝威革命老区精准扶贫精准脱贫3年行动计划，加快老区交通、水利、能源、信息等基础设施建设，推进老区天然林保护、石漠化综合治理、退耕还林还草等工程建设，提升老区基本公共服务水平，加强老区产业发展，开发红色旅游精品线路。

2. 实施民族地区奔小康行动。认真落实《云南省建设我国民族团结进步示范区规划（2016—2020年）》，推进人口较少民族、“直过民族”精准扶贫精准脱贫。实施少数民族特色村镇保护与发展工程，开展少数民族特色小镇和民族团结示范区建设。支持少数民族传统手工艺保护与发展。

3. 实施沿边地区开发开放行动。实施沿边地区交通基础设施改造提升工程、产业兴边工程，建设跨境旅游合作区和边境旅游试验区；实施民生安边工程，完善边民补贴机制。对边境抵边一线乡镇因守土固边不宜易地扶贫搬迁的边民，采取就地就近脱贫措施。

（二）农村基础设施建设

1. 加快推进农村公路建设。推进以建制村通硬化路为重点的农村公路建设，采取铺装水泥混凝土、沥青混凝土、水泥预制块（含弹石）路面等不同形式，推进建制村硬化路建设工程，实现建制村全部通硬化路。推进实施行政村通班车工程，加强农村班线客运站建设，优化班线线路网络，确保路、站、运、管、安协调发展。到2020年，完成建制村道路硬化，贫困行政村实现沥青（水泥）路、通班车，加强贫困地区县乡道安全隐患治理，提升生命安全防护水平，农村公路危桥总数逐年下降。

2. 加快重点水利工程建设。推进重点水源、农田水利工程建设，推进以滇西边境片区、滇桂黔石漠化云南片区及非集中连片地区为重点的防洪工程建设；同时，以小型水库为重点，加强小型水利扶贫工程建设，大力开展高效节水减排建设，增加有效灌溉面积。

3. 加快重点能源工程建设。推进金沙江、澜沧江水电开发和楚雄至攀枝花天然气管道等工程建设，加快农村电网改造升级进程。

（三）贫困乡村生产生活条件改善

开展农村水利扶贫、农村新型电网改造、网络通信扶贫（宽带网络进贫困村）、土地和环境整治等项目建设，加大以工代赈投入力度，切实改善贫困地区农村生产生活条件。

第十二章 保障措施

第一节 机制体制保障

完善精准扶贫脱贫机制。加强建档立卡工作，健全贫困人口精准识别与动态调整机制，加强精准扶贫大数据管理应用，定期对贫困户和贫困人口进行全面核查，按照贫困人口认定、退出标准和程序，加强贫困人口动态管理，做到应纳尽纳、应退尽退。加强农村贫困统计监测体系建设，提高监测能力和数据质量。健全精准施策机制，切实做到项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准。健全驻村帮扶机制。严格执行贫困退出和评估认定制度。加强正向激励，贫困人口脱贫、贫困村退出和贫困县摘帽后，国家原有扶贫政策在一定时期内保持不变，确保实现稳定脱贫。

完善行业扶贫协作机制。行业扶贫是打赢脱贫攻坚战的重要

支撑力量。按照省委、省政府的统一部署，明确行业扶贫重要职责，健全行业扶贫领导机构和工作机制，强化行业部门纵向横向协作配合。全面落实“挂包帮”要求，因村制定脱贫攻坚实施方案和年度计划，充分发挥行业优势，从更高层面、更大范围、更宽领域统筹整合有关力量，精确配置各类扶贫资源，形成脱贫攻坚强大合力。

完善社会扶贫动员机制。发挥政府投入主导作用，广泛动员社会力量，确保扶贫投入力度与脱贫攻坚任务相适应。推广PPP、政府购买服务、社会组织与企业合作等模式，充分发挥竞争机制对提高扶贫资金使用效率的作用。鼓励社会组织承接东西部扶贫协作、定点扶贫、企业扶贫具体项目的实施，引导志愿者依托社会组织更好发挥扶贫作用。围绕脱贫攻坚目标任务，推进部门之间、政府与社会之间的信息共享、资源统筹和规划衔接，构建政府主导、市场主体、各方参与的社会扶贫协作机制。

