
中共潮州市潮安区委办公室

2016 年 11 月 25 日印发

(共印 40 份)

潮安区新时期精准扶贫精准脱贫 三年攻坚实施方案

为贯彻落实《中共广东省委 广东省人民政府关于新时期精准扶贫精准脱贫三年攻坚的实施意见》（粤发〔2016〕13号）和《中共潮州市委 潮州市人民政府关于新时期精准扶贫精准脱贫三年攻坚的实施意见》（潮发〔2016〕10号）文件精神，全面推进我区新时期精准扶贫精准脱贫，确保到2018年与全省同步率先全面建成小康社会，特制定如下实施方案：

一、总体要求

（一）指导思想

以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记关于扶贫开发的系列重要讲话精神，全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中全会精神，围绕协调推进“四个全面”战略布局，贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持精准扶贫、精准脱贫，坚持规划到户、责任到人，协调动员各方面力量，扎实推进脱贫攻坚工程，深化农村综合改革，着力提高贫困人口收入，改变贫困地区落后面貌，衔接实现全面建成小康社会奋斗目标的时间节点，确保到2018年全区贫困人口全部脱贫，与全省同步率先全面建成小康社会。

（二）对象范围

新时期精准脱贫攻坚以农村相对贫困人口和相对贫困村为扶贫对象。按农村居民年人均可支配收入低于 4000 元（2014 年不变价）的标准，认定相对贫困户和相对贫困人口。按村年人均可支配收入低于 8000 元（2014 年不变价）、相对贫困人口占全村户籍人口 5% 的标准，由省认定相对贫困村。

（三）目标任务

到 2018 年实现“两不愁、三保障、一相当”目标，即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，基本公共服务主要领域指标相当于全省平均水平。与全省“十三五”规划城乡居民收入增长不低于同期经济增长速度（7%）的目标相衔接，有劳动能力的相对贫困人口人均可支配收入不低于当年全省农村居民人均可支配收入的 45%（7365 元），符合政策的全部或部分丧失劳动能力的相对贫困人口纳入低保，确保全部实现稳定脱贫；相对贫困村人均可支配收入达到或超过当年全省农村居民人均可支配收入的 60%（9820 元），确保全部出列。

按年度分三步走：到 2016 年底，30% 的相对贫困人口实现脱贫；到 2017 年底，70% 的相对贫困人口实现脱贫；到 2018 年底，100% 的相对贫困人口实现脱贫，全部相对贫困村出列。

二、精准识别

按照“县为单位、分级负责、精准识别、长期公示”原则，以“精准识别推进周”等载体，营造浓烈扶贫氛围，扎实开展贫困对象的精准识别工作。把精准识别扶贫对象

的责任压实到镇村，组织镇级帮扶工作组、驻村工作队和镇村干部，开展地毯式、全覆盖的核查，及时核实贫困户、贫困人口，确保不漏一户，不落一人。

（一）扶贫标准

我区执行省定扶贫标准（年人均可支配收入低于 4000 元）。镇要组织人力逐户登门核查，核清农户家庭资产、收入支出的情况，并详细记录在案，由农户、村委干部、调查人员签名确认。坚持“四看”、“五优先”、“六进”、“七不进”，确保精准识别到位。“四看”即：一看房、二看粮、三看劳力强不强、四看家中有没有读书郎。“五优先”即：五保户和低保户优先、无房户和危房户优先、重大疾病和残疾户优先、因病返贫和因灾返贫户优先、因教和因老致贫户优先。“六进”即：一是家庭主要劳动力死亡、孩子未成年的农户要进；二是不符合五保条件的孤寡农户和单亲家庭要进；三是家庭主要劳动力长期生病、不能从事基本劳动的农户要进；四是家庭人口有丧失劳动能力的残疾人口的农户要进；五是住房不避风雨的农户要进；六是因自然灾害、突发事件造成家庭特别困难的农户要进。“七不进”即：一是近三年内有新建建筑面积为 80 平方米以上的住房或在城镇购买商品房的农户不能进；二是子女有赡养能力但不履行赡养义务的农户不能进；三是家庭拥有小汽车或大型农机具的农户不能进；四是直系亲属有属于财政供养人员的农户不能进；五是长期雇佣他人从事生产经营活动的农户不能进；六是对举报或质疑不能作

