

# 江门市人民政府文件

江府〔2018〕6号

---

## 江门市人民政府关于印发推动扶贫线与低保线 “两线合一”改革试点工作实施方案的通知

各市（区）人民政府，市政府各部门、各直属机构：

《关于推动扶贫线与低保线“两线合一”改革试点工作的实施方案》业经市委全面深化改革领导小组会议审议通过，现印发给你们，请按照执行。执行中遇到的问题，请径向市扶贫办、市民政局反映。



# 关于推动扶贫线与低保线“两线合一” 改革试点工作的实施方案

根据党中央、国务院和省委、省政府关于新时期精准扶贫、精准脱贫和农村综合改革的决策部署，按照“关于坚决打好精准脱贫攻坚战三年行动计划（2018-2020年）”的工作要求，为打赢新时期脱贫攻坚战，深入推进扶贫线与低保线“两线合一”改革试点各项工作，探索更有效的扶贫机制和模式，结合我市实际，制定本实施方案。

## 一、总体要求

### （一）指导思想。

全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记对广东重要指示批示精神，紧紧围绕我省全面建成小康社会的战略目标，推进扶贫政策与低保政策的有机融合，通过政府低保兜底，扶贫政策分类施策，着力建立常态化、全覆盖的城乡精准扶贫长效机制，推进城乡低保一体化，城乡贫困人口实现应保尽保，探索出一条具有江门特色的城乡扶贫新路子，为我省推进扶贫开发工作提供示范性经验。

### （二）目标任务。

2018年，全市城乡低收入人口发生率控制在2%以内。实现低保标准和扶贫标准合二为一，低保制度和扶贫制度有效衔接。稳定实现城乡低收入人口不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗、

住房安全有保障，全面提升村（社区）公共服务水平。实现全市城乡低保标准一体化，低保线达到800元/人月。基本建立起常态化、全覆盖的城乡扶贫长效机制。

### （三）对象认定。

“两线合一”城乡统筹扶贫的帮扶对象包括：低保户、特困供养人员、扶贫户和低收入家庭等低收入群体。其中，在试点期间，将属低保户且有劳动能力的城乡低保家庭定为建档立卡贫困人口，作为城乡扶贫开发对象，对无劳动能力的继续由低保政策兜底管理。对于通过扶贫支持政策实现脱贫的低保家庭，达到退出低保条件的，可继续保留原有低保待遇及补差水平6个月，6个月后由各市（区）民政部门组织进行认定，按政策规定退出低保。实现“两线合一”后，不再区分低保户和贫困户，统称低收入人口。

### （四）实施步骤。

1.启动阶段（2017年12月前）。制定试点工作实施方案，落实改革试验任务，向国家和省争取并落实先行先试政策。

2.实施阶段（2018年1月-12月）。开展城乡精准扶贫体制改革试验，有序实施改革试验目标任务，构建扶贫开发新体系。

3.总结阶段（2019年1月-6月）。对前期工作成效继续巩固，总结城乡扶贫体制试验成果和经验，接受评估验收。完善工作方案，推广成功经验。

## 二、主要任务

### （一）完善扶贫线与低保线“两线合一”机制。

1.推进脱贫标准与低保提标的衔接。推动低保制度与扶贫开发政策的有效衔接，形成政策合力。不断深化城乡统筹扶贫机制，进一步加大财政支持力度，完善最低生活保障制度，完善低保标准、补差水平逐步提高机制，让城乡贫困人口实现应保尽保，力争2018年城乡低保标准一体化，2018年后扶贫标准与低保标准同步提高，城镇低保补差水平不低于当地低保标准的75%，农村低保补差水平不低于当地低保标准的50%，实现脱贫标准与低保标准“两线合一”。（牵头单位：市民政局，责任单位：市扶贫办、市财政局）

2.推进扶贫政策与低保政策的有机衔接。进一步整合政府扶贫济困政策，推进精准扶贫资源与低保政策的有机融合，实施按需精准施策。将所有符合条件的贫困家庭纳入低保范围，实行应保尽保，做到政策全覆盖。对无法依靠产业扶持和就业帮助脱贫的家庭实施政策性保障兜底，针对致贫原因实施分类施保政策。对有劳动能力的贫困户，通过政府引导，动员社会力量参与，以产业扶贫、就业扶贫、创业扶贫、金融扶贫等手段实施帮扶，激发贫困户内生动力，实现增收脱贫。（牵头单位：市民政局、市扶贫办，责任单位：各市（区）人民政府）

### （二）完善低收入人口社会救助制度。

1.建立可进可出的低收入人口动态管理机制。综合考虑城乡居民家庭的人均收入、劳动力状况，以及教育、医疗、住房等刚性

消费支出情况，探索构建一套能够量化反映城乡居民家庭贫困程度的指标体系，对城乡相对困难家庭的经济状况进行实时动态监测，对低收入人口进行积分管理。每半年调整一次低收入人口人员名单。（牵头单位：市扶贫办、市民政局，责任单位：市统计局）

