巴扶组发〔2020〕8号

关于印发《进一步巩固拓展脱贫攻坚成果构建稳定脱贫长效机制十一条意见》

的通知

各旗县区扶贫开发领导小组、市扶贫开发领导小组成员单位：

现将《进一步巩固拓展脱贫攻坚成果构建稳定脱贫长效机制十一条意见》印发你们，请结合实际认真贯彻落实。

巴彦淖尔市扶贫开发领导小组

2020年3月16日

进一步巩固拓展脱贫攻坚成果构建

稳定脱贫长效机制十一条意见

为深入贯彻落实习近平总书记关于扶贫工作的重要论述，实现高质量脱贫和走在全区前列的目标，聚焦“抓精准、补短板、出亮点”，构建稳定脱贫长效机制，有效防止致贫返贫，全力推进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接。根据自治区《巩固脱贫成果防止返贫致贫的指导意见》(内扶组办发〔2019〕34号）及市委、政府《巴彦淖尔市脱贫攻坚战行动方案(2018—2020年)》(巴党发〔2018〕7号），结合我市实际，提出如下意见。

一、推进扶贫产业发展。按照习近平总书记关于“黄河流域生态保护和高质量发展”和坚决打赢脱贫攻坚战的要求，坚持把产业扶贫作为贫困人口稳定脱贫的主要途径和长久之策，全力推进脱贫攻坚产业扶贫与乡村振兴产业兴旺有机衔接。在绿色发展和山水林田湖草沙综合治理、建设河套全域绿色有机高端农畜产品生产加工服务输出基地上做文章、下功夫，围绕粮油、乳肉绒、果蔬、饲草、中药材、生物质能等六大产业和天赋河套区域公共品牌相结合，建立高标准的现代农业扶贫产业示范园。强化规划引领，各旗县区要加强统筹指导，突出地域特色，制定完善扶贫特色产业发展规划，有效防范化解产业扶贫各类风险，每个贫困旗县至少打造2-3个特色鲜明、带贫面广、有竞争力的扶贫主导产业，确保每个贫困村建成1个特色产业、每个贫困户有1个以上增收项目。突出抓好农牧产业基础建设，推动农牧民合作社和家庭农牧场经营主体发展；加强对农村新型经营主体项目资金、融资贷款、示范评定、用地用电等方面的支持，确保每个贫困村至少有1家经营状况好、带动能力强的新型主体；把利益联结作为企业、合作社政策支持的前置条件，依托龙头企业、农民合作社、家庭农场建立股份合作、订单帮扶、生产托管等产业发展带贫模式，帮助其稳定获得订单生产、劳动务工、保底收益等多渠道收入，把贫困人口牢牢吸附在产业链上，让贫困户更多分享产业链价值链的收益。深入实施消费扶贫，加快推进“快递下乡”工程，推广以购代捐的扶贫模式，完善贫困地区农村物流配送体系；坚持户贷户用户还，依法合规精准发放扶贫小额信贷；落实产业发展指导员制度，提升产业扶贫专家指导组服务能力，实施特聘农技员服务计划，开展科技精准帮扶行动；将产业扶贫纳入旗县区扶贫成效考核和贫困县党政一把手离任审计，推进贫困地区一二三产业融合发展。（责任单位：市农牧局、商务局、发改委、金融办、科技局、审计局、扶贫办，各旗县区党委、政府）

二、完善扶贫资产管理机制。严格执行《内蒙古自治区人民政府关于加强扶贫资产管理的指导意见（试行）》（内政发〔2019〕18号）和《巴彦淖尔市扶贫资产管理办法（试行）》（巴扶组发〔2019〕34号），进一步完善扶贫资金资产决策、使用、监管机制，支持示范带动能力强的扶贫龙头企业、农牧民合作社等新型经营主体，通过吸收土地（草牧场）经营权入股、订单生产、合同收购、牲畜托养等方式，带动贫困农牧民发展优势特色产业。积极推动贫困地区农牧区资源变资产、资金变股金、农牧民变股东改革，通过盘活集体资源、入股或参股等渠道增加嘎查村集体经济。进一步巩固嘎查村集体经济“清零递增”成果，积极探索“合作经济”“乡村旅游”“集体股本”和项目带动等途径，促进嘎查村集体经济不断发展壮大。健全嘎查村集体经济收益分配机制，防止一股了之、泛福利化现象发生。支持村集体采取公积金、公益金、基金等方式，开展公益岗位扶贫、小型公益事业扶贫、奖励补助扶贫、产业扶贫等，推动集体收益差异化二次分配。规范扶贫资产收益分配机制，将财政专项扶贫资金和其他涉农资金投入设施农业、养殖、光伏、乡村旅游等项目形成资产收益，优先用于公益岗位、村内小型公益事业、激励补助等贫困户帮扶及保障支出。扎实开展扶贫资金、资产清产核资，摸清底数，明确扶贫资产所有权、经营权、收益权、监督权、处置权，打造经营高效的组织体系，建立健全扶贫资产资本统计管理台账，保障扶贫资产稳健运营、滚动使用、保值增值、持续惠贫。(责任单位：市财政局、农牧局、扶贫办，各旗县区党委、政府)