出合理解释的农户不能进；七是有劳动能力但好吃懒做、打牌赌博导致贫困的农户不能进。

（二）申报程序

按照《广东省农村扶贫开发条例》规定的程序，由农户向行政村村委会提出申请，镇（村）工作组（队）会同村委会，组织对提出申请的农户的家庭居住条件、收入和家庭成員健康状况进行核实，召开村民大会或村民代表大会评议，对符合条件的农户在村委会和各村民小组公示7天，群众无异议后在农户申请表出具初审意见，造册汇总后报所在镇级人民政府审核。镇级人民政府组织对各村上报的相对贫困户情况进行核查，在农户申请表上加具审查意见，并以村为单位按有劳动能力农户和没有劳动能力农户进行分类造册统计上报所在县级扶贫办。县级扶贫办在政府网站和镇村进行公告，并会同有关部门组织检查组对各镇报送的相对贫困农户和人口数量真实性进行核查，并将核查结果报县级人民政府确定最终名单。

（三）建档立卡

对确定的贫困户、贫困人口进行建档立卡，录入电脑，长期公示。一是要做好相对贫困村、贫困户的登记造册工作，做到户有卡、村有册，建立动态档案，反映真实情况。二是要做好帮扶记录。对被帮扶的贫困户要建立帮扶台账，帮扶干部个人的帮扶情况及贫困户受帮扶的情况必须如实记录在《帮扶记录簿》上，由村负责人、贫困户户主和驻村工作队

队长（或镇级帮扶工作组人员）签名确认，并录入电脑，建立电子信息档案，通过扶贫信息网络实现省市县联网管理，作为检查考核评价帮扶工作的重要依据。

（四）动态管理

健全建档立卡和动态调整机制，贯彻执行科学制定贫困村贫困户进出调整规则，明确脱贫标准，定期对建档立卡的贫困人口进行全面核查，实行扶贫台账动态管理。对新发生的贫困户，在自愿申请的基础上，要及时进行识别，符合条件的，按程序认定，纳入建档立卡。建立贫困户脱贫认定机制，对已经脱贫的农户，在一定时期内让其继续享受扶贫相关政策，避免出现边脱贫、边返贫现象。

三、帮扶责任

落实各级帮扶工作责任制，对相对贫困村实施定点帮扶，对贫困村外分散贫困人口实施联系帮扶，确保每个贫困村都有帮扶单位，每户贫困户都有联系帮扶干部。

（一）落实相对贫困村的帮扶责任

按省、市工作部署，我区经省认定的 10 个相对贫困村及其村内贫困人口，分别由中山市（帮扶 9 个村）和市直单位（帮扶 1 个村）进行帮扶（详见附表 1）。

1. 明确定点帮扶任务。中山市和市直单位帮扶的贫困村，分别由中山市的帮扶单位和市直单位按照省工作要求落实帮扶责任（详见附表 2、附表 3）。帮扶单位要千方百计筹集资金，加大对贫困村的投入，确保扶贫工作成效，按时完成脱

贫目标任务。

2. 选派驻村工作队伍。对相对贫困村，按照省委组织部、省扶贫办《关于做好新时期精准扶贫精准脱贫三年攻坚驻村工作队和第一书记选派管理工作的意见》（粤组通〔2016〕20号），派出驻村工作队，落实具体帮扶工作。中山市对口帮扶的9个贫困村，驻村工作队员主要由中山市选派，市直机关事业单位选派9名优秀正科级党员干部，担任帮扶村第一书记，兼驻村工作队副队长，配合开展帮扶工作。市直单位帮扶的1个贫困村，驻村工作队成员3名，从相关帮扶成员单位中选派，队长由正科级以上优秀干部担任，兼任帮扶村第一书记。贫困村所在镇政府要派出联系干部，主动配合、协助帮扶单位和驻村工作队开展工作。