2.建立低收入人口基础信息数据平台。推动覆盖全市城乡低收入人口大数据库的建设，优化整合民政、扶贫、人力资源与社会保障、残联等部门的信息系统，完善城乡低保户、贫困户、特困人员、残疾人信息管理数据，实现数据互通、信息共享，推进帮扶全过程的信息化管理。依托低收入人口大数据平台，为低收入人口自动匹配相应的民生保障项目，及时推送就业创业、医疗保障、教育资助等信息。（牵头单位：市扶贫办，责任单位：市网信统筹局、市民政局、市人力资源社会保障局、市住房城乡建设局、市教育局、市公安局、市残联）

3.全面落实城乡低收入家庭救助机制和实施分类低收入群众优惠保障措施。将城乡贫困家庭纳入救助范围。完善临时救助制度，实现扶贫政策与救助政策的有机衔接。健全大病救助机制，扩大救助覆盖范围，完善财政扶贫资金支持困难群体购买重大疾病保险机制，实行倾斜性支付政策，妥善、精准解决困难群体的医疗保障需求，逐步消除因病返贫现象。建立健全“精准扶贫重点帮扶对象”医疗保障扶贫制度，试点期间对建档立卡帮扶对象100%实施医疗保障精准扶贫，按规定提供精准全额资助。（牵头单位：市民政局、市扶贫办、市人力资源社会保障局，责任单位：

市教育局、市财政局、市住房城乡建设局、市卫生计生局、市残联)

### (三) 增强低收入人口造血功能。

1.挖掘产业扶贫增收潜力。结合本地区特色优势种养产业、优质高效生态农业、农产品加工业、农村旅游休闲等特色产业项目，带动低收入人口参与生产和经营，提高种养生产技能和增收脱贫能力。在做好土地承包经营权确权登记颁证的前提下，鼓励和支持农村贫困家庭积极承接流转土地，扩大家庭适度规模经营。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，通过“公司+基地+农户”的方式，增强农村低收入人口发展生产和对接市场的能力。(牵头单位：市农业局，责任单位：市旅游局、市供销社、各市(区)人民政府)

2.加大对低收入人口的创业扶持力度。支持农民工返乡创业、网上创业，发展农民专业合作社、家庭农场等新型农业经营主体，落实创业担保贷款扶持政策，大力发展农产品加工、休闲农业、乡村旅游、农村服务业等项目。开展精准就业创业和技能扶贫工作，依托基层就业和社会保障服务设施等公共平台，提供创业培训、职业技能培训、创业指导等服务。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辅导员。2018年底，各市(区)至少新增一家政府参与投资的创业孵化基地，并由市级就业创业

专项资金给予每个基地一次性 20 万元的补助。（牵头单位：市人力资源社会保障局、市农业局，责任单位：市商务局、市经济和信息化局、市民政局、市财政局、市工商局、各市（区）人民政府）

3.完善对低收入人口的就业帮扶措施。通过市县镇村四级就业服务体系，提供“一对一”就业帮扶服务，为未就业并有就业意愿的帮扶对象，有针对性安排就业帮扶，推荐就业。充分利用小微企业创业带动就业人力资源服务平台，依法落实企业用工备案制度。引导公共就业服务机构为低收入人口提供一对一的就业帮扶服务，通过落实社保补贴、岗位补贴等形式，鼓励企业吸纳就业困难人员就业。实施“家门口”就业计划，创建“扶贫车间”或“扶贫工作坊”，按照吸收扶贫对象就业情况，给予一次性补助。对用人单位吸纳扶贫对象就业，符合相关条件的，给予用人单位一次性带动就业奖补，并给予扶贫对象岗位补贴。对残疾人、零转移就业贫困家庭劳动力等特别困难且无法输送到企业就业的群体，由当地政府结合实际组织开发一批公益性岗位，优先安排就业。（牵头单位：市人力资源社会保障局，责任单位：市经济和信息化局、市农业局、市民政局、市残联、各市（区）人民政府）

4.构建公益性农业社会化服务体系。整合公益性、经营性农业社会化服务资源，依托镇（街）公共服务中心或村（社区）公共服务站，探索建立农业社会化服务综合体，提供生产资料、统防统治、产品供销、信用合作、金融服务、电子商务等服务，为实

现农户家庭适度规模经营提供有力支撑。(牵头单位：市农业局，责任单位：市民政局、市供销社、市财政局、市金融局)

