

中共常州市委办公室文件

常办发〔2016〕52号

市委办公室关于印发 《全市扶贫开发工作实施意见》的通知

各辖市、区委，各辖市、区人民政府，市各委办局、公司、直属单位：

《全市扶贫开发工作实施意见》已经市委、市政府同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

中共常州市委办公室

2016年9月28日

全市扶贫开发工作实施意见

消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕，是社会主义制度的本质要求。扶贫开发是全面建成小康社会的重点、难点，也是“三农”工作的重点、难点。当前，我市扶贫开发已经从消除绝对贫困转向缓解相对贫困，推进全面小康建设的新阶段，任务十分繁重。为加快农村低收入人口脱贫致富步伐，全面建成更高水平小康社会，顺利实现市委十一届十次全会确定的“十三五”经济社会发展目标，根据中共中央、国务院《关于打赢脱贫攻坚战的决定》和江苏省委、省政府《关于实施脱贫致富奔小康工程的意见》，结合我市扶贫开发工作实际，提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平总书记扶贫开发系列重要讲话精神为指导，深入贯彻中央和省委扶贫开发工作会议精神，围绕“减少相对贫困、缩小收入差距、促进共同富裕”的目标定位，按照“标准有提高，对象再聚焦，措施更精准”的工作要求，坚持区域发展与扶贫开发紧密结合，产业扶持与社会保障有效衔接，更加注重增强扶贫对象的自我发展能力，更加注重经济薄弱地区发展和扶贫对象脱贫的长效机制，确保新一轮扶贫开发工作取得如

期成效，为全面建成更高水平的小康社会奠定坚实基础。

（二）目标任务。在继续深入组织实施茅山老区“百千万”帮扶工程的同时，以新一轮建档立卡的农村低收入人口和村级经济年总收入低于 100 万元的经济薄弱村为主要帮扶对象，通过努力，确保到 2019 年使溧阳市、金坛区的农村低收入人口年人均可支配收入达到 8500 元，武进区、新北区、天宁区、钟楼区的农村低收入人口年人均可支配收入达到 10000 元；经济薄弱村集体经济总收入达到“百千万”帮扶工程目标；基础设施建设进一步完善，面貌显著改善，基本医疗、义务教育和公共服务得到有效保障，并建立健全缓解贫困的长效机制。

二、主要帮扶途径和重点任务

建立完善“市抓统筹、辖市（区）抓推进、镇抓落实”的工作体系，坚持党政一把手负总责，逐级建立精准扶贫目标责任制，实现精准识别、精准扶贫、精准脱贫。

（一）推进新一轮建档立卡。一是明确对象标准。以 2015 年人均可支配收入溧阳市、金坛区低于 8500 元，武进区、新北区、天宁区、钟楼区低于 10000 元的农户作为我市新一轮建档立卡低收入对象。二是严格识别程序。严格按照《江苏省农村扶贫开发条例》、《常州市新一轮扶贫开发建档立卡工作实施方案》规定的程序，以农户收入为基本依据，综合考虑住房、教育、健康等情况，整户识别，逐级审核。三是加强业务培训。认真组织

开展建档立卡工作人员的集中业务培训，对指标解释、登记表式、工作流程等做到概念清晰，理解准确。同时，把建档立卡工作的目的要求、识别标准、工作程序等相关政策宣传到村、到户，确保群众知情权和参与权。四是明确进度要求。以 2015 年 12 月 31 日为登记标准时点，2016 年三季度完成登记填写和数据录入等工作。五是建立长效机制。各辖市、区要建立完善建档立卡低收入人口管理机制，对建档立卡的低收入人口定期进行全面检查，做到有进有出，动态管理，并与农村低保人口管理系统相衔接。农工办系统要组织制定相关标准，建立建档立卡低收入人口脱贫认定机制，已实现脱贫的，两年内继续享受原扶持政策，同时建立村干部联系制度，完善后续帮扶措施，切实防止返贫，巩固脱贫成果。要建立各级扶贫信息互联互通平台，供帮扶单位和社会各界查询，做到资源共享。加强对扶贫开发工作绩效的社会监督，开展群众满意度调查，探索建立第三方评估机制。

（责任单位：各辖市、区，市委农工办、市民政局、国调队、市统计局。排在首位的市级部门为牵头单位，其他单位按职责分工负责，下同）

（二）发展特色产业脱贫。农业、商务、经信、发改、供销等部门，根据不同地区和建档立卡低收入农户的条件资源，加强政策支持，扶持产业结构调整，积极发展高效设施农业和休闲观光农业，重点支持建档立卡低收入农户因地制宜发展种植、养殖