3. 实施干部联系贫困户制度。市直单位帮扶的贫困村内的贫困户，帮扶单位派出帮扶干部，与贫困户建立结对帮扶关系，落实具体对户帮扶工作。各单位领导干部要积极践行党的群众路线，带头联系帮扶贫困户。帮扶干部要深入贫困户家中调查摸底，核实建档立卡情况，针对致贫原因和帮扶需求，制定并落实帮扶措施，并根据帮扶工作开展情况，及时改进和完善帮扶措施，确保被帮扶贫困户稳定脱贫。

（二）落实分散贫困户的帮扶责任

对贫困村外分散的贫困户，由区、镇两级安排干部，结对联系帮扶。

1. 组建镇级帮扶工作组。对有帮扶任务的镇（场），要建

立镇级帮扶工作组，落实帮扶工作主体。镇级帮扶工作组的成员为镇级领导、区直单位驻镇工作人员和镇（场）干部，组长原则上由镇（场）党委主要领导担任。镇级帮扶工作组的主要任务是：负责本镇（场）分散贫困人口脱贫，组织领导联系帮扶干部，宣传精准扶贫政策，精准识别建档立卡，落实精准帮扶政策措施，管好用好项目资金，指导督查扶贫项目落地，确保贫困对象精准脱贫。

2. 实施干部联系帮扶制度。区镇两级要根据辖区内干部数量和分散贫困户规模，选派联系帮扶干部。由镇级帮扶工作组根据分散贫困人口规模数量和脱贫攻坚方案，合理安排联系帮扶干部，每个干部直接联系帮扶若干贫困户。对有劳动能力和劳动意愿的贫困户实行重点帮扶，对无劳动能力的贫困户实行联系帮扶，做到责任到人，帮扶到户，确保每个分散贫困户都有干部联系帮扶，不脱贫不脱钩。联系帮扶干部的主要职责是：深入调查摸底，核实建档立卡情况，针对致贫原因和帮扶需求，制定并落实帮扶措施，全程代办服务，确保稳定脱贫。

四、帮扶措施

各级帮扶单位、镇级帮扶工作组、驻村工作队和联系帮扶干部，要按照帮扶目标任务，根据帮扶对象致贫原因和帮扶需求，分类指导，逐村、逐户制定帮扶工作计划，落实行业部门扶持政策，发动社会帮扶力量，加大单位自筹力度，实施精准扶贫项目，确保按时实现脱贫目标。

（一）贫困户帮扶措施

1. 思想帮扶到户。要大力宣传党和政府的扶贫政策规定，切实进行教育和引导，帮助克服“等、靠、要”思想，激发脱贫的内生动力和主动性，增强脱贫信心。

2. 教育资助到户。大力推进教育扶贫，让贫困家庭子女都能接受公平有质量的教育，防止贫困代际传递。要帮助贫困家庭幼儿接受学前教育，落实现有的义务教育“两免一补”等扶持政策。落实建档立卡的家庭经济困难学生免除普通高中和中等职业（含技校）教育学杂费。在落实现有各教育阶段家庭经济困难学生资助政策的基础上，落实贫困户子女各个教育阶段生活费补助。确保贫困幼儿学前三年教育毛入园率达到 70%以上，贫困户子女义务教育毛入学率达到 93%以上。

3. 医保救助到户。落实政府全额资助贫困人口参加城乡居民基本医疗保险政策，切实减轻贫困人口医疗费用负担。加大医疗救助帮扶力度，落实贫困人口重特大疾病救助，使贫困人口大病医治得到有效保障，防止因病致贫。