完善贫困人口参与机制。发挥贫困村党员干部的引领作用和致富带头人的示范作用，大力弘扬自力更生、艰苦奋斗精神，激发贫困人口脱贫奔小康的积极性、主动性、创造性，引导其光荣脱贫。加强责任意识、法治意识和市场意识培育，提高贫困人口参与市场竞争的自觉意识和能力，推动扶贫开发模式由“输血”向“造血”转变。充分尊重群众意见，切实回应群众关切。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。

完善资金项目管理机制。认真贯彻落实《中央财政专项扶贫

资金管理办法》等要求，对纳入统筹整合使用范围内的财政涉农资金项目，将审批权限下放到贫困县，强化对中央财政专项扶贫资金的管理责任，做到资金到项目、管理到项目、核实到项目、责任到项目；加快预算执行，严格控制扶贫资金结转结余规模，提高资金使用效益。充分发挥中央财政专项扶贫资金的引导作用，以脱贫成效为导向，以脱贫攻坚规划为引领，统筹整合使用有关财政涉农资金，提高资金使用精准度。加强重点项目和资金管理的跟踪审计，强化督促检查，实行扶贫资金使用绩效评价制度。认真开展扶贫项目前期工作，脱贫攻坚规划明确的各类项目纳入项目库管理，提前储备、滚动更新。健全扶贫资金、项目信息公开制度，接受社会监督，保障项目资金在阳光下运行。

完善考核问责激励机制。落实脱贫攻坚责任制，实施贫困地区扶贫开发工作成效考核，完善考核办法，建立扶贫工作责任清单，强化执纪问责。落实贫困县约束机制，杜绝政绩工程、形象工程。加强社会监督，建立健全第三方评估机制。建立年度脱贫攻坚逐级报告和督查巡查制度。建立重大涉贫事件处置反馈机制，严处扶贫领域发生的违纪违规行为。对在脱贫攻坚工作中作出突出贡献的单位和个人，按照有关规定和程序给予表彰奖励。

第二节 政策支持保障

财政政策。在中央财政继续加大对贫困地区转移支付力度，各类涉及民生专项资金进一步向贫困地区和贫困人口倾斜的基础上，省财政进一步加大投入力度，完善财政专项扶贫资金投入增

长机制，各项财政涉农资金安排重点向贫困县倾斜。扩大地方财政支出规模，增加贫困地区基础设施和基本公共服务设施建设投入。充分发挥脱贫攻坚规划的引领作用，开展统筹整合使用财政涉农资金试点，行业部门在安排贫困县专项资金时，对贫困县投入不得低于当年该项资金的平均增幅，确保力度不减弱、总量增加，贫困县资金投入明显增长。各项惠民政策、工程项目等，要最大限度地向贫困地区、贫困村、贫困人口倾斜。

投资政策。用好中央各项投资政策，加大贫困地区基础设施建设省级投资支持力度。严格落实国家在贫困地区安排的公益性建设项目取消县级和集中连片特困地区州市级配套资金的政策。各级政府统筹可支配财力，加大对贫困地区的投入力度。探索PPP、政府购买服务、资产收益扶贫等机制，撬动更多金融资本、社会帮扶资金参与脱贫攻坚。

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。发挥多种货币政策工具的正向激励作用，用好扶贫再贷款，引导金融机构扩大贫困地区涉农贷款投放，降低社会融资成本。鼓励银行业金融机构创新金融产品和服务方式，积极开展扶贫贴息贷款、扶贫小额信贷、创业担保贷款和助学贷款等业务。发挥好国家开发银行、农业发展银行、农业银行、邮政储蓄银行、农村信用社等金融机构服务“三农”的积极作用。建立健全融资风险分担和补偿机制，支持有条件的地区设立扶贫贷款风险补偿资金。鼓励有条件的地区设立扶贫开发产业投资资金，支持贫困地区符合条件的企业通过主板、创业板、中小企业股份转让

系统、区域股权交易市场等进行股本融资。推动开展扶贫农业保险、小额人身保险等多种保险业务。

土地政策。落实中央脱贫攻坚土地政策，支持贫困地区根据第二次全国土地调查及最新年度变更调查成果，调整完善土地利用总体规划。新增建设用地计划指标优先保障扶贫开发用地需要，专项安排国家扶贫开发工作重点县年度新增建设用地计划指标。在安排土地整治、高标准农田建设任务和分配中央补助资金时，继续向贫困地区倾斜。落实国家城乡建设用地增减挂钩政策，加大支持扶贫开发及易地扶贫搬迁力度，用好集中连片特困地区和国家扶贫开发工作重点县增减挂钩节余指标在省内流转使用政策。积极探索市场化运作模式，吸引社会资金参与土地整治和扶贫开发工作。

