宣城市扶贫开发领导小组文件

宣扶组〔2019〕20号

宣城市扶贫开发领导小组印发《关于防范返贫确保高质量脱贫的实施意见》的通知

各县（区）扶贫开发领导小组，市扶贫开发领导小组成员单位：

为进一步夯实工作基础，提升全市脱贫攻坚工作质量，持续健全防范返贫工作机制。现将《关于防范返贫确保高质量脱贫的实施意见》印发给你们，请结合自身实际，认真抓好贯彻落实。

宣城市扶贫开发领导小组

2019年12月20日

关于防范返贫确保高质量脱贫的实施意见

为进一步夯实全市脱贫攻坚基层基础，稳步提升贫困群众脱贫质量，有效防范致贫返贫风险，全面打赢打好脱贫攻坚战，制定本意见。

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想和扶贫开发重要战略思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会，中央经济工作会议，中央农村工作会议精神，深入学习领会习近平总书记在“两会”期间提出的“脱贫攻坚越到紧要关头，越要坚定必胜的信心，越要有一鼓作气的决心，尽锐出战、迎难而上，真抓实干、精准施策，确保脱贫攻坚任务如期完成”以及重庆考察时提出的“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、住房安全有保障，是贫困人口脱贫的基本要求和核心指标，直接关系攻坚战质量”重要论述，坚持“三位一体”大扶贫工作格局，坚持脱贫攻坚目标和现行扶贫标准，聚焦特殊贫困群体，突出问题导向，优化政策供给，下足绣花功夫，扎实推进脱贫攻坚各项工作，着力激发贫困人口内生动力，加强扶贫领域作风建设，切实提高贫困人口的获得感和满意度。

二、目标任务

认真落实市委关于“对标沪苏浙、争当排头兵”推进宣城市高质量发展的要求，抢抓长三角一体化高质量发展的新一轮

重大机遇，立足新阶段，树立新理念，奋力新作为，坚持把提高质量和稳定脱贫放在首位，全面推进脱贫攻坚各项任务，完成年度减贫任务，扎实推进脱贫攻坚高质量发展，为实施乡村振兴战略奠定坚实基础，确保到2020年全市稳步迈进全面小康社会。

三、基本原则

（一）统筹脱贫攻坚与乡村振兴，做到相互衔接。结合三年行动实施意见，找准乡村振兴和脱贫攻坚契合点，加大资金投入，科学谋划布局，形成优势互补，从产业升级发展、乡村文化复兴、基层组织党建等角度入手，解决好农村发展不充分、城乡发展不平衡等问题，加快补齐全面建成小康社会的短板。

（二）统筹开发式扶贫与保障式扶贫，做到相互结合。加快推动一二三产业融合发展，大力推行“三有一网”等模式，着力引导农业产业化龙头企业参与产业扶贫。完善健康扶贫、养老、社会救助等社会保障制度，统筹社会保险、社会救助和扶贫开发资源，切实提高保障能力，防止贫困户因灾因病致贫返贫。

（三）统筹贫困对象与非贫困对象，做到相互均衡。重点研究解决收入水平略高于建档立卡贫困户的群体缺乏政策支持等新问题。旗帜鲜明地把脱贫攻坚工作精准定位、精准布局到革命老区。加大对非贫困村扶持，加快发展非贫困村集体经济，在资金和项目上向非贫困村倾斜。加大对非贫困村水路电网等基础设施投入，开展农村环境整治和“三大革命”。加强

非贫困村基层党组织和干部队伍建设，向非贫困村选派驻村第一书记。

（四）统筹外力帮扶与内生动力，做到相互补充。落实“四送四通”直通车扶贫举措，抓好扶志扶智。加强新时代文明实践中心建设，大力弘扬社会主义核心价值观，树立文明家风、美好乡风。办好办实各种类型的扶贫夜校，加大针对性技能培训。强化法治扶贫，对不依法赡养老人的，要形成舆论压力，通过法律途径妥善解决。

