

中共海门市委文件

海委发〔2016〕12号



中共海门市委 海门市人民政府 关于印发《海门市“十三五”扶贫开发 专项规划》的通知

海门经济技术开发区、海门工业园区党工委、管委会，各区、镇党（工）委、政府（管委会），市委各部委办局，市各委办局，市各人民团体和直属单位，各垂直管理部门（单位）：

《海门市“十三五”扶贫开发专项规划》已经市委常委会讨论通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

中共海门市委

海门市人民政府

2016年3月23日

海门市“十三五”扶贫开发专项规划

近年来，随着我市经济社会的不断发展，“升级版”小康社会的加速构建，城乡居民的生活水平明显提高，低收入人口数量逐年减少。但由于种种原因，还有部分群众生活不太富裕，少数群众因病、因残、因灾、因祸等，生活仍存在一定困难。为不断加快城乡困难群众脱贫致富奔小康步伐，让更多的改革发展成果普惠于民，努力提高人民群众的获得感和幸福感，现根据《江苏省农村扶贫开发条例》、《中共江苏省委江苏省人民政府关于实施脱贫致富奔小康工程的意见》（苏发〔2015〕35号）、《中共南通市委南通市人民政府关于实施脱贫致富奔小康工程的意见》（通委发〔2016〕4号）等文件精神，特制定我市“十三五”扶贫开发专项规划。

一、总体要求

（一）指导思想。深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，全面落实习近平总书记关于扶贫开发工作的系列重要讲话和指示精神，坚持把扶贫开发作为建成全面小康社会的重要抓手，因地制宜，精准扶贫，切实改善经济薄弱村面貌，提高低收入农户生产生活水平，不断增强农村发展活力和农民内生动力，为加快建设“强富美高”新海门，顺利实现“率先建成创新之城，率先融入苏南发展”新目标奠定坚实基础。

（二）总体目标。到2020年，经济薄弱村年村营收入实现50万元全覆盖，20%的经济薄弱村村营收入达70万元，实现由

贫困村向小康村转变；低收入家庭实现全面小康，2016年底脱贫率达30%、2017年底脱贫率达60%、2018年底脱贫率达100%，在全省提前两年完成“十三五”建档立卡低收入户扶贫帮困目标任务，实现由贫困户向小康户转变。

（三）基本原则

一是坚持党的领导，实行分级负责。充分发挥各级党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，严格执行扶贫开发一把手负责制，市镇村书记一起抓。切实加强经济薄弱村党组织建设，使其成为带领群众脱贫致富奔小康的坚强战斗堡垒。

二是坚持政府主导，凝聚社会合力。强化政府责任，积极引导部门、企业、社会、个人共同发力，实行先富帮后富，努力形成专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的大扶贫格局。

三是坚持精准扶贫，提高帮扶成效。在做好精准识别的基础上，坚持因人施策，因村制宜，找准路子，着力解决好扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何脱贫的问题，真正做到扶真贫、真扶贫、真脱贫，切实提高扶贫成效。

四是坚持群众主体，激发内生动力。深入推进开发式扶贫，处理好政府扶持、社会帮扶、自身努力之间的关系，进一步发扬自力更生、艰苦奋斗、勤劳致富精神，加强引导，创新理念，充分调动经济薄弱村和低收入户的积极性和创造性。注重扶贫先扶志，有效增强低收入人口和经济薄弱村自我发展能力。

五是坚持因地制宜，创新体制机制。突出问题导向，创新扶贫开发路径，实现扶贫资金由“大水漫灌”向“精准滴灌”转变，扶

贫开发资源由多头分散向统筹集中转变，扶贫开发模式由偏重“输血”向注重“造血”转变。

二、扶贫工作机制

(一)健全精准扶贫工作机制。切实抓好精准识别、建档立卡关键环节，夯实新一轮扶贫开发工作基础。按照扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准、帮困责任精准的要求，找准致贫原因，帮助低收入农户逐户制定和落实帮扶措施，精准施策，分类扶持。对有劳动能力的低收入人口，要通过产业扶持、转移就业、教育培训、医疗救助等途径实现脱贫；对完全或部分丧失劳动能力的低收入人口，要加强民政、医疗、教育、残联、工会等部门的政策衔接，真正实现政策兜底性脱贫。要对建档立卡低收入人口定期进行全面核查，建立精准扶贫台账，实行有进有出的动态管理。要建立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，进一步巩固脱贫成果。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。