4. 危房改造到户。按规定落实农村危房改造财政补助资金，解决建档立卡贫困户和五保户住有所居问题，确保改造任务落实到户、施工技术指导到户、补助资金拨付到户、竣工验收具体到户，切实改善农村困难群众居住环境，确保完成年度危房改造计划，到 2018 年前全面完成农村危房改造建设任务。

5. 产业帮扶到户。要根据有劳动能力贫困户自身愿望和当地实际，多措并举扶持贫困户至少发展 1 项以上特色优势种养殖业或从事农产品加工、服务及其他产业。分类开展有劳动能力贫困户实用技术培训，提高农户种养生产技能，帮助贫困户掌握 1 至 2 项实用技术。鼓励有意愿贫困户加入各类农业龙头企业、生产基地、农民合作组织、种养大户等经营主体，让每个从事农业生产经营、农产品加工的贫困户能够至少联结一个龙头企业（产业基地）或参加一个专业合作社。

6. 就业服务到户。对贫困户中有转移就业意愿的贫困劳动力，实施农村劳动力转移就业培训，根据企业用工需求，开展订单式免费技能培训和转移就业。对有创业意愿的贫困家庭人员，积极组织创业技能培训，提升其创办电商、维修服务创业就业技能，实现靠技能脱贫。帮助贫困劳动力在本村或当地新农村建设和扶贫开发项目建设中就业。帮助贫困人口在当地创业致富带头人创办的各类企业或创业孵化基地中就业。确保有就业创业意愿和劳动能力的贫困人员 100% 得到就业创业服务，每个贫困户至少有 1 人实现转移就业，实现就业一人、脱贫一户。

7. 低保兜底到户。对完全或部分丧失劳动能力、无法依靠产业扶持和就业帮助脱贫的贫困家庭和符合最低生活保障条件且有劳动能力的贫困家庭成员，全部纳入低保范围，实现应保尽保。落实贫困人员社会保险扶持措施，贫困人员参

加农村居民养老保险，其个人缴纳的养老保险费，按政策规定落实财政补贴。

（二）贫困村帮扶措施

按照建设社会主义新农村的要求和“一村一策”的思路，切实制定村庄规划，对定点帮扶的相对贫困村的农田水利、饮水安全、村民用电、村内道路等基础设施和教育、卫生、文化等公共服务项目以及发展特色产业等全方面进行帮扶，分步实施，整村推进。

1. 帮扶基础设施建设。帮助实施镇通贫困村公路窄路基路面拓宽改造工程、生命安全防护工程和危桥改造项目，重点推进 200 人以上的自然村道路路面硬底化建设，实现相对贫困村通客车。加强农田水利设施建设，确保农田“旱能灌、涝能排”。实施饮水安全巩固提升工程，确保村安全饮水率达到 100%，有条件的实现村通自来水。完成电网改造；实现广播电视和宽带网络全覆盖。

2. 帮扶公共设施建设。帮助贫困村医疗卫生服务体系建设，到 2018 年实现有标准化卫生室；帮助贫困村推进文体基础设施建设，建设农家书屋、文体活动室、小广场等公共服务项目。

3. 帮扶发展特色产业。帮助因地制宜发展特色产业，成立农民专业合作社或引进龙头企业，带动全村农民发展生产，脱贫致富，确保实现贫困村农民收入脱贫目标。

4. 帮扶改善村容村貌。帮助贫困村生活垃圾处理、污水

治理、改厕和村庄绿化美化净化，明显改善落后面貌。

5. 帮扶基层组织建设。帮助贫困村实现有“牌子、活动场所、电教设备、宣传栏、工作制度”，完善村规民约，健全村民自治制度和财务管理制度，落实村务公开和群众监督制度；帮助贫困村解决基层治理基础性源头性问题。

