

# 禄丰市巩固脱贫攻坚推进乡村振兴领导小组文件

禄巩固振兴组发〔2021〕4号

---

## 禄丰市巩固脱贫攻坚推进乡村振兴领导小组关于印发《禄丰市防止返贫动态监测和帮扶实施方案》的通知

各乡镇巩固脱贫攻坚推进乡村振兴领导小组，市巩固脱贫攻坚推进乡村振兴领导小组各成员单位：

现将《禄丰市防止返贫动态监测和帮扶实施方案》印发你们，请认真抓好贯彻落实。

禄丰市巩固脱贫攻坚推进乡村振兴领导小组

2021年11月4日

---

禄丰市巩固脱贫攻坚推进乡村振兴领导小组办公室

2021年11月4日发

# 禄丰市防止返贫动态监测和帮扶实施方案

根据《中央农村工作领导小组关于健全防止返贫动态监测和帮扶机制的指导意见》（中农组发〔2021〕7号）、《云南省巩固脱贫攻坚推进乡村振兴领导小组关于健全防止返贫动态监测和帮扶机制的实施意见》（云巩固振兴组〔2021〕1号）和《楚雄州防止返贫动态监测和帮扶实施方案》（楚巩固振兴组发〔2021〕5号），为全面做好全市防止返贫动态监测和帮扶工作，结合我市实际，制定如下实施方案。

## 一、总体要求

按照党中央、国务院的部署要求，“十四五”时期，要在全面解决绝对贫困问题基础上，实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。巩固拓展脱贫攻坚成果是实现有效衔接的基础和前提，要清醒地认识到，当前全市还有一些脱贫户的发展基础比较脆弱，一些边缘户还面临致贫风险，一些农户会因病因灾因意外事故等导致基本生活出现困难，原深度贫困县摘帽时间较晚，经济社会发展基础薄弱，容易发生返贫现象。健全防止返贫动态监测和帮扶机制是从制度上预防和解决返贫问题、巩固拓展脱贫攻坚成果的有效举措。全市各级各部门要充分认识到健全防止返贫动态监测和帮扶机制的重要意义，全面贯彻落实省、州会议精神，全力巩固拓展脱贫攻坚成果，树牢底线思维，持续压实责任，继续精准施策、补齐短板、消除风险，做到早发现、早干预、早帮扶，切实防止返贫，坚决守住防止规模性返贫的底线。

## 二、工作任务

**（一）明确监测对象。**以家庭为单位，对脱贫户和实际在农

村生产生活、享受农村公共服务及待遇的农村常住人口中重点人群按月排查，将存在返贫风险的脱贫不稳定户、存在致贫风险的边缘易致贫户以及因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难户，纳入防止返贫动态监测对象，做到应纳尽纳、应帮尽帮，重点监测其收入支出状况、“两不愁三保障”及饮水安全状况等。重点关注大病重病和负担较重的慢性病患者，重度残疾人及三、四级智力或精神残疾人，失能老年人口等特殊群体的家庭，同时还要重点把握以下几个方面：

1.监测户家庭成员识别原则上以公安部门户籍管理信息为准，对“户在人不在、人在户不在”的情况，按照居住在同一住宅内，与户主共同生活或共享开支的成员为准。

2.对于生活在农村、掌握农业生产资料、主要从事农业生产，并未实际享受城镇居民应有的公共服务及待遇的“农转城”人口，以及易地扶贫搬迁“进城集中安置”人口，可以按识别标准和程序确定为监测对象。

3.集中供养人员不纳入监测对象管理。分散供养人员与其实际共同生活家庭整体评判是否符合监测标准，达到监测标准的整体纳入监测对象管理和帮扶。

4.要准确分类识别不同类型监测对象。对家庭年人均纯收入低于6000元，且返贫风险长期存在难以控制的农户纳入脱贫不稳定户和边缘易致贫户；对家庭年人均纯收入超过6000元，因病因灾因意外事故等导致短期收入骤减或支出骤增，基本生活出现严重困难，扣减医疗、教育等合规自付支出后“纳入监测对象的人均纯收入参考范围”低于6000元的农户纳入突发严重困难户。

