

开平市人民政府办公室文件

开府办〔2019〕29号

开平市人民政府办公室关于印发《开平市推进扶贫 线与低保线“两线合一”长效帮扶机制扶贫 行动方案（2019-2020年）》的通知

各镇人民政府（街道办事处）、市各有关单位：

经市人民政府同意，现将《开平市推进扶贫线与低保线“两线合一”长效帮扶机制扶贫行动方案（2019-2020年）》印发给你们，请认真组织实施。执行过程中遇到的问题，请径向市农业农村局反映。



开平市推进扶贫线与低保线“两线合一”长效帮扶机制扶贫行动方案（2019-2020年）

为贯彻落实中共广东省委办公厅、广东省人民政府办公厅《关于打赢脱贫攻坚战三年行动方案（2018—2020年）》（粤办发〔2018〕33号）、江门市人民政府办公室《推进扶贫线与低保线“两线合一”长效帮扶机制三年扶贫行动方案（2018-2020年）》（江府办〔2018〕38号）精神，确保到2020年如期完成脱贫攻坚任务、巩固精准脱贫工作成效、全面推进扶贫线与低保线“两线合一”、建立常态化的长效帮扶机制，现就推进扶贫线与低保线“两线合一”长效帮扶机制扶贫行动制定本方案。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，深入贯彻习近平总书记重要讲话精神，认真落实党中央关于打赢精准脱贫攻坚战的决策部署，着力推动脱贫攻坚从注重全面推进帮扶向更加注重深度贫困攻坚转变，从注重减贫速度向更加注重脱贫质量转变，从注重找准帮扶对象向更加注重精准帮扶稳定脱贫转变，从注重外部帮扶向注重外部帮扶与激发内生动力并重转变，从开发式扶贫为主向开发式与保障性扶贫并重转变，坚决打好精准脱贫攻坚战，在完成2016-2018年精准扶贫精准脱贫三年任务后，将扶贫开发工作重心从运动式扶贫向建立常态化收入支持机制过渡，扶贫工作目标逐步从消除绝对贫困转向减缓相对贫困，

建立长效帮扶机制。

(二) 目标任务。到 2020 年，如期高质量完成两轮动态调整后我市 869 户 3054 名建档立卡重点帮扶对象脱贫攻坚目标任务，相对落后老区村基础设施得到有效改善；到 2019 年，实现全市城乡低保标准一体化，低保标准统一提高到 850 元 / 人月。2019 年，在巩固 2016-2018 年脱贫攻坚成效的基础上，做好扶贫线和低保线“两线合一”有机衔接；2020 年，进一步完善和建立起低收入人口常态化帮扶机制和政策体系，全市村级公共服务水平显著提升，农村集体经济发展进一步提高，到 2020 年底基本实现扶贫线与低保线“两线合一”，实现高质量脱贫目标。

二、积极推进“两线合一”，探索建立常态化扶贫长效机制

(一) 推进对象合一，建立可进可出低收入人口动态管理机制。进一步加强扶贫对象和低保对象的衔接，把包括低保户、特困供养人员、扶贫户和低收入家庭等在内的低收入群体纳入“两线合一”城乡统筹扶贫的帮扶对象，统称低收入人口。按照《江门市城乡低收入人口认定及管理办法（试行）》和《江门市城乡低收入人口认定工作方案》等文件要求，确定每年低收入人口帮扶对象，推动低保制度和扶贫制度的有效衔接，采用代理家计调查法对申报对象的家庭人均收入、劳动力状况，以及教育、医疗、住房等刚性消费支出等情况进行综合评定，实行积分管理，多维度考量低收入人口的识别及其政策供给。〔市扶贫办、市民政局、市统计局，各镇（街）党（工）委和政府（办事处）〕

(二) 利用好低收入人口信息管理平台，实现帮扶对象信息化精准管理。利用江门市城乡低收入人口信息管理平台，优化整

合民政、扶贫、人力资源社会保障、残联等部门的信息系统，实现数据互通、信息共享，推进帮扶全过程的信息化管理。利用高效科学的数据收集方法，通过平板或手机 APP 对申报对象的个人信息进行“面对面”现场采集、录入、审核，保证申报对象信息的及时和准确性。依托低收入人口信息管理平台，精准分析每个低收入人口的致贫原因，有针对性地匹配相应的民生保障项目，并通过手机短信等形式将就业创业、医疗保障、教育资助等政策信息发送给低收入人口、社工以及所属村（居）。〔市扶贫办、市民政局、市人力资源和社会保障局、市医疗保障局、市自然资源局、市卫生健康局、市住房和城乡建设局、市教育局、市公安局、市残联，各镇（街）党（工）委和政府（办事处）〕