（五）统筹基础工作与高质量脱贫，做到相互促进。强化工作举措，在“三保障”上再发力，在“三精准”上再突破，在“三落实”上再强化。加强扶贫领域作风建设，持续改进工作作风。切实把提高脱贫质量放在首位，减少和防止贫困人口返贫，抢抓长三角一体化发展的新一轮重大机遇，加快产业升级和“双基”建设，进一步增强农村发展的基础和活力。

四、工作举措

（一）高质量提升基层基础

1.扎实开展动态管理。坚持“应纳尽纳、应退尽退”原则，着力提升贫困人口识别和退出精准度。进一步完善贫困预警、防范返贫、动态管理等机制，以村民小组为单位，重点关注边缘户、大病户等特殊群体，确保动态管理“零差错”。

2.规范信息资料管理。完善扶贫信息数据库，定期开展数据排查清洗工作，确保信息数据质量。健全四级信息员队伍，建立规范高效的数据填报制度，杜绝“多头填表、重复报数”。

整合各行业部门信息资源，逐步实现部门数据信息共享。加大对扶贫档案资料（扶贫手册）精准管理指导力度，对资料分类归档进行调整优化。

3.强化基层党建引领。坚持“一抓双促”，加强基层党组织建设特别是村“两委”班子建设，选准用好村党组织第一书记（驻村工作队长），开展分级培训，提升选派帮扶干部素质能力。充分发挥基层党组织和党员在脱贫攻坚工作中的作用，实现组织引领、党员带动、群众自强。

4.加强干部轮训培训。以习总书记扶贫开发战略思想为重点，坚持以强化理论武装贯穿始终，扎实开展系统性学习培训。分级分类抓好扶贫干部培训，采取实地教学和集中授课相结合方式，组织开展乡镇领导班子成员轮训、贫困村实用人才培训以及帮扶干部培训，切实提高扶贫干部的综合能力。

5.全面推进“双基”建设。优化调整完善全市“双基”项目库，加大资金项目整合力度，引导、鼓励社会力量投入农村基础设施建设的参与。加快推进农村公路扩面延伸和继续实施养护水平提升工程，推进农村公路路长制工程，重点解决20户以上较大自然村通硬化路问题，到2020年每个建制村及较大自然村通1条路面宽度不低于4.5米的硬化路（特殊区域特殊路段不低于3.5米）。加快实施农村饮水安全巩固提升工程。全面提升农村电网供电能力和质量，加快贫困村变电站（变压器）增容布点，推进网架结构优化，优先保障光伏扶贫项目及时安全并网。加强基层基本公共服务的功能建设和科学配置，

加快农村基本公共教育、基本医疗卫生体系建设，完善公共文化体育服务网络，增强文化体育惠民供给能力，着重加快残疾人基本公共服务功能建设。结合美丽乡村建设与农村“三大革命”综合环境治理，因地制宜确定整治目标，全面改善农村生产生活和人居条件。

6.加大“双非”扶持力度。在确保扶贫专项资金向贫困村、贫困户倾斜的基础上，统筹整合资金、安排项目支持非贫困村发展。进一步提高非贫困村集体收入，推进“双基”建设、环境整治等工作。建立健全预警机制，摸清辖区内边缘户底数，组织村两委干部、驻村工作队、扶贫专干定期开展走访，研究制定帮扶措施，帮助解决实际困难，采取有力举措切实阻断边缘户致贫风险。

（二）高质量推进产业发展

7.提升项目资金绩效。加大涉农资金整合力度，清理回收存量资金用于脱贫攻坚。严格执行项目申报审批流程，加强扶贫项目监管，确保扶贫项目资金安全。落实《资产收益扶贫工程实施方案》，精选经营状况好、经济实力强、乐于扶贫助困的主体和项目。结合乡村振兴战略，立足本地资源禀赋与产业优势，统筹整合涉农资金，坚持市场导向，通过群众参与、专家论证、部门研究等多种方式，高质量谋划扶贫产业项目，不断充实、动态调整市县项目库，确保项目带贫减贫效果。