(二)强化结对帮扶工作机制。一是健全市领导挂钩联系薄弱村制度。市四套班子领导要坚持每季度去挂钩联系薄弱村调研一次，帮助挂钩联系薄弱村在增加村营收入、举办公益事业、化解村级债务等方面出谋划策。二是健全机关部门结对帮扶薄弱村制度。确保每个经济薄弱村至少有一个帮扶部门，帮扶部门主要负责人坚持每季度到挂钩结对的经济薄弱村调研一次，充分利用部门职能优势，在资金、技术、信息方面给予最大的帮助，每年

资助金额不少于 5 万元。三是健全党员干部结对帮扶低收入农户制度。继续开展“万人帮万户，共走幸福路”活动，把党员干部结对帮扶低收入农户作为巩固和拓展党的群众路线教育实践活动成果的重要内容，推动更多党员干部转作风、下基层、接地气，做到帮扶对象不脱贫、帮扶人员不脱钩。四是完善选派优秀党员干部驻村帮扶机制。继续选派优秀机关干部到经济薄弱村担任“第一书记”，协助村级党组织贯彻落实党在农村的方针政策，制定脱贫致富发展措施，真正成为扶贫“精准滴灌”的专用“管道”。五是完善企业与低收入户结对帮扶机制。完善辖区内各类企业与城乡低收入户结对帮扶机制，鼓励企业吸纳有劳动能力的家庭成员入企工作，尤其是积极鼓励企业为“支出型”贫困家庭捐资捐物献爱心。

（三）健全社会力量参与机制。培育践行社会主义核心价值观，弘扬中华民族传统美德，鼓励支持民营企业、社会组织、社会群众广泛参与扶贫开发。引导社会扶贫重心下移，实行到村到户帮扶，使所有低收入农户都有党员干部或爱心人士结对帮扶。充分发挥工会、共青团、妇联等群团组织作用，有针对性地组织开展扶贫济困活动。充分发挥各民主党派、无党派人士在人才和智力扶贫上的优势。充分发挥“10·17”全国扶贫日社会动员作用，广泛开展扶贫志愿者行动计划。大力发展慈善事业，鼓励支持各类慈善组织广泛开展扶贫济困。构建社会扶贫信息服务平台，着力打造扶贫公益品牌，全面及时公开扶贫捐赠信息，提高社会扶贫公信力和美誉度。从 2016 年起，将对全市各帮扶单位进行考

核打分，得分折算后计入年度目标管理绩效考核成绩，并按 20% 比例分别评出扶贫工作先进区镇、先进部门和先进企业。发挥社会导向作用，根据有关规定对扶贫开发作出突出贡献的单位和个人，予以表彰奖励。

三、实施“十大”扶贫工程

扎实推进扶贫开发工作的改革创新，重点实施“十大扶贫工程”，全面完成扶贫开发目标任务。

一是推进基础设施扶贫工程。市发改委、交通局、住建局、国土局、水利局、广电台、供电、通信等部门和单位应当结合各自职责，科学规划和建设经济薄弱村的道路、水利、电力、通信、饮水等基础设施，构建骨干网络，完善末端建设。畅通经济薄弱地区交通主动脉，推动国家、省、市连接经济薄弱地区的重大交通项目建设，强化境内重点交通工程的管理养护。加快经济薄弱地区重大水利工程建设进度，着力抓好小型农田水利工程等建设，提高防洪抗旱、拦水蓄水、调水供水能力，改善经济薄弱村的生产生活条件。大力推进经济薄弱地区农业综合开发和高标准农田建设，提高农田基础设施配套水平。优先实施经济薄弱地区农村饮水安全巩固提升工程，全面解决群众饮水安全问题。加快推进经济薄弱地区电网改造升级，提升农网供电能力和供电质量。加强经济薄弱地区信息基础设施建设，推进宽带网络覆盖经济薄弱村。

二是推进特色产业扶贫工程。坚持把产业发展作为农村扶贫开发的重点，更加注重“造血功能”的培育。根据资源条件和农民

意愿，强化相关支持政策，统筹使用涉农资金，大力发展优质粮油、蔬菜园艺、生态林业、现代渔业、规模畜禽和休闲农业，重点支持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，加快发展农村电子商务，促进低收入农户增收致富。农业局要充分发挥农村扶贫开发地区自然资源优势，推广先进实用技术。农口部门要通过扶持龙头企业、农民专业合作社和家庭农场等经营主体，强化其与低收入农户的利益联结机制，带动和帮助农村扶贫对象发展生产。进一步统筹城乡产业发展，鼓励和引导农产品加工流通业向低收入人口密集地区布局，促进一二三产业融合发展，让低收入农户分享增值收益。建立经济薄弱村、低收入农户稳定增收机制，各帮扶单位要帮助经济薄弱村培育发展符合本村实际的特色支柱产业，有效拓宽脱贫致富渠道。