**（二）合理确定监测范围。**以脱贫攻坚期国家扶贫标准的

1.5 倍（2021 年监测底线为 6000 元）为底线，市级每年年初根据省、州监测底线，综合全市社会经济发展条件、物价指数变化、农村居民可支配收入增幅、农村低保标准调整等因素，动态确定全市监测底线，各乡镇根据监测底线实事求是地确定监测对象规模。

**（三）科学认定监测范围。**将符合条件的实际在农村生产生活、享受农村公共服务及待遇的农村常住人口纳入监测对象管理。以全市监测底线为重要参考，充分结合各行业部门相关工作信息（各部门职能职责及工作要求见附件）按照“1+X”的标准进行综合研判和识别，符合条件的按程序纳入监测对象管理。识别时有 10 类情形的原则上不得纳入监测对象，特殊情况确需纳入的，要查实情况并对群众做出专门说明。**原则上不得纳入监测对象的 10 类情形：**

- 1.有家庭成员或户主的父母、配偶、子女为国家公职人员的。
- 2.有家庭成员任“村三委”干部并定期领取薪酬的。
- 3.购买了消费型汽车的。
- 4.在城镇拥有自建房或购买商品房、门面房以及其他经营用房的。
- 5.在市场监管部门注册登记公司、企业并实际开展经营活动的。
- 6.种植、养殖大户或雇佣他人从事生产经营活动的。
- 7.为享受监测对象帮扶支持，故意分户、并户，不符合监测对象识别条件的。
- 8.空挂户或为套取帮扶支持将户口迁入村组的空挂人口。
- 9.死亡人员、服刑人员、失踪人员以及与户主不共享开支或

收入的人员。

10.纳入失信惩戒不符合监测对象识别条件的。

**（四）防止规模性返贫。**市级各部门和乡镇要按照职能职责实时监测气象灾害、地震灾害、地质灾害、森林草原火灾和生物灾害等自然灾害以及疫情等各类重大突发公共事件带来的影响，全力防范大宗农副产品价格持续大幅下滑、农村劳动力失业明显增多、乡村产业项目失败、大中型易地扶贫搬迁集中安置区搬迁人口就业和社区融入等方面的风险隐患，发现解决因工作、责任、政策落实不到位造成的返贫现象，及时排查预警区域性、规模性返贫风险，制定防范措施，落实帮扶举措，坚决守住防止规模性返贫的底线。

### **三、监测机构及职能职责**

构建市、乡（镇）、村（社区）、组四级防止返贫监测网络，构建“横向到边，纵向到底”的监测体系，按月开展动态监测和分析研判。

**（一）村民小组监测点。**村民小组设立监测点，由村民小组党支部书记或小组长、村民代表等人员担任。负责排查发现本小组风险户，对存在“两不愁三保障”、收入及饮水安全短板或返贫风险的农户，第一时间报告村级监测站，确保风险排查不漏一户。

**（二）村级监测站。**村（社区）设立监测站，由驻村第一书记或村党组织书记、驻村工作队员、乡村干部组成，负责对小组上报的风险户、“云南省政府救助平台”救助对象、农户自主申报和行业部门监测预警信息进行入户调查核实，逐户分析存在的风险点和产生风险的原因，提出化解风险的帮扶需求，建立纸

质工作台账，并将名单及帮扶需求上报乡镇监测所。

**（三）乡镇监测所。**乡镇设立监测所，负责将市级监测中心下发的监测预警信息、云南省政府救助平台救助名册分解到各村（社区），对各村（社区）上报的风险户进行入户调查和审核，按照一户一策，因户精准制定帮扶措施，并将名单和帮扶措施报市监测中心，落实监测对象帮扶责任，同时统筹抓好健康帮扶、教育帮扶、住房安全保障、产业帮扶、就业帮扶等各项政策措施的落实。负责开展监测对象帮扶成效评议、风险消除情况评估。

**（四）市级监测中心。**在市乡村振兴局设立市级监测中心，市级行业部门须明确 1 名监测员，根据工作需要适时参与监测中心工作。市级监测中心负责将州级监测中心下发的监测预警信息分解到各乡镇，负责防止返贫监测帮扶市级监测预警、工作调度、业务培训、监督检查，统筹帮扶力量，组织数据比对、分析汇总，撰写监测报告，负责帮扶措施落实分析、跟踪督办等。