8.优化产业空间布局。鼓励支持新型经营主体参与扶贫产业开发、实施扶贫项目，构建市县乡村四级扶贫特色产业基地

体系，努力打造2-3个在全省有影响的产业扶贫典型。加快培育稻渔混养、畜禽养殖、中药材、经果林、优质茶叶等规模特色产业基地，各县区建成3个以上特色产业基地；每个乡镇重点培育1-2个特色产业；在巩固提升贫困村118个特色产业基地的基础上，推动“一村一品”向非贫困村覆盖，实现特色产业产值占全村产值比重达20%以上。完善利益联结机制，按照“四带一自”、“三有一网”等模式，通过土地流转、就业务工、参与经营等多种途径，全面提高产业减贫带贫能力，确保贫困户获取稳定持续的收益。

9.推动就业创业。构建覆盖城乡的创业就业服务体系，支持引导外出务工人员和大中专院校毕业生返乡创业，吸纳更多贫困群众就近就地就业；加快培育扶贫就业车间、创业基地等，创新推广就业扶贫新模式，全面提高贫困人口就业质量。提升贫困村创业致富带头人带贫减贫能力，培育非贫困村致富带头人队伍。开展针对农村贫困残疾人就业帮扶活动，建立贫困群众培训需求台帐。开发乡村文明宣传员、秸秆禁烧巡查员、农村环境保洁员等公益岗位，进一步扩大就业脱贫政策的惠及范围。

10.稳步推进金融扶贫。鼓励金融机构开发扶贫金融产品、创新扶贫服务方式，加大对扶贫产业项目的支持力度；规范扶贫小额信贷发放和扶贫小额保险参保理赔，加强扶贫信贷风险防范；鼓励保险机构开发特色农业险种，为扶贫产业发展提供风险保障。抓紧抓好金融扶贫作风纪律问题，加强各项金融扶

贫资金使用情况的监督检查。

11.加大电商支持力度。挖掘适合网销的特色优势农产品和工业品，初步建立本地适合网销商品信息库。全面提高电商扶贫精准度，增强电商培训和孵化创业的指导，加快推进电商扶贫政策进村进户。

12.强化服务水平。开展科技精准帮扶行动，发挥村级科技特派员和帮扶责任人产业指导员作用，强化对贫困村（户）结对服务。深入开展农技人员包村联户，将服务内容由单一技术服务向提供经营管理、质量安全、法律法规、市场信息等“综合性”服务延伸。统筹推进网络覆盖、农村电商、网络扶智、网络公益等工程，引导基础电信企业加大投资力度，完善宽带网络建设，充分发挥信息在农业生产、市场信息、气象减灾等方面服务三农的作用。

（三）高质量落实“两不愁、三保障”及饮水安全

13.全面保障住房安全。探索制定简便易行的危房鉴定程序，规范对象认定程序，建立危房台账并实施精准管理，因地制宜推广农房加固改造，加强农房风貌管控。鼓励通过闲置农房置换或长期租赁等方式，解决特殊贫困群体基本住房安全问题。建立健全农村贫困人口住房保障长效机制，加强对全市4类重点对象住房的动态管理，保障农村困难群众的住房安全。

14.全面落实健康扶贫政策。严格落实“351”“180”补助标准，全面落实大病医疗再救助政策，重点防范贫困边缘户因病致贫、返贫。落实贫困人口参加城乡居民基本医疗保险个人

缴费财政补贴政策，实施扶贫医疗救助。规范和提升家庭医生（乡村医生）签约服务，在贫困人口“应签尽签”的基础上，切实提高服务质量。继续推进乡镇卫生院分类管理、县域医共体建设，逐步改善贫困村卫生室的设施条件。探索扩大全科医生助手机器人覆盖，全面提升基层医疗机构服务能力和水平，基本实现小病不出村、大病不出县的目标。

15.全面推进教育扶贫。以保障义务教育为核心，全面落实教育扶贫政策，有力阻断贫困代际传递。实行贫困学生精准帮扶台账管理，强化义务教育控辍保学联保联控责任，确保贫困家庭适龄学生不因贫失学或辍学。

16.全面保障饮水安全。持续推进农村饮水安全巩固提升工程，加强水源地开发治理，着力保障水质和日供水时长，确保贫困群众日常饮水安全。做好饮水安全应急预案，结合本地实际建立健全应对自然灾害的长效机制。