三是推进转移就业扶贫工程。鼓励和引导各类投资主体到经济薄弱村投资兴业，吸纳低收入农户劳动力就近就地转移就业。健全建档立卡低收入农户劳动力就业申报登记制度，逐村逐户建立台账，全面摸清就业需求和培训愿望。人社部门要加强农村扶贫开发地区低收入农户劳动人口的职业技能培训和就业创业指导、服务，提高针对性，增强实效性，不断增强低收入户就业创业能力，加快推进低收入劳动力转移就业。因地制宜推进区镇工业集中区和村级创业点建设，帮助低收入农户劳动力在家门口就业。支持经济薄弱村建劳务合作社，承接各类公益性服务项目，为低收入农户提供就业岗位。

四是推进教育支持扶贫工程。按照国家实施教育扶贫工程的要求，着力帮助低收入农户子女接受公平有质量的教育，阻断贫困代际传递。教育部门要加强农村扶贫开发地区基础教育和职业教育，制定和完善教育资助制度，提高当地人民群众的基本文化素质和劳动者技术技能。政府教育经费要向经济薄弱地区、基础教育倾斜，大力扶持经济薄弱地区教师队伍建设，制定符合基层实际的教师招聘引进办法，完善城乡统筹的教师补充机制，推动城乡教师合理流动和对口支援，建立一支下得去、留得下、稳得住的一专多能农村教师队伍。合理布局农村中小学校，落实义务教育学校办学标准，改善义务教育薄弱学校基本办学条件，加强寄宿制学校建设，巩固义务教育成果率。健全农村低收入农户学前教育资助制度，帮助低收入农户幼儿接受学前教育。免除建档立卡农户子女中等职业教育、普通高中学杂费，并让未升入普通高中的初中毕业生对口接受中等职业教育。加大对低收入农户大学生的救助力度，对低收入农户未就业的高校毕业生提供就业支持。组织实施职业技能提升计划和低收入农户教育培训工程，引导企业扶贫与职业教育相结合，鼓励职业院校和技工学校招收低收入农户子女，使低收入农户劳动力至少掌握一门致富技能。继续与上海工程技术学院等院校开展合作，将符合条件的低收入农户家庭的孩子输送至该学院学习深造，大力培养技术型人才，为就业创造有利条件，彻底解决低收入家庭的贫困问题。

五是推进基本医疗扶贫工程。落实国家实施健康扶贫工程要求，保障建档立卡低收入人口享有基本医疗卫生服务，为全市建

档立卡低收入农户缴纳新型农村合作医疗和大病保险个人筹资部分，努力防止因病致贫返贫。提高城乡居民基本医疗保险和大病保险制度实际筹资水平，门诊统筹全面覆盖所有经济薄弱村，减少建档立卡低收入人口大病费用实际支出。建立低收入人口健康卡，将全市建档立卡低收入家庭中患重特大疾病的人口全部纳入医疗救助范围，加强医疗保障与社会救助的衔接，加大对建档立卡低收入人口临时救助、慈善救助等救助力度。积极探索和试点低收入人口大病“先诊疗后付费”的结算机制。加强经济薄弱地区传染病、地方病、慢性病等防治工作。实施经济薄弱地区新生儿疾病免费筛查、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。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，加大符合条件的建档立卡低收入残疾人康复服务和医疗救助力度，扩大纳入基本医疗保险范围的残疾人医疗康复项目。卫计部门要加强农村扶贫开发地区医疗卫生机构和队伍建设，改善医疗与康复服务设施条件，组织开展诊疗服务、技术培训等帮扶活动，提高农村地区的医疗技术水平和服务能力。

六是推进政策保障扶贫工程。完善农村最低生活保障制度，健全低保标准动态调整机制，力争到“十三五”期末，真正实现城乡低保标准一体化。推进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助脱贫的低收入农户实行政策性保障兜底。强化农村低保申请家庭经济状况核查工作，将所有符合条件的低收入农户家庭纳入低保范围，做到应保尽保。对丧失劳动能力的贫困残障人群，可以单人立户纳入低保范围。加大临时救助

制度实施力度，帮助低收入农户解决特殊困难。提高农村特困人员供养水平，改善供养条件。加强农村低保和扶贫开发数据的互联互通、资源共享信息平台建设，实现动态监测管理。各帮扶单位要积极创造条件，引导和帮助低收入农户家庭积极参加基本养老保险、生育保险、工伤保险等。健全完善城乡居民基本养老保险制度，逐年提高基础养老金标准，逐步提高保障水平，有效减少因老致贫返贫。