五、政策支撑

（一）加大财政资金投入

发挥政府投入在扶贫开发中的主体和主导作用，确保政府资金投入与脱贫攻坚责任相适应。按照扶贫开发帮扶对象（即有劳动能力贫困户家庭人口）人均2万元标准和配套比例（省级、对口帮扶市、市本级、县（区）按6:3:0.5:0.5的比例）落实区级财政扶贫专项资金，区财政配套资金按4:4:2的比例分三年拨付，即2016、2017年各拨付总配套资金的40%，2018年安排总配套资金的20%。各级财政扶贫专项资金用于直接促进扶贫开发帮扶对象增收，包括扶持就业、发展特色产业、增强创收能力、资产收益扶持、扶贫贷款贴息及教育、基本医疗保障等。贫困户的住房保障和丧失劳动能力低保人员的低保、教育、基本医疗按政策安排专项资金保障。各镇（场）要根据本地脱贫攻坚需要，建立与本地经济社会发展相适应的扶贫资金投入稳定增长机制。

（二）落实部门扶贫政策

区各有关部门要按照精准扶贫政策措施分工方案，加强调查研究，与上级部门对接，最大限度争取对我区的扶持；

要结合实际，制定部门精准扶贫精准脱贫工作方案，落实工作责任，抓好部门扶贫项目落地，确保按时完成任务。区各有关部门要切实做好上下衔接和指导检查，确保项目资金最大限度向贫困地区、贫困村、贫困人口倾斜，为扶贫工作提供全方位的政策保障，确保到 2018 年稳定实现贫困村和贫困人口基本公共服务主要领域指标达到全省平均水平。

（三）动员社会各界参与

积极开展“10·17”国家扶贫日和“6·30”广东扶贫济困日活动，搭建社会参与扶贫开发平台。民政、侨务、总工会、团委、工商联等有关部门和单位要发挥优势，动员社会工作专业人士、华侨、志愿者、企业家等社会各界支持精准扶贫，每年捐赠资金全部用于精准扶贫。要发挥好新闻媒体导向作用，通过报纸、广播电视、网站、微信等有效渠道，加大精准扶贫政策和先进事迹宣传力度，营造全社会共同关注扶贫、支持扶贫、参与扶贫的良好氛围。

（四）探索资产收益扶持

推进农村集体产权制度改革，村集体资产收益的分配向贫困户和贫困人口倾斜。允许财政专项扶贫资金和其他涉农资金在不改变用途的情况下，以投资招标方式投入设施农业、林业、养殖、光伏、水电、乡村旅游等项目形成资产，具备条件的可折股量化给贫困村和贫困户。探索推进土地经营权确权入股，引导贫困户尤其是丧失劳动能力的贫困户依法自愿流转土地经营权，以土地、房屋、农业设施、林地、林木

及扶贫到户资金项目等资产作价入股，按股分享经营收益。加强监督管理，明确资产运营方对财政资金形成资产的保值增值责任，确保资产收益及时回馈持股贫困户。

（五）加强扶贫资金监管

要按照“项目跟随规划走，资金跟随项目走，监管跟着资金走”原则，坚持专项资金专项使用，严格执行扶贫项目招标制度和政府采购制度。审计部门要加强审计核查，不断完善扶贫资金管理办法。纪检监察机关要严肃查处挤占挪用、截留私分、虚报冒领、挥霍浪费扶贫资金等违纪违法行为。检察部门要在扶贫领域开展预防职务犯罪工作。

六、保障措施

（一）落实党委政府一把手抓扶贫工作责任

精准扶贫精准脱贫三年攻坚是一项重要政治任务，各级要落实党政一把手抓扶贫工作责任，层层签订脱贫攻坚责任书，逐级落实脱贫攻坚任务。全区建立“五个全覆盖”（即区委、区人大、区政府、区政协四配班子领导成员和法院院长、检察院检察长“全覆盖”联系有帮扶任务的镇（场）及贫困村（详见附表4、附表5）；所有区直机关企事业单位“全覆盖”联系帮扶镇（场）及其贫困户（详见附表6）；镇（场）领导班子成员“全覆盖”联系帮扶有扶贫任务的行政村，安排干部职工结对帮扶所有贫困户；区委派出驻镇工作组“全覆盖”进驻有帮扶任务的镇（场）；每个有帮扶任务的行政村要“全覆盖”成立乡贤咨询委员会，动员热心乡贤携手贫困