干部人才政策。支持优秀年轻干部到贫困地区工作，加大省直部门和民族地区、贫困地区之间干部交流任职力度，有计划地选派后备干部到贫困县乡挂职任职。改进贫困地区基层公务员考录工作和有关人员职业资格考试工作。加大贫困地区干部教育培训力度。实施边疆民族地区和革命老区人才支持计划，在职务、职称晋升等方面采取倾斜政策。实施人才向基层和艰苦地区流动的激励政策，依托东西部扶贫协作，开展干部双向挂职锻炼，推动经济发达地区与贫困地区之间干部交流，选派与优势产业发展、改善民生密切相关的专业技术人才到东部发达地区挂职培养。进一步加强各级扶贫开发力量，充实贫困乡镇扶贫专干。鼓励高校毕业生到贫困地区就业创业。

第三节 组织体系保障

加强组织领导。实行各级扶贫开发领导小组双组长制，落实中央关于脱贫攻坚任务期内县级领导班子保持相对稳定，贫困县党政正职领导干部实行不脱贫不调整、不退出不调离的要求。强化农村基层党组织的领导核心地位，充分发挥党组织在脱贫攻坚中的战斗堡垒作用和共产党员的先锋模范作用。充分发挥“党建带扶贫，扶贫促党建”双推进作用，完善村级组织运转经费保障机制，提高村民委员会在脱贫攻坚中的组织实施能力。加大驻村帮扶力度，配齐配强驻村工作队，精准选配第一书记，确保每个贫困村都有驻村工作队，每个贫困户都有帮扶责任人。

明确责任主体。按照“中央统筹、省负总责、州市县抓落实”的工作机制要求，以脱贫攻坚统领经济社会发展全局，签订脱贫攻坚责任书，层层落实目标责任。明确贫困地区县级党委和政府脱贫攻坚责任主体，切实抓好本级脱贫攻坚工作，对贫困人口脱贫和贫困村退出、贫困县摘帽负总责。各行业行政主管部门按照职能职责，将脱贫攻坚规划纳入行业发展专项规划，制定年度脱贫攻坚计划或实施方案，统筹推进行业扶贫工作。各级扶贫开发领导小组办公室要充分发挥统筹协调、督促检查、指导服务的职能作用，推进脱贫攻坚工作落实。

加强监测评估。省发展改革委、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统计系统贫困监测结果，定期开展规划实施情况

动态监测和评估工作。监测评估结果作为各级党委和政府扶贫开发工作成效考核的重要依据，及时向省委、省政府报告。

加强规划实施。全省 16 个州、市，集中连片特困地区县、国家扶贫开发工作重点县和建档立卡贫困人口数量较多的非贫困县，要结合实际，编制切实可行的脱贫攻坚规划，全面落实本规划明确的 18 个发展指标、9 项建设任务和各项政策措施，确保规划目标全面实现。各级行业行政主管部门对纳入本规划的重大工程项目，要在依法依规的前提下简化审批核准程序，优先保障项目选址、土地供应和融资安排。