业和传统手工业。加大“互联网+”扶贫力度，推广“一村一品一店”模式，大力发展农村电子商务，促进建档立卡低收入农户增收致富。积极培育经济薄弱地区农民专业合作社和农业龙头企业，强化利益联结机制，发挥带动作用。支持经济薄弱地区发展农产品加工业，让建档立卡低收入农户分享增值收益。农口和科技部门要积极开展科技扶贫，推广应用先进适用技术，支持农业科技企 业领办农村科技服务超市，带动合作社、农户发展乡村特色产业。组织科技人员对建档立卡低收入农户进行集中培训和巡回指导，手把手、面对面传授生产、管理、销售等知识，帮助建档立卡低收入农户发展生产，增加收入。

（责任单位：各辖市、区，市农委、市商务局、市发改委、市经信委、市供销社、市科技局）

（三）促进转移就业脱贫。人社部门要围绕建档立卡低收入人口转移就业，建立健全建档立卡低收入农户劳动力就业登记制度，全面摸清培训和就业意愿。将建档立卡低收入农户全部纳入就业援助范围，按规定享受就业援助政策。对有劳动能力和技能、有转移就业意愿的建档立卡低收入农户，重点帮助联系介绍就业；有劳动能力但缺技能的，重点加强就业培训；年老体弱但具有限劳动能力的，可实施政府提供公益性服务岗位扶持就业，优先安排其在村庄保洁、单位门岗、仓库保管等简单岗位就业。鼓励有创业意愿、有创业能力的农民自主创业、返乡创业，实现创业带

动就业。经信部门要鼓励、引导企业与经济薄弱村建立村企结对机制，因地制宜推进乡镇工业集中区和村级创业点建设，帮助建档立卡低收入农户实现家门口就业。农口部门要鼓励、引导农业龙头企业、农民专业合作社、专业大户吸纳建档立卡低收入农户就业，带动建档立卡低收入农户就业增收。

（责任单位：各辖市、区，市人社局、市经信委、市农委、市委农工办）

（四）加强教育支持脱贫。教育、财政部门要加强政策创新，推进教育扶贫，着力帮助建档立卡低收入农户子女提高受教育水平，阻断贫困代际传递。进一步完善现有的教育资助政策，对建档立卡低收入农户子女落实教育资助，使建档立卡低收入农户子女不因贫失学、辍学。建档立卡低收入农户子女就学与低保户、特困职工同等享受从学前教育到高等教育，各学段全覆盖的政府资助政策。同时，落实帮扶单位开展“一对一”助学帮扶，使建档立卡低收入农户子女“学有所帮”，解决就学的基本生活费用。人社部门要进一步完善就业救助政策，使建档立卡低收入农户应届高校毕业生同等享受就业培训补贴和社会保险补贴，对建档立卡低收入农户高校毕业生实施就业帮扶，并鼓励其自主创业。

（责任单位：各辖市、区，市教育局、市人社局、市财政局）

（五）完善医疗保险和医疗救助脱贫。卫计、人社、民政等部门要研究制定政策措施，提高医疗保险和救助水平，保障建档

立卡低收入人口享有基本公共卫生服务，努力防止因病致贫返贫。对符合条件的建档立卡低收入人口参加城乡居民基本医疗保险个人缴费部分，由医疗救助资金全额补贴。完善医疗救助制度，将符合条件的建档立卡低收入人口全部纳入所在辖市、区的医疗救助范围，享受所在辖市、区的医疗救助政策。将建档立卡低收入人口纳入医疗救助“一站式”即时结算服务范围，对救助对象住院费用，经基本医保、大病保险和其它补充医疗保险支付后，个人自付部分按规定通过医疗救助、临时救助、慈善救助等措施给予帮扶。建档立卡低收入人口的医疗救助、临时救助、慈善救助标准参照低保或低保边缘家庭救助标准执行。卫计、妇联等部门要优先在经济薄弱地区组织实施妇女“两癌”免费筛查、孕前优生健康免费检查等重大公共卫生项目，做到建档立卡低收入人口应查尽查。民政、财政、残联部门要健全完善困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，加强对符合条件的建档立卡低收入残疾人康复服务和医疗救助的政策扶持。

（责任单位：各辖市、区，市卫计委、市人社局、市民政局、市妇联、市残联、市财政局、市红十字会）

（六）实行农村最低生活保障兜底脱贫。民政部门要加强和改进农村低保工作，建立完善保障标准、补助水平与经济社会发展相适应的自然增长机制和与物价上涨相挂钩的联动机制，“十三五”期间扶贫标准与低保标准相互衔接，对无法依靠产业扶持