三、巩固拓展脱贫成果。对有劳动能力的贫困人口，精准落实产业、就业、科技扶贫政策措施，通过强化劳务协作、技能培训、就业服务、岗位开发、权益维护等措施，提高贫困群众发展生产和务工经商能力，帮助贫困劳动力转移就业。依托种养基地、产业园区、乡村旅游、扶贫车间等，推动贫困劳动力居家就业和就近就地就业。巩固劳务对接平台， 加强市内外劳务协作，健全完善跨区域、常态化的岗位信息共享和发布机制，通过劳务对接实现转移就业。结合乡村振兴战略、 创城工程、生态扶贫等，开发公益性扶贫岗位、实施家庭手工业项目，优先解决通过市场难以实现就业的贫困劳动者就业问题，扶贫产业就业项目要到村到户，增强造血功能，提高贫困群众的参与程度，多措并举增加收入；对无法通过产业就业帮扶脱贫的无劳动能力的贫困群体，在严格落实教育、医疗、住房等保障政策和退耕还林还草、草原生态保护等补助政策的基础上，采取土地流转经营、资产收益、光伏扶贫等方式带动增收，统筹社会保险、社会救助、低保兜底和扶贫开发资源，提高保障能力，做到应扶尽扶、应保尽保。推进农村牧区最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接，确保符合条件的贫困人口按程序全部纳入低保范围，支持有条件的地方适当提高低保补差标准。脱贫攻坚期内，低保贫困户人均纯收入超过当地低保标准后，可给予一定时间的渐退期，实现稳定脱贫后再退出低保范围。完善城乡居民基本养老保险制度，加快农村特困人员供养服务能力建设，探索推进特困人员集中照料和集中供养。支持开展公益慈善捐赠，设立防止返贫致贫专项救助基金。动员组织各类社工机构、志愿服务团队、社会爱心人士开展防止返贫致贫自愿服务。(责任单位：市农牧局、人社局、科技局、市民政局，各旗县区党委、政府)

四、建立防贫监测机制。坚持关口前移，建立防范返贫的综合保障机制，织牢防贫保障安全网。探索建立全方位、差异化、精准化的防贫联防联控机制，统筹就业援助、低保救助、医疗救助、特困救助、临时救助等政策，切实解决救助政策碎片化问题，形成合力，防止因灾因病因残返贫、因市场风险返贫以及不可抗力因素返贫。明确防返贫防致贫群体范围。一是非持续稳定脱贫户， 即脱贫成果不稳定、持续稳定增收能力不强的脱贫户，重点为人均纯收入低于5000元的对象。二是农村牧区非建档立卡低收入 户，即没有纳入建档立卡范围、不享受扶贫政策、人均纯收入5000元以下、且有致贫风险的一般农牧户。三是收入结构不合理、补贴性收入过高且补贴政策到2020年结束或中长期调整涉及到的农牧户。四是因病、因学、因灾、因意外事故、因产业发展失败等原因造成刚性支出较大、导致收入有可能下降到脱贫标准以下的农牧户。完善防返贫致贫数据平台，依托自治区扶贫开发大数据平台和社会救助信息管理系统，完善全区统一、市旗县共享共用的防止返贫致贫数据平台，扶贫、民政、教育、卫健、医保、住建、水利等部门共享共用防贫对象家庭信息、收入状况等数据，做到对象衔接、信息衔接、政策衔接。建立健全监测预警机制，强化监测分析，通过定期跟踪回访、个人申报、系统信息比对等途径，及时掌握返贫致贫情况。强化动态管理，通过现场调查、群众评议、苏木乡镇审核、县级认定，对返贫致贫户及时予以确认。旗县区承担发布预警的主体责任，教育、卫健、医保、住建、人社、残联等部门对因学、因病、因灾、因残等情况导致家庭支出明显超过上年度家庭收入的，及时发布预警信息。旗县区民政部门负责接受个人救助申请，纳入预警信息。及时启动救助，采取“两委”提名、入户调查、数据比对、嘎查村组评议、苏木乡镇研判、系统录入的程序，确定救助对象。建立救助对象工作台账，根据疾病、灾害、子女就学等返贫致贫风险，采取产业就业扶持、重大疾病生活保障、教育专项救助、民政帮扶救助、公益慈善捐赠、防贫保等有针对性救助措施防止返贫致贫。对返贫致贫救助对象，要建立一对一联系服务制度，定期了解救助对象情况，监测救助进程。返贫致贫因素消失且收入持续稳定后，按照嘎查村评定、苏木乡镇审核、旗县区审定程序，评估退出救助范围。遵循规范稳妥的原则，坚持“农户自愿、政府补贴、社会资助、市场调节”的思路，对贫困人口、已脱贫人口、收入水平略高于建档立卡贫困户的群体，为其定制防贫保、产业保、伤残保、助学保等保险。(责任单位：市扶贫办、民政局、残联、教育局、人社局、卫健委、住建局、水利局、医保局、金融办、银保监局，各旗县区党委、政府)