（三）完善民生保障政策，夯实脱贫基础。

1、**严格落实教育保障政策。**进一步加大教育扶贫力度，全面落实教育扶贫政策，强化义务教育控辍联保联控责任，实施贫困学生台账化精准控辍，进一步健全覆盖各级各类各学段学生资助政策，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，对低收入家庭子女就读小学、初中、高中、中职（含技校）、大学实行国家助学金或生活费补助，让贫困学生都能顺利入学、安心上学。〔市教育局、市人力资源和社会保障局、市扶贫办、市民政局，各镇（街）党（工）委和政府（办事处）〕

2、**深入实施“健康扶贫”工程。**坚持把建立医疗兜底保障机制作为防止因病致贫、因病返贫的重要抓手，继续实行参加城乡居民基本医疗保险个人缴费部分财政补贴政策，实现低收入人口参保全覆盖。完善医疗救助制度，将低收入人口参加城乡居民

基本医疗保险纳入资助范围，对低收入人口的类别实行分类医疗救助，继续实施城乡居民精准扶贫精准脱贫医疗保障政策，按规定分梯度对低收入人口100%实施医疗精准扶贫保障，逐步提高医疗救助标准。开展分类救治工作，依托低收入人口信息管理平台，建立低收入人口健康管理数据库，对患有大病和长期慢性病的城乡低收入人口实施大病集中救治一批、慢性病签约服务管理一批、重病兜底保障一批。完善精准扶贫医疗保障“一站式”结算系统建设及实时结算，将医疗保障扶贫的惠民政策落实到帮扶对象，确保精准扶贫医疗保障政策落到实处。〔市医疗保障局、市民政局、市卫生健康局、市人力资源社会保障局，各镇（街）党（工）委和政府（办事处）〕

3、切实保障住房安全。全面开展农村低收入人口住房情况普查和危房信息比对核实工作。继续推进农村危房改造，加大资金、政策的扶持力度；实现低收入人口安全住房应补尽补、应改尽改。加强农村危房改造质量安全指导管理，完善改造技术体系，定期开展督察巡查。明确对低收入人口基本住房安全的兜底保障责任，建立房屋因灾损毁或低收入人口中无房户住房援助救助保障机制。〔市住房和城乡建设局、市农业农村局、市民政局、市财政局、市自然资源局、市金融工作局，各镇（街）党（工）委和政府（办事处）〕

（四）实施“造血式”产业帮扶，实现低收入人口稳定增收。

1、加大产业扶贫力度。坚持把产业扶贫放在更加重要的位置，加大项目资金的倾斜支持力度，建立健全产业扶贫长效机制，因地制宜扶持发展一批低收入人口参与度高的特色产业，打

造一批特色致富项目，实现产业扶贫覆盖全部镇（街）。对能够带领低收入人口增收脱贫的下乡返乡和本地创业农民，给予政策扶持。发挥新型农业经营主体带动作用，把带动低收入人口稳定收益作为扶持的优先条件。落实产业扶贫精准到户到人措施，在规划产业、设计项目、制定政策、安排资金时，瞄准低收入人口，因户因人施策，实现产业项目与低收入人口精准对接。推广直接帮扶、订单帮扶、股份合作、托管、吸纳务工和资产收益等产业精准扶贫模式，确保低收入人口长期稳定受益。2019-2020年继续发展特色扶贫产业项目，保持已有项目稳健经营，建立扶贫产业企业与低收入人口更为紧密的利益联结机制。〔市农业农村局（市扶贫办）、市人力资源社会保障局、市财政局、市文化广电旅游体育局、市供销社，各镇（街）党（工）委和政府（办事处）〕

2、加大资产收益扶贫力度。大力推进“三变”（资源变资产、资金变股金、农民变股东）+扶贫的精准扶贫模式，以市或镇（街）为单位，整合辖区内的各类扶贫资源，因地制宜，集中力量打造一批具有公益性质的资产收益扶贫项目，认定的低收入人口通过扶持资金入股享受项目的经营盈利分红，政府按规定从土地、税收等方面给予支持。〔市农业农村局（市扶贫办）、市税务局、市自然资源局、市金融工作局，各镇（街）党（工）委和政府（办事处）〕

3、加大就业扶贫力度。

——实施就业服务行动。通过市镇村三级公共就业服务体系，对有劳动能力和就业意愿但未就业的帮扶对象，提供“一对

一”就业帮扶服务，切实做好各项公共就业服务。依托企业用工及人力资源服务平台，实现网上招聘、用工申报、用工备案、申领就业创业补贴等服务事项。各级公共就业服务机构要为低收入人口提供政策咨询、职业介绍、创业培训、职能技能培训、创业指导等服务。可参照吸纳就业困难人员就业享受社保补贴、岗位补贴等优惠政策，鼓励企业吸纳低收入人口就业。加强劳务输出合作，拓宽低收入人口就业渠道。〔市人力资源和社会保障局、市农业农村局、市科工商务局，各镇（街）党（工）委和政府（办事处）〕