17.统筹各类兜底保障措施。加强与卫健、民政等部门及残联、红十字会等团体之间的横向联系，完善基本养老、基本医疗保险等社会保险制度，抓好残疾人服务等各项社会服务体系建设，为特殊贫困人口切实提供社会救助、低保、残补、小额综合保险等兜底保障，全方位提升社会保障能力。

（四）高质量增强内生动力

18.推进法治扶贫。依法依规对不赡养老人、老人住危房等现象开展专项治理。把扶贫领域诚信纳入信用监管体系，将不履行赡养义务、虚报冒领扶贫资金、严重违反公序良俗等行

为人列入失信人员名单。对薄养厚葬、婚丧随礼等陋习进行约束劝导。

19.强化宣传引导。大力弘扬社会主义核心价值观，通过“扶贫夜校”、“微讲堂”等方式，加强思想文化、法律道德及感恩教育，弘扬自尊、自爱、自强精神，切实清除不劳而获、“等靠要”等不良习气。广泛开展移风易俗活动，引导完善村规民约，教育贫困群众弘扬孝老爱亲等传统美德、树立文明新风。

20.选树典型正向激励。评选表彰“自强贫困户”等典型，宣传自强不息、自力更生脱贫致富的先进事迹。推广“爱心超市”等帮扶做法，引导贫困群众通过自身努力获取奖励，树立“脱贫光荣、懒惰可耻”的鲜明导向。

（五）高质量凝聚攻坚合力

21.整合社会力量。坚持“三位一体”社会扶贫大格局，积极动员社会力量以公益捐赠、带动发展、提供就业等方式参与脱贫攻坚。加强对各类社会组织扶贫的引导和管理，加快建立社会组织帮扶项目与贫困村、贫困户需求信息对接机制，确保贫困人口发展需求与社会帮扶有效对接，切实提升社会扶贫效能。开展国家扶贫日系列活动，进一步提升社会扶贫公众参与度。加快推广中国社会扶贫网，切实提高帮扶需求与社会资源对接成功率。

22.优化扶贫工作机制。从创新方法、改进作风、提高效能入手，充分发挥市县扶贫开发领导小组的统筹、指挥、调度

作用，继续压实“十大工程”有关工作牵头部门责任，形成有效的压力传导机制。完善干部结对帮扶等各项制度，落实推进会议、调度、暗访等工作机制。

23.切实提高帮扶质量。进一步完善四级书记遍访、“双包”等工作机制。按照“一村一规划、一户一方案、一人一措施”的工作要求，结合贫困村（户）发展需求和实际情况，严格落实产业指导员职责，由注重帮扶措施数量向注重帮扶成效转变。及时关注新识别户、返贫户，扎实做好帮扶责任人动态管理，做到包保帮扶无缝对接，确保贫困户持续增收、稳定脱贫。

五、组织保障

（一）强化组织保障。切实强化组织领导，严格落实党政一把手负责制，建立一级抓一级、层层抓落实的责任体系，切实加强统筹协调，落实领导责任。各地各部门要围绕实现高质量脱贫的目标，实行清单管理、闭环调度，推动各项政策落地见效，全面提升脱贫成效。

（二）强化要素保障。统筹整合各类资源，建立各类投入要素稳步增长机制。各地各部门要引导人才、资金、项目等要素向基层一线倾斜，为脱贫攻坚、乡村振兴提供必要的要素支撑保障。

（三）强化队伍保障。坚持严管与厚爱相结合，进一步建立健全选派帮扶干部评价考核机制，保持选派帮扶干部和帮扶联系人稳定，对履职不力、帮扶成效不显著的干部进行调整。加大非贫困村扶贫干部队伍建设，通过选派扶贫工作队（扶贫

专干）、后备干部储备、购买服务等方式，切实强化帮扶力量。

（四）强化作风保障。坚持问题导向，加大中央脱贫攻坚专项巡视、省委巡视问题整改力度，切实做到立行立改、举一反三、建章立制、常抓不懈。改进调研指导方式，深入基层一线发现问题、解决问题，杜绝各类形式主义、官僚主义。深化扶贫领域腐败和作风问题专项治理成果，建立完善防范问题发生和反弹的长效机制。