五、保持政策稳定。严格按照习近平总书记提出的“四不摘”要求，脱贫攻坚期内已脱贫的贫困旗县、贫困嘎查村、贫困农牧户，相关政策要保持一段时间，保持政策延续性和稳定性，最大限度发挥政策措施的即期效应和长期效应。坚持摘帽不摘责任，脱贫攻坚期内，保持贫困旗县党政正职稳定，持续实施最严格的考核评估制度，将脱贫人口返贫、贫困旗县退出后续巩固提升等情况纳入扶贫成效考核内容，严肃约谈问责，形成闭环效应。坚持摘帽不摘政策，贫困县摘帽、贫困村出列、贫困人口脱贫后，留出缓冲期，继续执行脱贫攻坚主要政策。坚持摘帽不摘帮扶，各级驻嘎查村工作队、帮扶责任人不撤，保持工作连续性，巩固提升脱贫成果。坚持摘帽不摘监管，把防止返贫放在重要位置，加强返贫动态监测，对返贫人口和新发现贫困人口及时落实帮扶措施；坚持常态化暗访、常态化约谈，确保政策举措精准落实到户到人。贫困旗县摘帽后，要加强脱贫人口后续帮扶和巩固提升，坚决防止出现撤摊子、歇歇脚和转移重心、更换频道等问题。严格执行退出标准和程序，切实把好关，确保脱贫成效经得起历史检验。做好相关政策的评估，开展综合信用评价体系建设并注重结果运用，使脱贫攻坚期后继续执行的政策与建立解决相对贫困长效机制相衔接，从建立制度和社会治理上统筹解决问题。(责任单位：市扶贫开发领导小组各成员单位，各旗县区党委、政府)。

六、提升贫困户基本素质。坚持扶贫与扶志扶智相结合，激发群众的内生动力。加强思想政治教育，扶志气、扶志向，补齐“精神贫困”短板。加强感恩奋进教育，引导群众听党话、感党恩、跟党走。加强新时代文明实践中心建设，不断满足贫困地区农民日益增长的精神文化需求，增强精神力量，提升精神风貌。加强典型总结推广，大力宣传脱贫致富的先进事迹和先进典型，用身边人身边事示范带动贫困群众。开展文化扶贫十进村活动，提升农牧民整体素质，采取“乌兰牧骑+”、典型引路等志智双扶模式， 加强思想、文化、道德、法律和感恩教育，弘扬自尊、自爱、自强精神.创新激发自力更生、自主脱贫的帮扶模式，更多采用生产奖补、劳务补助等机制，推广以表现换积分、以积分换物品的“爱心公益超市”等帮扶做法。加强道德法纪教育，强化村级自治，治理陈规陋习，建设文明乡村，选树一批文明村镇和星级文明户，强化对高额彩礼、薄养厚葬、子女不赡养老人等问题的教育引导。完善村规民约，发挥村民议事会、道德评议会、 红白理事会等群众组织作用，通过自治、法制、德治等多种渠道, 引导群众弘扬传统美德、树立文明新风。探索建立农村牧区诚信综合评价体系，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依法列入失信人员名单。（责任单位：市委宣传部、市文旅广局、司法局、民政局、扶贫办，各旗县区党委、政府）