- 附件：1. 云南省贫困县名单
2. 云南省 4 个集中连片特困地区片区县名单
3. 云南省贫困人口分布图
4. 云南省 4 个集中连片特困地区规划县分布图

云南省贫困县名单

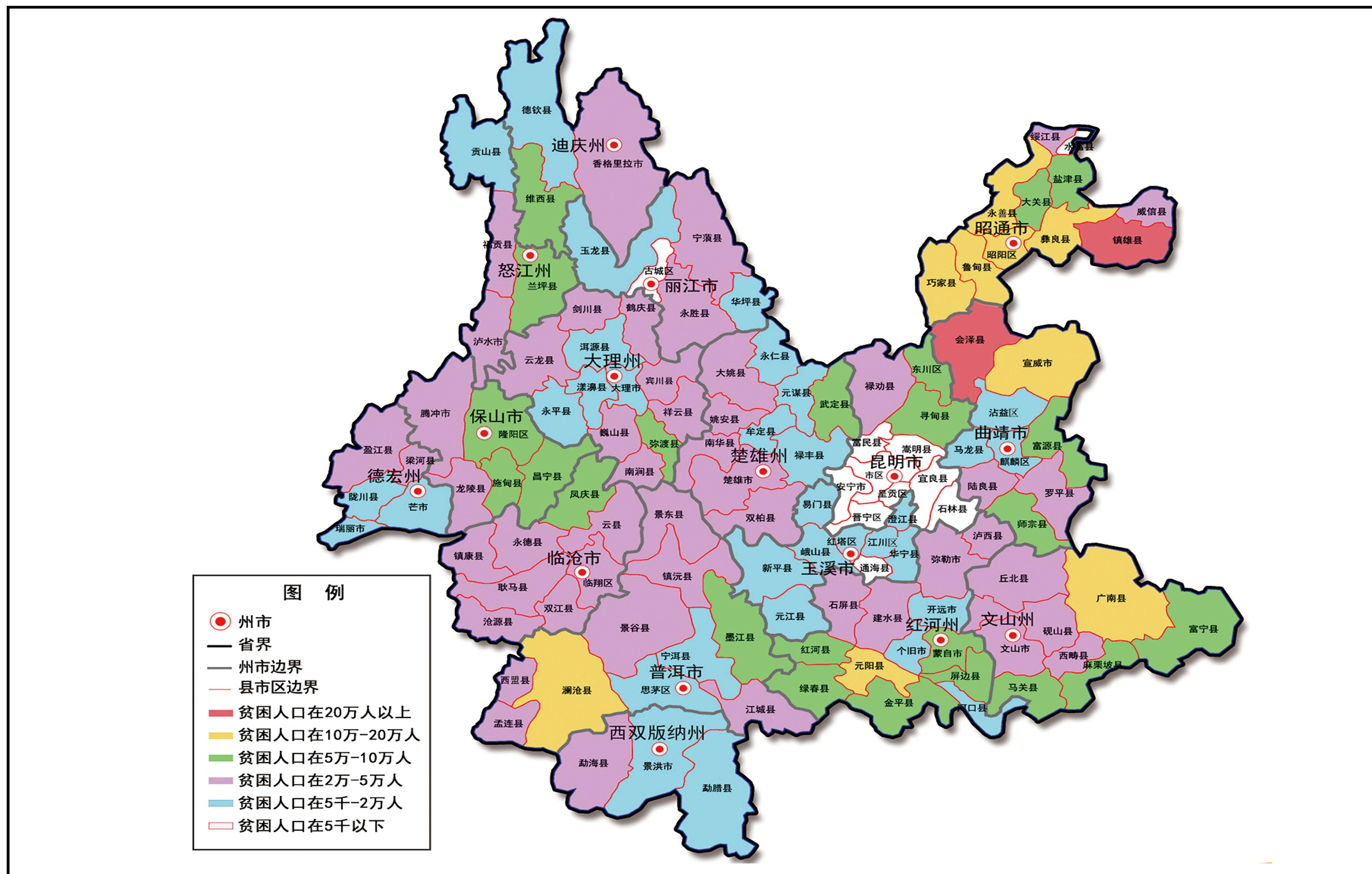
序号	贫困县	序号	贫困县
1	昆明市：东川区△	51	石屏县
2	禄劝县△	52	泸西县△
3	寻甸县△	53	元阳县△
4	曲靖市：师宗县	54	红河县△
5	罗平县	55	金平县△
6	富源县△	56	绿春县△
7	会泽县△	57	文山州：文山市△
8	宣威市	58	砚山县△
9	保山市：隆阳区	59	西畴县△
10	施甸县△	60	麻栗坡县△
11	龙陵县△	61	马关县△
12	昌宁县△	62	丘北县△
13	昭通市：昭阳区△	63	广南县△
14	鲁甸县△	64	富宁县△
15	巧家县△	65	西双版纳州：勐海县
16	盐津县△	66	勐腊县△
17	大关县△	67	大理州：漾濞县△
18	永善县△	68	祥云县
19	绥江县△	69	宾川县
20	镇雄县△	70	弥渡县△
21	彝良县△	71	南涧县△
22	威信县△	72	巍山县△
23	丽江市：玉龙县	73	永平县△
24	永胜县△	74	云龙县△
25	宁蒗县△	75	洱源县△
26	普洱市：宁洱县△	76	剑川县△
27	墨江县△	77	鹤庆县△
28	景东县△	78	德宏州：芒市
29	景谷县	79	梁河县△
30	镇沅县△	80	盈江县
31	江城县△	81	陇川县
32	孟连县△	82	怒江州：泸水市△
33	澜沧县△	83	福贡县△
34	西盟县△	84	贡山县△
35	临沧市：临翔区△	85	兰坪县△
36	凤庆县△	86	迪庆州：香格里拉市△
37	云县△	87	德钦县△
38	永德县△	88	维西县△
39	镇康县△		
40	双江县△		
41	耿马县		
42	沧源县△		
43	楚雄州：双柏县△		
44	牟定县		
45	南华县△		
46	姚安县△		
47	大姚县△		
48	永仁县△		
49	武定县△		
50	红河州：屏边县△		