#### **四、工作方法及程序**

##### **（一）监测对象识别**

防止返贫动态监测帮扶工作要坚持实事求是，严格遵循早发现、早干预、早帮扶的原则。监测对象风险识别收入计算周期为识别前一月往前推算 12 个月（如 2021 年 9 月识别的监测对象，则收入计算周期为 2020 年 9 月至 2021 年 8 月）。监测对象按下列程序识别：

**1.群众自主申报。**“全国防返贫监测系统手机 APP”、“全国防止返贫监测和乡村振兴咨询服务平台”和云南省“政府救助平台”常年开放，要持续加大宣传力度，积极引导有困难的群众使用平台自主申报，市级部门及时受理。

**2.综合研判分析。**四级监测网络具体负责防止返贫动态监测工作，要健全监测对象快速发现和响应机制，通过监测员日常监测、按月排查、行业部门筛查预警、农户自主申报等多途径相互协同的监测方式开展监测。村级监测站组织驻村工作队员、乡村干部根据村情民情、产业就业变化、农户家庭突发事件等情况定期开展排查；市级监测中心综合分析各部门工作数据和媒体、信访等渠道反馈的信息，形成到户预警线索信息，按月反馈到乡镇、村；由村级监测站在排查时对预警线索信息进行核实；村级监测站、乡镇监测所根据监测员日常监测、农户自主申报和预警线索信息调查核实相关情况，逐级开展综合研判分析，确定重点核查对象。

**3.实地调查。**由村级监测站组织驻村工作队员、乡村干部对重点核查对象逐户实地调查，主要核查农户的人口、收入、住房、饮水、财产以及家庭成员从业、健康、劳动力、就学、家庭变故等情况，重点查清农户收入稳定性、产业持续性、就业稳定性、因病因灾因意外等刚性支出、“两不愁三保障”及饮水安全等变化情况，摸清返贫风险点。监测人员按照《防止返贫监测对象信息采集表》进行信息采集，凡拟纳入监测对象的农户，要组织农户填写纳入监测申请，签署授权承诺书（承诺提供的情况真实可靠，同意授权依法查询家庭资产、医疗开支、教育开支等信息）。入户调查人员要对信息数据的真实性、准确性负全责，并对信息数据进行认真整理，形成必要的基础档案。

**4.村级评议公示。**在实地调查的基础上，以行政村为单元按月提出拟认定为脱贫监测户、边缘易致贫户和突发严重困难户名单，由村级监测站召集主持有关村民小组党员和户主参加的会

议，把名单向群众公布，听取群众意见建议。对群众提出的意见建议和反映的问题要组织核实，并及时向群众反馈。公开评议后，将拟纳入监测对象名单提交村“两委”会研究，因户因人提出帮扶措施，采取线下线上同时公示的方式，在村民小组公开场所及云南省“政府救助平台”网络渠道公示5个工作日。对举报或反映的问题，由乡镇人民政府组织及时调查核实处理；无异议后报乡镇审核。

**5.乡镇审核。**乡镇在抽查核实的基础上，召开专题会议研究村级上报拟纳入监测对象名单，结合村级提出的帮扶措施，逐户明确帮扶措施，上报市乡村振兴部门确定。

**6.市级确定。**各乡镇于每月18日以前将拟纳入监测对象逐级上报市乡村振兴局，汇总后市局于每月20号前统一上报州乡村振兴局。由州乡村振兴部门牵头公安、财政、人社、自然资源、住建、市场监管等部门于每月25日以前完成车辆、公职人员、房产、经营实体等家庭资产信息核查反馈市级；市乡村振兴部门对拟纳入监测对象牵头联审，组织教育、公安、民政、财政、人社、自然资源、住建、农业农村、卫健、市场监管、林草、医保、统计（调查）、残联、人民银行等部门复核家庭资产信息和基本信息，核准户口、房产、车辆、国家公职人员、经营实体、健康状况、就学情况、外出务工、家庭成员关系等重点信息，将符合条件的确定为监测对象，并报市巩固脱贫攻坚推进乡村振兴领导小组，明确帮扶主责部门，落实帮扶措施，及时组织乡镇将相关信息录入“全国防返贫监测信息系统”中。