七、补齐“两不愁三保障”短板。扎实推进义务教育控辍保学，落实“双线控辍保学”责任制，建立失学辍学儿童少年信息台账，做好劝返复学工作；综合运用各项政策，确保贫困家庭义务教育适龄儿童、少年不失学辍学，保障有学上、上得起学，不因贫失学辍学；全面落实教育扶贫资助政策，确保建档立卡贫困家庭学生资助全覆盖、无遗漏；加强教师队伍建设，促进县域内师资均衡配置；实施义务教育薄弱环节改善和能力提升工作，推进乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设，持续改善义务教育基本办学条件。建立健全基本医疗保障制度，进一步完善保障农牧区贫困人口基本医疗的政策措施，确保贫困人口全部纳入基本医疗保险、大病保险和医疗救助等制度保障范围；统筹推进县域综合医改，加强县域医疗共同体建设和基层医疗卫生机构建设，强化基层卫生人才培训培养，消除乡村两级医疗机构人员“空白点”，提升基层医疗服务能力，做到贫困人口看病有地方、有医生，常见病、慢性病能够在县乡村三级医疗机构获得及时诊治，得了大病、重病基本生活有保障。在巩固贫困人口县城内住院“先诊疗后付费”和“一站式”结算全覆盖的基础上，不断优化流程，提高服务质量。推进慢性病签约服务全覆盖，不断提高服务质量，实现签约信息化管理、经常性服务。建立健全农牧区危房改造动态核查的常态化、制度化机制，将组织定期排查和农户申请认定结合起来，加强动态核查，实现动态清零。住建部门结合实际制定推广简明易行的危房鉴定程序，对发现居住C级和D级危房的贫困户等重点对象，通过危房改造或其他有效措施，保障其不住危房；强化易地扶贫搬迁政策落实，加快把易地扶贫搬迁工作重心和政策支持转到后续帮扶上来，针对不同安置方式和安置地区类型，因地制宜加大后续扶持力度，扎实做好乡村产业培育、区域经济发展、就业帮扶、社会融入等各项工作，将搬迁贫困人口纳入社区化管理，确保稳得住、能脱贫、可致富。强力推进饮水安全巩固提升，健全完善农牧区供水工程运行管护机制，逐步实现良性可持续运行，确保贫困人口安全饮水。各旗县区要深入开展脱贫攻坚“回头看”，围绕脱贫目标标准，排查“两不愁三保障”稳定实现情况，建立定期会商机制，随时发现问题，随时列入台账，快速处置到位，确保不影响脱贫进度和质量。(责任单位：市教育局、卫健委、医保局、住建局、发改委、水利局、农牧局、人社局、民政局，各旗县区党委、政府)

八、完善基础设施与公共服务。统筹衔接脱贫攻坚与乡村振兴，研究探索用脱贫攻坚促进乡村振兴，用乡村振兴巩固脱贫攻坚成果，确保贫困群众当期能脱贫、长期可持续，做到长短结合，接续推动贫困地区群众生产生活改善。坚持项目倾斜、资金投入、工作推进力度不减，补短板、强弱项、提档次，稳步提升贫困地区“路、水、电、气、信”等基础设施支撑能力。加快贫困地区“四好农村路”建设，推动交通建设项目向进村入户延伸；推进贫困地区资源路、旅游路、产业路建设。加强贫困地区小型农田水利工程建设，实现灌溉水源、灌排骨干工程与田间工程协调配套；继续推进贫困地区水土保持和水生态建设工程，强化农村饮用水水源环境监管及综合整治。改造提升贫困地区农村配电网，减小供电半径，提高线路联络率。深入推进电信普遍服务试点工作，引导电信服务企业加大投资力度，加快贫困村通讯网络建设，服务贫困地区“智慧农业”建设。加快贫困地区美丽乡村建设，加强贫困村村庄环境整治，强化生活污水处理、生活垃圾治理，扎实推进“厕所革命”，进一步改善农牧区人居环境。不断增加投入，集中解决贫困地区教育、医疗、文化、卫生等方面突出问题，扩大公共服务有效供给，确保贫困地区基本公共服务领域主要指标达到自治区平均水平。（责任单位：市发改委、水利局、住建局、交通运输局、工信局、电业局、财政局、教育局、卫健委、医保局、文旅广局，各旗县区党委、政府）