和就业帮扶脱贫的建档立卡低收入农户实行政策性保障兜底。加强建档立卡低收入农户经济状况核查工作,把所有符合条件的建档立卡低收入农户纳入低保救助范围,做到应保尽保。对不符合低保标准且低于低保标准2倍以内的建档立卡低收入农户,可按所在辖市、区的低保边缘救助标准给予帮扶。加强低保与扶贫开发数据互联互通,实现动态监测,资源共享。要提高农村特困人员供养水平,改善供养条件。健全城乡居民基本养老保险制度,逐年提高养老金标准,有效减少因老致贫返贫。民政要会同残联、人社部门,对家庭生活困难、靠家庭供养且无法单独立户的成年无业重度残疾人,经个人申请,可按照单人户纳入最低生活保障范围。

(责任单位:各辖市、区,市民政局、市残联、市人社局、市红十字会)

(七)探索资产收益脱贫。财政部门要会同农口部门,积极探索财政资金使用管理方式,财政专项资金和其他涉农资金投入扶贫开发项目形成的资产,对具备条件的地方,在不改变用途和做好资产确权的基础上,可折股量化给当地经济薄弱村和建档立卡低收入农户,特别是丧失劳动能力的建档立卡低收入农户。农工办系统要加强扶贫资产的经营管理,扶贫资产可由村集体、合作社或其他经营主体统一经营,对实现脱贫农户给予一定巩固期优惠持股,期满后收归村集体经济组织持有管理。对于利用扶贫

资金发展物业的，其收益要划出 50%用于本地建档立卡低收入农户分配。支持农民专业合作社和其他经营主体通过土地托管、吸收建档立卡低收入农户土地经营权入股等方式，带动建档立卡低收入农户增收脱贫。

（责任单位：各辖市、区，市委农工办、市财政局）

（八）发展壮大经济薄弱村集体经济。各结对挂钩帮扶单位要加大对经济薄弱村发展村级集体经济的支持力度。根据镇、村的区位条件等实际情况，统筹帮扶资金，因地制宜选择发展路径，大力推广适合当地自然环境条件的高效农业产业项目，或者统一建设标准厂房、仓储设施、门面店铺等物业项目，建成后，产权和收益权归村集体。对于本行政区域范围内缺少优势项目的地区，可以探索由辖市（区）统筹建立辖市（区）级帮扶平台，组织实施打包项目、异地抱团发展项目，参与项目建设的村按股份分配收益。农口、财政、旅游等部门要支持经济薄弱村科学开发利用本地生态资源，发展休闲农业和乡村旅游业，拓展农业新功能。经济薄弱村要加强资产管理，积极盘活集体资源，加强开发利用促增收。

（责任单位：各辖市、区，市委农工办、市农委、市财政局、市旅游局，各帮扶单位）

三、保障措施

（一）切实加强组织领导。加强与精准扶贫工作要求相适应

的扶贫开发队伍和机构建设，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。成立“常州市扶贫开发工作领导小组”，统筹全市扶贫开发工作。各成员单位要根据部门职责，做好扶贫开发相关工作。各辖市、区也要建立相应的工作机构，切实加强对扶贫开发工作的组织领导。要加强对扶贫开发工作的考核，严格实行督查问责，做到工作有目标、有计划、有措施、有检查、有奖惩，工作成效将作为党政领导班子考核的重要内容和干部选拔的重要依据。

（责任单位：各辖市、区，市扶贫开发工作领导小组成员单位）

（二）加大财政金融扶持力度。健全财政投入保障机制，财政、农口部门要将扶贫开发与城乡发展一体化、全面建成小康社会有机结合，按照“统筹安排、集中投入、各负其责”的资金整合原则，逐步将用途相近、范围相似的资金纳入统筹整合范围。支农资金、扶贫资金要进一步向经济薄弱地区倾斜。审计、财政部门要切实加强扶贫资金使用管理，强化财政监督检查和审计、稽查等工作，确保专款专用、发挥效益。建立扶贫资金违规使用责任追究制度，纪检监察部门对扶贫领域虚报冒领、截留私分、贪污挪用、挥霍浪费等违纪违规问题，坚决从严惩处。创新农村金融扶贫机制，人民银行、银监分局要牵头组织，创新信贷扶贫机制，着力解决镇、村经济发展资金短缺问题。财政部门要会同金融部门制定激励措施，引导和推动各类金融机构通过创新产品

和服务，调整完善金融资源投向，重点加大对镇、村发展高效设施农业和特色产业等扶贫开发项目的金融支持。各辖市、区要强化政策激励机制，鼓励各类金融机构参与扶贫开发。辖市（区）财政和银行共同出资设立扶贫贷款风险担保机制，辖市（区）财政安排贴息和激励经费。对参加人身意外保险的建档立卡低收入农户，给予人身意外保险保费补助。