——实施“家门口”就业行动。鼓励和推动辖区内管理规范、社会责任感较强、岗位合适的企业利用各镇（街）闲置集体土地、旧学校、旧村委办公楼、闲置公有房屋、仓库创办“扶贫车间”、“扶贫工作坊”和就业安置基地等就业扶贫点。引导企业（个体户）将简单生产加工销售服务等环节延伸到镇（街）、村（居），解决大龄、妇女、残疾人等难以外出就业的低收入人口“就业难”问题。实行就业扶贫点鼓励政策，对积极参与建设就业扶贫点的企业给予政策支持和资金奖补；对有劳动能力而未就业的对象接受推荐就业和安排帮扶，工作满1年，适当发放就业补助和社会保险补助，提高对象就业积极性。〔市人力资源和社会保障局、市扶贫办、市工商联、市财政局，各镇（街）党（工）委和政府（办事处）〕

——实施“精准”就业行动。大力实施“粤菜师傅”培训就业工程。组织发动我市有意愿的低收入人口参与短期班和专业班培训，掌握一门职业技能，并对考取职业资格证书的给予补助，

引导有志从事餐饮业的低收入人口免费参加“粤菜师傅”培训，鼓励其学成后自主创业或引导实现就业。大力开发公益性就业岗位。全面开展公益性岗位开发和人员招聘工作，对法定劳动年龄内、有劳动能力和就业愿望、处于无业状态的低收入人口，各地要结合实际组织开发一批道路养护、园林维护、山林看护、治安巡逻、城管交通、环卫保洁、安全管理等公共管理和服務性岗位优先安排就业，政府部门投资或扶持开发（购买）的公益性岗位，要优先招用就业困难的低收入人口。大力实施家政和护工对接扶贫行动，完善家政和护工就业保障机制。充分发挥就业创新吸纳困难群体就业的作用，直接增加低收入人口收入，实现“就业一人、脱贫一户”。〔市人力资源和社会保障局、市扶贫办、市财政局、市供销社，各镇（街）党（工）委和政府（办事处）〕

——实施就业技能培训行动。结合本地区产业发展和用工需求实际，根据贫困户意愿，开展实用技术培训、新型职业农民培训、农村电子商务培训等符合贫困人员需求的专项培训项目。落实创业培训补贴、一次性创业资助、租金补贴、创业带动就业补贴等优惠政策。鼓励各类企业和社会机构利用现有资源，搭建一批农业创业创新示范基地和见习基地，培训一批农民创业创新致富带头人。〔市人力资源和社会保障局、市农业农村局、市科工商务局、市财政局，各镇（街）党（工）委和政府（办事处）〕

（五）培育壮大乡村新产业，拓宽低收入人口增收渠道。

1、结合本地区特色优势种养产业资源，着力发展优质高效绿色生态农业。推进农产品加工业、田园综合体、农村旅游休闲等特色产业项目建设，拓展产业多种功能，发展休闲农业、乡村

旅游和森林旅游休闲康养，构筑农业、林业与旅游、文化等三产融合发展平台，鼓励低收入人口以闲置资源入股的方式发展乡村旅游等新产业，带动参与生产和经营，拓宽低收入人口增收渠道。〔市农业农村局（市委农办）、市林业局、市文化广电旅游体育局、市供销社，各镇（街）党（工）委和政府（办事处）〕

2、发挥新型农业经营主体带动作用。积极发挥农业龙头企业、农民合作组织、家庭农场、种养大户等农业经营主体的带动作用。围绕股份合作、订单合同、服务协作、流转聘用等模式，鼓励有意愿的低收入人口以土地经营权、种养技术等入股农业经营主体，通过“公司+基地+农户”的方式，增强低收入人口发展生产和对接市场的能力。〔市农业农村局、市供销社、市林业局，各镇（街）党（工）委和政府（办事处）〕

3、发挥金融扶贫杠杆作用。创新产业扶贫信贷产品和模式，建立健全金融支持产业发展和带动低收入人口发展生产的扶持政策。规范扶贫小额信贷发放，在风险可控的前提下稳妥办理无还本续贷业务。进一步完善扶贫小额贷款产品，加大力度推动金融精准扶贫工作。继续发挥商业保险的“补位”作用，建立“商业保险+低收入人口”保障机制，探索覆盖面更广、保障更全面的保险产品，为低收入人口提供更完善的保障。〔市金融工作局、市财政局、市农业农村局、市人力资源和社会保障局、市供销社、人民银行开平支行，各镇（街）党（工）委和政府（办事处）〕