备注：1. 全省 88 个贫困县＝集中连片特困地区片区县 85 个＋国家扶贫开发工作重点县（共 73 个县，其中 70 个县与片区县重合）未纳入片区的 3 个县（东川区、富源县、文山市）。2. “△”表示 73 个国家扶贫开发工作重点县。

云南省4个集中连片特困地区片区县名单

片区	州市	县市区	片区	州市	县市区	
滇西边境片区	保山市	隆阳区	滇西边境片区	德宏州	芒市	
		施甸县			梁河县	
		腾冲市★			盈江县	
		龙陵县			陇川县	
		昌宁县			泸水市	
	丽江市	古城区▲		乌蒙山云南片区	怒江州	福贡县
		玉龙县				贡山县
		永胜县				兰坪县
		宁蒗县				禄劝县
	普洱市	思茅区★			昆明市	寻甸县
		宁洱县				会泽县
		墨江县				宣威市
		景东县			曲靖市	昭阳区
		景谷县				鲁甸县
		镇沅县				巧家县
		江城县	盐津县			
		孟连县	大关县			
		澜沧县	永善县			
		西盟县	绥江县			
		临沧市	临翔区			藏区迪庆片区
			凤庆县	彝良县		
			云县	威信县		
	永德县		楚雄州	武定县		
	镇康县		迪庆州	香格里拉市		
	双江县			德钦县		
	耿马县			维西县		
	沧源县	滇桂黔石漠化云南片区	文山州	文山市★		
	楚雄州			楚雄市★	砚山县	
				双柏县	西畴县	
				牟定县	麻栗坡县	
				南华县	马关县	
				姚安县	丘北县	
				大姚县	广南县	
	永仁县		富宁县			
	红河州		石屏县	红河州	屏边县	
			元阳县		泸西县	
			红河县	曲靖市	师宗县	
		金平县	罗平县			
		绿春县				
	西双版纳州	勐海县	备注： 一、全省有4个集中连片特困地区。1.滇西边境片区56个县、市、区；2.乌蒙山云南片区15个县、市、区；3.藏区迪庆片区3个县、市；4.滇桂黔石漠化云南片区11个县、市。 二、全省集中连片特困地区片区县85个，编制片区10年规划时扩大到91个县，其中天窗县2个“▲”、嵌入县4个“★”（滇西边境片区在编制片区10年规划时扩大到61个，其中天窗县2个、嵌入县3个）；滇桂黔石漠化云南片区在编制片区10年规划时扩大到12个县，其中天窗县1个）。 三、在73个国家扶贫开发工作重点县和7个省重点县中，有70个国家重点县和6个省级重点（宣威、牟定、石屏、祥云、宾川、玉龙）被列入片区县，另外，有9个非重点县（师宗、罗平、景谷、耿马、隆阳、勐海、芒市、盈江、陇川）同时纳入片区县。 四、在全省73个国家重点县中，东川区、富源县、文山市3个未列入片区县；省级重点县腾冲市未纳入片区县。			
	大理州	勐腊县				
		大理市▲				
		漾濞县				
		祥云县				
		宾川县				
		弥渡县				
		南涧县				
		巍山县				
永平县						
云龙县						
洱源县						
剑川县						
鹤庆县						

云南省贫困人口分布图



云南省4个集中连片特困地区规划县分布图

迪庆藏区(3)

乌蒙山片区(15)

滇西边境片区(56)