## **（二）监测对象帮扶**

监测对象帮扶要根据监测对象的风险类别和发展需求及时精准开展，对风险单一的，实施单项措施，防止陷入福利陷阱；

对风险复杂多样的，因户施策落实综合性帮扶措施；对有劳动力的，坚持开发式帮扶方针，促进稳定增收；对无劳动能力或部分丧失劳动能力且无法通过产业就业获得稳定收入的，依规纳入农村低保或特困人员救助供养范围，做好兜底保障；对内生动力不足的，持续扶志扶智，激发内生动力，增强发展能力。帮扶措施要在村内公示，接受监督。市巩固脱贫攻坚推进乡村振兴领导小组要根据监测户返贫风险类型及帮扶需求，及时分类将名单推送至相关行业部门，由行业部门按照缺什么补什么的原则，因户施策、分类帮扶，确保监测对象及时得到精准有效帮扶。已经落实的帮扶措施要及时录入“全国防返贫监测信息系统”。

**1.产业帮扶。**对具备发展产业条件的监测对象通过产业发展巩固脱贫成果，要帮助理清发展思路，谋划增收项目，加强生产经营技能培训。提供小额信贷政策支持。给予资金扶持，资金使用通过以奖代补与帮扶对象相衔接，与风险消除相挂钩。动员龙头企业、专业合作社、致富带头人等带动其发展生产。建立“双绑机制”，建立专业合作社，让单家独户加入合作社，与合作社绑定发展；培育或引进龙头企业，让专业合作社与龙头企业绑定发展，通过“双绑”将农户、合作社、龙头企业形成稳定利益联结和分工合作机制，将小农户带入大市场。

**2.就业帮扶。**对有劳动能力且有外出务工意愿的监测对象，要通过技能培训就业“一条龙”服务，提升就业意愿、就业能力，实现就业培训全覆盖；加大外出转移就业力度，加强与劳务输入地对接，用好东西部协作机制，培育区域劳务品牌，提高低收入人口外出转移就业组织化程度，通过劳务协作、帮扶车间建设、技能培训、一次性交通补助等方式帮助其转移就业；继续加强就

近就地就业岗位开发，多渠道安置监测对象，鼓励监测对象参与农村项目建设，生态护林员、村庄保洁员等乡村公益性岗位，优先安排监测对象就业；加强大型易地扶贫搬迁安置区、低收入人口聚集区以工代赈项目实施力度，确保监测对象培训后人人能就业。

**3.志智帮扶。**接续开展“自强、诚信、感恩”主题教育，克服“等靠要”思想，激发群众内生动力。积极开展乡风文明建设，深入推进农村移风易俗，对子女不赡养老人、薄养厚葬、高额彩礼、大操大办等不良风俗，通过正面引导、道德谴责、村规民约、司法干预等措施，防止因不履行赡养义务和非生产生活必需高额支出而返贫。总结推广自强不息、自力更生先进典型，用身边人身边事示范带动教育群众。

**4.保险帮扶。**坚持政府引导、社会参与、公开透明的原则，建立以市级财政投入为主，援建资金、社会帮扶资金为辅，鼓励社会各界共同捐资设立精准防贫基金或防贫保险，专项用于防贫救助。

**5.社会帮扶。**持续深化定点帮扶，广泛动员社会力量参与，开展助学助教、医疗义诊、养老助老等服务，对监测对象持续开展帮扶。

**6.综合保障帮扶。**针对监测对象临时性困难，要加大民政救助、教育资助等政策性补助，帮助减少支出。对无劳动能力的监测对象，进一步强化低保、医疗、养老保险和特困人员救助供养、资产收益等综合性保障措施。对因残、因灾、因意外返贫的监测对象，及时落实残疾人两项补贴、临时救助、防贫保等帮扶措施，保障其基本生活。对于监测对象存在饮水预警风险的，水务部门