户脱贫奔康〕工作机制，全面落实领导责任、帮扶责任、监督责任。区委、区政府主要抓好上下衔接、指导协调、督促检查、规划布局、进度安排等工作。各镇（场）党委、政府要承担主体责任，镇（场）党委书记、镇（场）长是第一责任人，负责抓好项目落地、资金使用、人力调配、推进实施等工作，务必加强镇级领导班子建设，选好配强扶贫干部，认真执行各项扶贫措施，确保各项工作落地见效。各镇（场）要落实驻点普遍直接联系群众制度，镇级党政主要领导要亲自驻点贫困村，在联系群众全覆盖的基础上，把贫困户作为重点联系对象，帮助解决实际问题。各级挂钩联系领导每年至少2次带队走访贫困村、贫困户，开展调查研究，部署推进扶贫工作，解决工作难题。

（二）严格考核督查问责

1. 强化工作考核。加强对镇（场）党委、政府扶贫开发工作成效考核，把脱贫成效作为考核重点，实行扶贫工作绩效社会监督，开展贫困地区群众扶贫满意度调查，建立扶贫脱贫成效第三方评估机制。镇级党政主要负责人要把脱贫任务完成情况作为年度述职的重要内容。脱贫攻坚任务完成不好的，镇级党政主要领导不得提拔重用。

2. 强化督查问责。建立各级党委、政府扶贫开发工作逐级督查制度，重点加强对扶贫项目立项实施、资金拨付、验收监管、绩效评估等环节的监督检查，明确一级对一级督查，一级对一级问责。配合市“挂镇联村”督导工作，全面加强

区级指导、检查和监督。建立扶贫工作年度报告和定期通报制度，按季度通报扶贫工作动态，及时反映新情况，协调解决难点问题。对扶贫工作推进缓慢、成效不明显的单位和个人，要在全区进行通报，限期整改；对未完成年度任务的镇（场），要对党政主要领导进行约谈；对不作为甚至弄虚作假的要依党纪政纪进行追责。

3. 强化正向激励。将脱贫攻坚实绩作为选拔任用干部的重要依据，对在脱贫攻坚中表现优秀的干部特别是干出实绩、群众欢迎的驻村干部要重点培养，优先提拔使用。驻镇（村）干部在驻镇（村）期间参照乡镇行政事业单位工作人员领取乡镇工作补贴。

（三）加强扶贫开发队伍建设。

要完善各级扶贫开发机构的设置和职能，充实配强各级扶贫开发工作力量，适应新时期精准扶贫精准脱贫攻坚需要。各镇（场）扶贫开发领导小组组长由党委书记担任，强化决策部署、统筹协调、督促落实、检查考核等职能。要加大对扶贫干部培训力度，强调善于运用法治思维和法治方式推进扶贫开发工作，全面提升扶贫干部队伍能力水平。根据工作需要，可用购买服务方式，由第三方服务机构开展精准扶贫业务。建立由各级扶贫干部组成的微信工作群，加强信息沟通，联络、指导和督促扶贫工作。各级党委、政府要结合扶贫任务实际，为扶贫机构提供必需的工作条件和经费保障。

- 附表： 1.潮安区新时期贫困村定点帮扶任务分配总表；
- 2.潮安区新时期贫困村定点帮扶任务分配表（中山市帮扶部分）；
- 3.潮安区新时期贫困村定点帮扶任务分配表（市直单位帮扶部分）；
- 4.市、区领导挂钩联系贫困村精准扶贫工作安排表；
- 5.区领导挂钩联系镇（场）精准扶贫工作安排表；
- 6.潮安区新时期分散贫困人口帮扶任务分配表。