七是推进资产收益扶贫工程。积极创新财政资金使用管理办法，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，投入经济薄弱地区设施农业、养殖、水电、乡村旅游等项目形成的资产，具备条件的可折股量化给当地经济薄弱村和低收入农户，丧失劳动能力的低收入农户，其资产可由村集体、合作社或其他经营主体统一经营。扎实做好扶贫资产确权登记工作，对实现脱贫的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，促进扶贫资产滚动发展，长期发挥效益。支持农民合作社和其他经营主体通过土地托管、吸收农民土地经营权入股等方式，带动低收入农户增收脱贫。

八是推进科技服务扶贫工程。积极开展科技扶贫，加强农村基层农技推广体系建设，推广应用先进适用技术，解决经济薄弱村发展特色产业关键技术问题。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。鼓励各类高层次专业技术人才和高技能人才为经济薄弱村提供科技咨询、项目合作、技术攻关、人才培养等服务。强化政策激励，鼓励各类

人才扎根经济薄弱村建功立业，对表现优秀的人员在职称评聘等方面给予倾斜。科技部门要建立健全符合经济薄弱村实际的新型科技服务体系，选派人员进行科技帮扶，加强科技服务，推动科技成果转化。

九是推进金融支持扶贫工程。引导商业性、政策性、开发性、合作性等各类金融机构加大对扶贫开发的金融支持。鼓励各类金融机构为农村低收入农户提供免抵押、免担保扶贫小额信贷。鼓励“通农贷”等专项资金，投向扶贫开发项目，支持经济薄弱村发展特色产业和低收入人口就业创业。扩大农业保险覆盖面，支持经济薄弱地区发展特色农产品保险。加强经济薄弱地区金融服务基础设施建设，优化金融生态环境。

十是推进行业支持扶贫工程。市发改委、交通、住建、国土、水利、广电、电力、通信等部门和单位要结合各自职责，将改善农村扶贫开发地区发展环境和条件列入相关专项规划，优先实施农村扶贫开发地区道路、农田灌溉、安全饮水、危房改造、电力、通信等基础设施建设，改善农村扶贫开发地区生产生活条件。民政、文化、旅游等部门要放大职能优势，通过实施救济救助、发展文化事业、促进旅游开发等措施，积极开展行业扶贫开发工作。结合“十三五”全市“美丽乡村”建设，大力发展乡村旅游业，打造乡村观光、休闲、采摘等项目活动。

四、支撑保障

（一）组织保障

1.强化扶贫开发工作责任制。实施新一轮扶贫开发工作是我

市“两个率先”建设的一项政治任务，必须加强领导，明确责任。各级党委、政府是本地区扶贫开发责任主体，党政主要负责同志必须是“第一责任人”。各地、各部门要及时充实和调整扶贫开发工作领导小组成员，完善工作体系，做到有领导分工，有工作机构，有工作人员。各级领导干部要自觉践行党的群众路线，切实转变作风，把高标准、严要求、实作风贯穿于扶贫开发工作始终，确保全面完成“十三五”扶贫开发目标任务。

2.发挥基层党组织战斗堡垒作用。抓好以村党组织为领导核心的村级组织配套建设，集中整顿软弱后进村党组织，选好配强村级领导班子，突出抓好村党组织带头人队伍建设，充分发挥党员先锋模范作用，提高经济薄弱村党组织的凝聚力、战斗力、创造力。注重选派思想好、作风正、能力强、愿意为群众服务的优秀年轻干部、退伍军人、高校毕业生等到经济薄弱村任职。对在扶贫一线干出成绩、群众欢迎的驻村干部，要重点培养使用。加快推进经济薄弱村村务监督委员会建设，继续落实好“四议两公开”、村务联席会等制度，健全村民自治机制，通过一事一议民主协商，组织广大群众自觉参与扶贫开发。

3.扎实做好扶贫开发宣传工作。坚持正确舆论导向，准确解读党和政府扶贫开发的决策部署、政策举措，生动报道各地、各部门精准扶贫、精准脱贫的丰富实践和先进典型，大力营造良好氛围，为扶贫开发提供强大精神动力。创新扶贫开发宣传方式，充分发挥各类传统媒体和新媒体的特点和优势，传播好扶贫济困的正能量。