要围绕“水质、水量、取水方便程度和供水保证率”四项指标进行排查、保障并消除预警风险。对于存在住房预警风险的，住建部门要按照“危房不住人、住人无危房”的原则进行核查，采取“一户一方案”等措施消除预警风险。对于存在因学预警风险的，由教育部门迅速落实教育帮扶政策。对突发重大疾病或医疗负担较重的监测对象，由卫健、医保、民政等部门依规迅速落实健康帮扶、临时救助等政策。鼓励各乡镇创新帮扶手段和方法，及时化解返贫风险。

### **（三）监测对象风险消除**

**1.开展帮扶成效评议。**各乡镇要以行政村为单元，每年至少组织开展一次监测对象帮扶成效评议工作。紧紧围绕“两不愁三保障”，逐户对帮扶措施的针对性和有效性、返贫风险消除情况、家庭收入稳定性、家庭成员内生动力等情况进行综合分析研判，对风险消除稳定性较弱，特别是收入不稳定、刚性支出不可控的，在促进稳定增收及减轻家庭刚性支出负担、保障基本生活等方面继续给予精准帮扶。对无劳动能力的，持续落实社会保障措施，长期跟踪监测。对风险稳定消除的，召开村（组）党员群众参加的评议会，通报情况听取群众意见。

**2.严格风险消除程序。**对评议后，达到风险消除的监测对象，要按“怎么进、怎么出”的原则，参照监测对象识别方法步骤，在监测对象知情同意的前提下，经实地调查公示、逐级审定等环节，由市乡村振兴局组织各乡镇在全国防返贫监测信息系统中标注“风险消除”，不再进行监测帮扶。

## **五、工作要求**

**（一）加强组织领导。**防止返贫动态监测帮扶工作是巩固

拓展脱贫攻坚成果，接续乡村振兴的重要举措，各乡镇、市级有关部门要把防止返贫、巩固拓展脱贫攻坚成果摆在更加突出的位置，切实提高政治站位，严格落实“四个不摘”工作要求，层层压实工作责任，市巩固脱贫攻坚推进乡村振兴领导小组将实现一月一监测、一月一研判、一月一通报、一月一调度工作机制。各乡镇党委、政府是防止返贫动态监测和帮扶工作的责任主体，党委、政府要承担主体责任。乡镇党政主要负责人是第一责任人，对防止返贫动态监测和帮扶工作负总责，并对发生规模性返贫承担领导责任。乡（镇）党政主要负责人承担直接责任，乡镇监测所、村级监测站要承担具体责任。各行业部门要全面参与工作，按《禄丰市防止返贫监测帮扶相关行业部门工作职责》落实职能职责、及时提供部门工作数据，并对录入“全国防返贫监测信息系统”中的行业数据承担筛查、比对、核准责任，对部门职责范围内相关信息的准确性、真实性负责。市巩固脱贫攻坚推进乡村振兴领导小组要通过防止返贫动态监测帮扶工作，全面落实数据管理和共享联席会议制度，充分利用大数据技术手段提升监测准确性，提升工作管理水平和能力，市乡村振兴局、各乡（镇）乡村振兴办要对信息录入质量承担直接责任。

**（二）精心周密组织。**各乡镇党委、政府要全面强化防止返贫监测帮扶工作的组织领导，强化统筹、细化工作方案，明确监测范围、工作责任及方法、步骤，确保乡（镇）与乡（镇）之间、村（社区）与村（社区）之间工作平衡推进。充分运用数据信息系统，提高智慧化水平，减少不必要的填表报数，减轻基层负担。各地信息系统管理员要相对稳定，确保工作的连续性。市巩固脱贫攻坚推进乡村振兴领导小组要持续培训监测帮扶工作

人员，做到参与人员政策清楚、信息上报准确、帮扶程序规范、结果公正公平。

**（三）严格考核评估。**国家将适时组织开展巩固脱贫成果后评估，省级已将防止返贫动态监测和帮扶工作成效作为巩固拓展脱贫攻坚成果的重要内容，纳入省委、省政府对各地乡村振兴战略实绩考核范围。在相关考核评估、督查巡查、审计监督中，凡出现弄虚作假、失职失责，造成规模性返贫的，将严肃处理，追责问责。

**附件：**禄丰市防止返贫监测和帮扶相关行业部门工作职责