（六）实施社会扶贫助困行动，形成大帮扶格局。通过政府购买服务的方式引入社工介入低收入人口精准帮扶，为政府的帮

扶工作补位，引导政府帮扶政策、资源与低收入人口的有效对接，提高政策投放的精准度，最大程度减少相对贫困的发生。争取到2020年，全市实现社工服务全覆盖，推动低收入人口的常态化管理服务。进一步完善“千（万）义工助千户”、“百医牵百村”、“百企扶百村”等创新性社会帮扶机制，广泛动员全社会力量共同参与扶贫助困，构建专项帮扶、行业帮扶、社会帮扶等多方力量、多种举措有机结合和互为支撑的社会帮扶大格局。〔市民政局、市委组织部、市委政法委、团市委、市卫生健康局、市工商联，各镇（街）党（工）委和政府（办事处）〕

（七）实施“头雁”工程，以党建助推扶贫助困。加强党对扶贫工作的领导，以党建带扶贫、扶贫促党建。大力实施基层党组织“头雁工程”，进一步优化农村党组织书记队伍结构，加强农村党组织书记任职备案管理和出国（境）管理，实施“百名第一书记”工程，选派优秀干部到经济薄弱村担任第一书记，精准选配和管好用好驻镇（街）扶贫干部，通过建强村级班子、带好党员队伍、帮助发展集体经济，选育致富带头人，将基层党建工作与扶贫助困工作深度融合。实施农村各类基层组织向党组织报告工作制度，推动农村党群服务中心建设，加强农村基层组织工作经费保障，继续实施农村自然资源管护补助政策，巩固农村党组织在基层组织和一切工作中的领导地位，切实发挥基层党组织战斗堡垒和党员干部先锋模范作用，将党的组织优势转化为助推扶贫助困的强劲动力，实现党建与扶贫双促双赢。〔市委组织部、市财政局、市扶贫办、市民政局，各镇（街）党（工）委和政府（办事处）〕

三、工作保障措施

(一) 加强组织领导。推进“两线合一”建立长效帮扶机制作为新形势下的重点工程，要严格落实市负总责、各镇（街）抓落实的工作机制，建立协调会议制度、工作联络制度、专家指导制度。党政一把手亲力亲为抓扶贫，落实深度调研、定期研究等制度，市镇两级党政一把手每年不少于48天开展专题调研，每月至少一次专题研究扶贫助困工作，每年向上级党委政府报告进展情况。

(二) 加强扶贫干部队伍建设。各镇（街）要进一步健全机构，充实扶贫队伍力量，落实工作经费，确保有人干事、有钱办事，要求镇级扶贫办配备最少2名专职扶贫工作人员。继续从市有关单位选派优秀中青年干部、后备干部到镇（街）挂职锻炼，参与当地党委、政府的扶贫助困工作。同时建立健全扶贫工作领域激励机制和容错纠错机制，切实把容错免责机制落到实处，为敢作为、敢担当的扶贫干部撑腰壮胆，全身心投入到我市扶贫助困工作中。

(三) 加大资金扶持力度。继续实施市财政、市直部门、镇（街）共同筹集扶贫资金制度。市财政要继续加大财政专项扶贫资金投入力度，坚持将支持脱贫攻坚摆在财政工作的突出位置。各镇（街）、市直各部门要积极开展“广东扶贫济困日”慈善募捐活动，所得捐款将作为共同筹集扶贫资金部分用于我市脱贫攻坚任务。同时，各镇（街）要视帮扶资金需求情况适当安排本级资金投入并纳入财政预算，切实加大资金扶持力度。

(四) 加强配套政策支持。各有关单位要全面梳理和评估相

关的扶贫开发配套政策，围绕全市低收入人口做好财政资金的测算和配套，制定或完善相应的教育、医疗、产业、就业等配套政策文件，形成“1+N政策体系”，为落实行动方案形成全方位政策支撑创造有利条件。

（五）加强扶贫领域专项治理。把作风建设贯穿脱贫攻坚全过程，集中解决扶贫领域“四个意识”不强、责任落实不到位、政策措施不精准、作风不严不实、扶贫资金使用管理不规范等突出问题。强化考核导向作用，完善考核办法，加强对党政一把手的扶贫成效考核。

（六）加强宣传引导。通过报纸、广播、电视和网络等多种形式，广泛宣传低收入人口扶持政策、经验和做法，营造良好的氛围，充分调动各方支持、参与扶贫线与低保线“两线合一”工作的积极性和创造性。建立重大涉贫事件舆情监测、收集、研判、处置机制，引导社会舆论，防止不良炒作意外重大事件干扰全市脱贫助困大局。

公开方式：依申请公开

开平市人民政府办公室人秘股

2019年7月30日印发