5.发展壮大农村集体经济。实施乡村振兴战略，对相邻几个相对落后村进行集中连片开发，集中有限资源进行规划建设，改善当地的生产生活条件，发展特色产业。扩大有劳动能力农村贫困农户的土地经营规模，增加经营收入。通过“资源变资产、资金变股金、农民变股东”的精准扶贫模式，集中打造一批具有公益性质的产业项目。政府认定的低收入人口，可以通过扶持资金入股享受项目的经营盈利分红。(牵头单位：市委农办，责任单位：市住房城乡建设局、市城乡规划局、市财政局)

6.创新农村金融助农孵化器。建立金融资源配置、信贷规模、审批权限、绩效考核等金融扶贫制度，开通扶贫贷款绿色通道，个性化定制适合扶贫需要的信贷产品。进一步扩大农业“政银保”覆盖面、受惠面，不断完善低收入人口小额担保财政贴息贷款、小额信用贷款政策，开发创新金融支农项目，切实解决农户贷款难问题。进一步扩大政策性农业保险覆盖面，稳定政策性水稻保险覆盖率达到90%以上，稳步推进政策性家禽、生猪养殖保险工作，探索推进水果保险、水产养殖保险试点。提高全市政策性农村住房保险保障水平。鼓励条件许可地区探索开展农产品目标价格保险试点。建立健全农村信用金融体系。(牵头单位：市农业局，责任单位：市财政局、市金融局、人行江门市中心支行)

7.搭建社会力量参与扶贫的平台。开展“广东扶贫济困日”活



动，建立“千（万）义工助千户”、“百医牵百村”、“百企扶百村”等帮扶机制，搭建金融机构、企业单位、社会组织、志愿者和志愿团体参与扶贫的平台，撬动更多的社会资源参与扶贫。积极发挥社工组织的“补位”作用，引入社工服务，为低收入人口提供“一对一”帮扶，帮助贫困家庭构建社会支持网络，提升技能，增强抗逆能力，以更好地融入社会。（牵头单位：市扶贫办，责任单位：市民政局、市委政法委、团市委、市卫生计生局、市工商联、市妇联、市残联、各市（区）人民政府）

#### （四）完善相关改革配套政策。

1.完善资源激励型财政补贴政策。继续实行“基本公共服务均等化补助和资源激励型财政补贴政策”，逐步提高村级集体经济组织收入补助标准和补助水平，确保到2018年底，全市所有村级集体经济组织可支配收入达到20万元以上。不断完善相应的财政激励机制，推动基本公共服务均等化下移。（牵头单位：市财政局，责任单位：市扶贫办、市委政法委、市民政局、各市（区）人民政府）

2.发挥基层党建助推精准扶贫作用。把党的政治优势、组织优势和密切联系群众优势转化为脱贫攻坚优势，充分发挥党建助推扶贫作用，以党建为引领，推进精准扶贫工作。发挥党组织、党员致富带头人的带动作用。加大对致富能手、合作组织的培育扶持力度，通过示范带动作用，推动低收入人口发展生产、就业增收脱贫，实现农村经济发展和低收入人口脱贫致富有机结合。发

发挥镇（街）领导干部驻点普遍直接联系群众制度作用，了解贫困户的真实情况和需求，为贫困户排忧解难。发挥镇（街）工作平台抓扶贫作用。充分发挥“第一书记”、镇（街）驻点团队作用，切实解决低收入人口的实际问题。（牵头单位：市委组织部，责任单位：市民政局、市扶贫办、各市（区）人民政府）

### 三、保障措施

#### （一）加强组织领导。

落实党政一把手负总责的“两线合一”改革试点工作责任制，确保试点工作顺利推进。市扶贫办、市民政局负责对“两线合一”改革试点工作进行督促检查并报告进展情况，组织协调试点事项的放权、项目优先安排和向省有关部门汇报沟通工作，以及改革试验成效的总结、评估等。各责任单位负责涉及本部门职能的改革试点任务，指导和参与各市（区）的相关改革试点工作。各市（区）结合本地实际，制定“两线合一”改革试点的实施细则，积极探索创新做法。

#### （二）建立工作推进机制。

建立完善“三级结对挂钩扶贫工作机制”，市直部门结对挂钩镇（街），东部三区一市结对挂钩西部台开恩三市，各市（区）派驻镇（街）分片帮扶工作组。建立协调会议制度、工作联络制度、专家指导制度，加强试点工作的组织实施、综合协调、绩效评估等。积极争取国家和省级财政支持，统筹整合资金用于试点项目建设。利用报纸、广播、电视和网络等新闻媒体及其他宣传载体，

广泛宣传扶贫线与低保线“两线合一”改革试点政策、经验和做法，营造良好氛围，充分调动广大干部群众的主动性和创造性。建立扶贫项目、资金和效果“三公开”制度。完善低收入人口统计与贫困监测制度。

**公开方式：主动公开**

---

抄送：市委有关部委办，市人大常委会办公室，市政协办公室，  
市中级人民法院，市检察院。

---

江门市人民政府办公室秘书科

2018年3月19日印发

---