九、压实脱贫攻坚责任。巩固脱贫成果防止返贫致贫工作在各地扶贫开发领导小组统一领导下开展，落实“市县抓落实”的工作机制和党政一把手负总责的脱贫攻坚责任制，坚持属地管理，市、旗县区党委、政府承担主体责任，旗县党政主要领导是防范返贫致贫工作第一责任人。实行四级书记一起抓，党政同责，深入开展四级书记遍访贫困对象行动。强化各级党委和政府的主体责任，各级纪委监委的监督责任，各级职能部门的监管责任和各类监督检查发现问题的整改责任。由各级扶贫部门统筹推进，发改、民政、教育、卫健、医保、住建、水利、农牧等部门按照行业职责，加强工作指导，抓好协调推进。要结合实际探索防贫模式，具体救助标准、程序等由旗县区自行确定，因地制宜开展防止返贫致贫工作。(责任单位：市委办、政府办、市纪委监委、市委组织部、市扶贫办、发改委、民政局、教育局、卫健局、医保局、住建局、水利局、农牧局，各旗县区党委、政府)

十、加强基层组织建设。深入推进抓党建促脱贫攻坚，切实提升贫困村党组织的组织力，推进贫困地区组织振兴。大力整顿贫困村软弱涣散党组织，加强支部标准化、规范化建设。加强基层组织建设，打造不走的工作队。强化贫困嘎查村党组织书记和“两委”成员教育培训，提高带领群众脱贫致富能力。派强用好第一书记和驻村扶贫工作队，从县以上党政机关选派能打硬仗、善打胜仗的队伍来参加驻村帮扶。发挥乡村两级干部、驻村工作队、帮扶责任人作用，加大政策宣传力度，真正做到家喻户晓，确保救助对象享受便捷高效的帮扶服务。加强考核和工作指导，对不适应的驻村干部及时召回调整。充分发挥乡村两级干部和帮扶责任人作用，落实脱贫防贫工作责任，切实加大脱贫防贫政策宣传，让脱贫防贫政策家喻户晓。各地要从实际出发，量力而行，防止搞形式、走过场，防止过度救助、吊高胃口，引发攀比。要注重发挥救助对象主体作用，激发内生动力，防止政府包办代替。（责任单位：市委组织部、市扶贫办，各旗县区党委、政府）

十一、健全监督监管机制。规范扶贫资金项目使用管理，落实公告公示制度，提高扶贫资金使用效益。强化资金保障，统筹各级财政专项扶贫资金和教育、卫健、医保、住建、民政、水利、农牧等各类财政资金，加大对防止返贫致贫工作的投入力度。鼓励旗县区釆取政府主导、社会参与的方式，筹措防止返贫致贫救助资金，设立专户，加强监管， 确保防贫资金规范精准安全高效使用，切实帮助救助对象阻断“病根”。允许资产收益用于返贫致贫人口救助基金，积极探索支持保险机构开设“防贫保”等险种，创新引入市场化运作方式兜住致贫返贫防线、巩固脱贫成果。进一步加强监察、审计，强化社会、舆论、群众监督，持续深化扶贫领域腐败和作风问题专项治理，力戒形式主义、官僚主义，坚决查处责任不到位、政策不落实、措施不精准、作风不扎实等问题，坚决惩治贪污挪用、截留私分、虚报冒领等行为。狠抓中央巡视、考核、督查及各类监督检查发现问题整改，做到一体推进，不留死角，堵住漏洞，标本兼治，以高质量的整改成果确保脱贫攻坚成色。强化督查考核，把巩固脱贫成果防止返贫致贫纳入脱贫攻坚成效考核范围，严格考核评估和督查重点，推进责任落实、 政策落实、工作落实。(责任单位：市纪委监委、审计局、财政局、扶贫办、教育局、卫健委、医保局、住建局、民政局、水利局、农牧局，各旗县区党委、政府)

各旗县区和各部门可按照本意见制定符合本地本部门实际情况的具体措施，确保落实到位，取得实效。

巴彦淖尔市扶贫领导小组办公室 2020年3月16日印发