（责任单位：各辖市、区，人民银行、银监分局、市财政局、市审计局、市纪委）

（三）加强结对帮扶工作。完善单位结对帮扶，持续开展茅山老区结对帮扶，继续大力推进新一轮“百千万”帮扶工程。各帮扶单位要进一步明确帮扶责任、创新帮扶思路，落实各项帮扶措施，同时结合党建工作开展真情帮扶，促进机关转作风、党员树形象、干部受教育。各辖市、区部门、直属机关等负责本地经济薄弱村及低收入农户结对帮扶。强化干部驻点帮扶，组织部门、机关党工委要围绕基层组织建设，选派政治强、懂经济、善治理、作风正的优秀机关干部到经济薄弱村任第一书记，着力帮助任职村建强村级组织、推动精准扶贫、兴办惠民实事、加强基层治理，推动各项帮扶措施落地见效。进一步发挥茅山老区各驻镇挂职书记的职责，做好本镇帮扶工作组的对接，筹措帮扶资金，推进镇级平台帮扶项目的实施。开展村村结对帮扶，农工办系统要根据优势互补、合作共赢的原则，组织省社会主义新农村建设示范村、

先进村和先富起来的经济强村与经济薄弱村建立结对帮扶关系。要制定具体的激励政策，引导示范村、先进村和经济强村在帮助经济薄弱村转变发展观念、提升领导能力、挖掘发展潜力、开发特色产业、吸纳低收入农户就业等方面多做实事、多谋利益。

（责任单位：各辖市、区，市委组织部、市级机关党工委、市委农工办）

（四）加大基础设施和社会事业投入。发改、交通、水利、国土、卫计、建设、财政部门要加强部门协同，各级每年安排的农村交通、水利、通信等基础设施建设项目，农村教育、文体、卫生等社会事业发展项目，农村实事工程和民生项目等，优先安排到经济薄弱村。对于茅山老区的经济薄弱村，安排的项目不得要求村一级配套。优先实施经济薄弱村的农村公路提档升级，其中茅山老区的道路建设项目和桥梁建设项目建安费执行苏北标准。农业部门要积极推进经济薄弱地区农业综合开发和高标准农田建设，提高农田基础设施水平。粮食部门要推进经济薄弱地区粮食收储设施建设。文广新部门要完善以城带乡联动机制，均衡配置经济薄弱地区公共文化资源，集中实施一批文化扶贫项目，提升经济薄弱地区公共文化服务能力。支持经济薄弱地区挖掘、开发、利用民俗民间文化资源，丰富公共文化服务内容。

（责任单位：各辖市、区，市发改委、市交通局、市水利局、市国土局、市卫计委、市建设局、市粮食局、市文广新局、市委农工办、市财政局）

(五)全面加强基层建设。大力推进经济薄弱村“双强”型领导班子和基层服务型党组织建设,及时将年富力强、群众认可、乐于奉献的同志发展到党的队伍中来。制定激励政策,选拔和培养思想好、作风正、能力强、愿意为群众服务的优秀年轻干部到村任职。引导和鼓励农村致富带头人、企业经营管理人员、外出务工经商人员、高校毕业生等到经济薄弱村工作。完善村级组织运转保障机制,将村干部报酬、办公经费和其他必要支出作为保障重点,不断提高保障水平。加强对基层干部队伍的培训,提高农村基层干部的政策理论和业务水平,不断增强带领群众发展经济、脱贫致富能力。

(责任单位:各辖市、区,市委组织部,市委农工办、市财政局)

(六)广泛动员社会力量参与扶贫开发。工商联、经信等相关部门要积极动员、引导、支持各类企业参与开展村企挂钩帮扶,与经济薄弱村建立挂钩关系,开展资金支持、劳动用工、技术扶持、产业带动、合作开发等多种形式的挂钩帮扶,促进经济薄弱村加快发展。积极鼓励和引导企业家、爱心人士参与、支持扶贫开发,通过捐资捐物等各种形式直接支持建档立卡低收入农户脱贫和经济薄弱村的开发建设。红十字会及相关社会团体要继续加强和完善人道救助、爱心互助等工作,发挥其在政府临时救助体系中的应有作用。地税、财政部门要研究制定对挂钩帮扶企业的

优惠激励政策，企业通过获得公益性捐助税前扣除资格的公益性社会团体，用于经济薄弱村的捐赠支出，按国家规定进行所得税税前扣除。各级在安排企业扶持资金时，优先支持挂钩帮扶取得成效的企业。对吸纳建档立卡低收入农户劳动力达到一定数量的企业，参照有关规定同等享受税收减免等优惠政策。各辖市、区要探索建立扶贫基金，引导全社会投入扶贫帮困工作，作为一种有益的帮扶补充形式，为企业、个人参与扶贫开发，提供通道和路径，营造良好的社会环境氛围。

（责任单位：各辖市、区，市工商联、市经信委、市人社局、市地税局、市财政局、市红十字会）