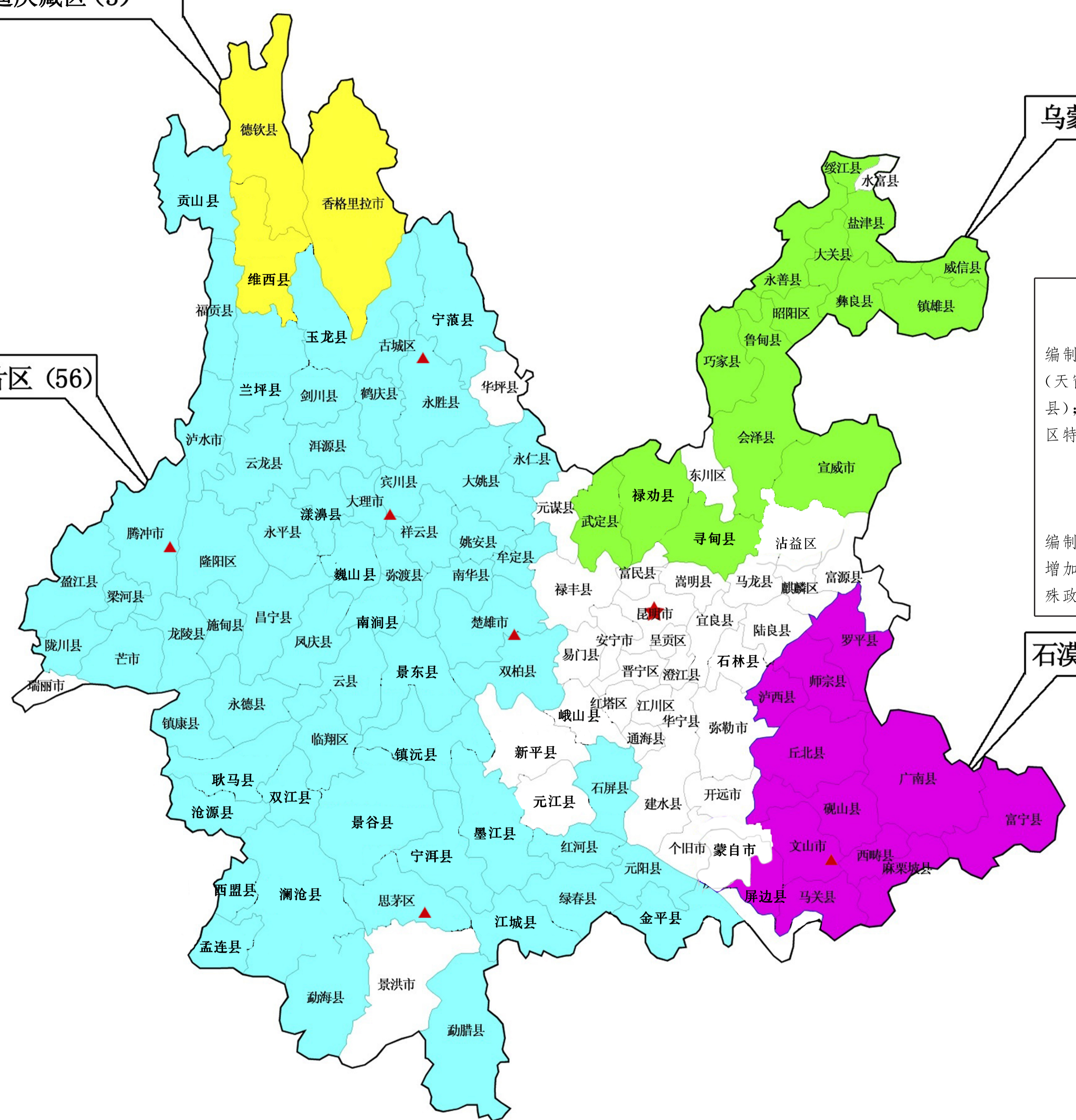
石漠化片区(11)

备注

1. 滇西边境片区覆盖 56 个县、市、区。编制片区 10 年规划时覆盖了古城区、大理市(天窗县)和腾冲市、思茅区、楚雄市(嵌入县);增加的 5 个县享受规划覆盖,但不享受片区特殊政策。
2. 乌蒙山云南片区覆盖 15 个县、市、区。
3. 藏区迪庆片区覆盖 3 个县、市。
4. 滇黔桂石漠化片区覆盖 11 个县、市。编制片区 10 年规划时覆盖了文山市(嵌入县);增加的文山市享受规划覆盖,但不享受片区特殊政策。

图例

- ★ 省会
- ▲ 天窗县 嵌入县
- 省界
- - - 州市边界
- 片区县县界
- 片区县
- 非片区县



抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院，云南省军区。
滇中新区管委会。

云南省人民政府办公厅

2017年8月7日印发