4.加强扶贫开发队伍建设。强化扶贫开发领导小组和工作机构建设，充分发挥职能作用。扶贫开发任务重的区镇，扶贫开发工作领导小组组长必须由党政主要负责同志担任，并切实抓好统筹协调、督促落实、检查考核等工作。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，完善市镇两级扶贫开发机构的设置、职能，充实配强扶贫开发工作力量。强化扶贫干部作风建设，加大培训力度，全面提升扶贫干部队伍能力水平。

(二)资金保障。充分发挥政府投入在扶贫开发中的主导作用，积极开辟新的资金来源。在扶贫开发中推广政府与社会资本合作、政府购买服务等模式，确保扶贫资金的投入与完成脱贫致富奔小康工程的任务相匹配。各地、各部门安排的各项惠民政策、项目、工程，要最大限度地向“十三五”经济薄弱村倾斜。我市将根据本地区扶贫开发工作需要，建立与我市经济发展水平相适应的财政扶贫投入保障机制，积极调整财政支出结构，并将专项扶贫资金列入财政预算。“十三五”期间，市财政将每年安排不少于300万元专项扶贫资金，用于对整村推进的低收入农户帮扶；同时，市财政将每年安排500万元专项扶贫资金，用于对海门市级经济薄弱村的帮扶。对南通市级经济薄弱村，按照南通市相关文件要求，及时落实配套补助资金。

(三)法治保障。各地、各部门要善于运用法治思维和法治方式推进扶贫开发工作，全面贯彻《江苏省农村扶贫开发条例》，在规划编制、项目安排、资金使用、监督管理等方面提高规范化、制度化、法治化水平。严格落实各项法规规定，加强执法检查监

督，确保《条例》明确的法定责任履行到位。切实加强扶贫资金使用管理，全市各地、各部门，特别是经济薄弱村及扶贫开发整村推进村要切实规范扶贫资金用途，提高资金使用效益。强化财政监督检查和审计、核查等工作，确保专款专用、发挥效益，让低收入农户得益受惠。建立扶贫资金违规使用责任追究制度，纪检、审计、财政、扶贫办等部门要加强对扶贫帮困资金的使用监管，对扶贫领域虚报冒领、截留私分、贪污挪用、挥霍浪费等违法违规问题，及时督促整改，并依法依规从严惩处。

附件：“十三五”扶贫工作主要目标任务一览表

附件

“十三五”扶贫工作主要目标任务一览表

指标名称		至 2020 年工作目标	责任单位
低收入人口	低收入人口脱贫率	完成省建档立卡低收入人口全部脱贫，脱贫率达 100%	帮扶单位
	低收入人口年人均可支配收入增幅	每年递增 10%	帮扶单位
经济薄弱村村营收入	村营收入达 50 万元的村比例	实现 50 万元村营收入的经济薄弱村比例达 100%	各地各部门
	村营收入达 70 万元的村比例	实现 70 万元村营收入的经济薄弱村比例达 20%	
基础设施扶贫	主干道水泥路覆盖率	主干道路交通实现水泥路全覆盖	交通局
	薄弱村公交覆盖率	公交覆盖率达 100%	交通局
	供水覆盖率	人畜安全供水覆盖率达 100%	卫计委
	生活垃圾无害化处理率	生活垃圾无害化处理率达 100%	环保局
	社区综合服务设施覆盖率	社区综合服务设施覆盖率达 99%	民政局
教育扶贫	教育入学率	低收入家庭子女学前教育、义务教育、高中教育、职业教育入学率均达 100%，不因经济困难辍学	帮扶单位
	职业教育与就业一体化覆盖率	低收入家庭实现全覆盖	帮扶单位
医疗扶贫	基础医疗与康复服务设施覆盖率	基础医疗与康复服务设施覆盖率达 100%	卫计委
政策扶贫	城乡最低生活保障标准并轨覆盖率	低收入人口最低生活保障标准并轨率达 100%	民政局
	基本医疗保险覆盖率	低收入人口基本医疗保险覆盖率达 100%	帮扶单位
	基本养老保险覆盖率	低收入人口基本养老保险覆盖率达 100%	帮扶单位
科技扶贫	新型科技服务覆盖率	薄弱村均有科技人员帮扶，实现科技服务全覆盖	科技局
行业扶贫	“美丽乡村建设旅游村”数	5 个经济薄弱村获“省美丽乡村建设旅游村”	旅游局
	危房改造率	低收入农户危房改造率达 100%	住建局
整村推进	整村推进扶贫开发行政村个数	完成 100 个行政村整村推进扶贫开发项目	扶贫办

抄送：市人大常委会、市政协，市纪委，市法院、市检察院，市人
武部。

中共海门市委办公室

2016年3月23日印发
