

江苏省人民政府办公厅文件

苏政办发〔2016〕143号

省政府办公厅关于印发江苏省“十三五” 农村扶贫开发规划的通知

各市、县（市、区）人民政府，省各委办厅局，省各直属单位：

《江苏省“十三五”农村扶贫开发规划》已经省人民政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

江苏省人民政府办公厅

2016年11月30日

（此件公开发布）

江苏省“十三五”农村扶贫开发规划

为深入贯彻习近平总书记扶贫开发战略思想,全面落实中央关于打赢脱贫攻坚战的决定,根据中国共产党江苏省第十三次代表大会报告、《江苏省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》、《江苏省农村扶贫开发条例》和《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》精神,制定本规划。

一、形势分析

(一)我省多年持续推进农村扶贫开发成效显著。历届省委、省政府高度重视农村扶贫开发工作。自1992年以来,连续有计划、有组织地实施了多轮大规模扶贫开发行动,聚焦经济薄弱地区加快发展和低收入农户脱贫增收,为加快全省特别是苏北地区全面小康建设进程发挥了重要作用。2011年底以脱贫攻坚工程任务完成为标志,我省基本消除了2500元以下绝对贫困现象。2012年,省委、省政府部署实施脱贫奔小康工程。经过全省上下共同努力,到2015年底,411万农村低收入人口整体实现4000元脱贫目标,1533个省定经济薄弱村发展能力进一步增强,重点片区面貌显著改善,如期完成脱贫奔小康工程目标任务,成为东部地区率先基本消除绝对贫困的省份之一。经过长期的实践探索,我省在推进“两个率先”与脱贫攻坚齐头并进、统筹整体帮扶与精准扶贫协同推进、形成党政主导与社会参与强大合力、推动区域发展与扶

贫开发互促互进、促进集体增收与农民增收良性互动、实行扶贫开发与民政低保衔接保障等方面,形成了一批行之有效的重要做法和成功经验。

(二)“十三五”时期我省扶贫工作面临新的形势和要求。消除贫困、改善民生,实现共同富裕,是社会主义的本质要求。成功实现脱贫奔小康目标,基本消除绝对贫困,标志着我省扶贫工作已推进到缓解相对贫困、缩小收入差距、促进共同富裕的新的历史阶段。摆脱绝对贫困的低收入群体对实现持续增收、不再重返绝对贫困、过上宽裕的生活、赶上社会平均发展水平、获得社会尊严等有着强烈的期待。扶贫工作必须主动适应社会贫困人口和低收入群体新的需要,在防止返贫、增强自主发展能力、缩小社会整体差距等方面继续做出努力。“十三五”时期,作为东部较为发达的省份,要认真按照中央关于东部地区“率先探索减少相对贫困、实现共同富裕有效途径”的要求,从我省发展阶段、群众需要和现实可能出发,积极探索扶贫工作新的内涵、路径和新的方法、举措,努力取得新的成绩、积累新的经验。

(三)推进新一轮扶贫开发是建设高水平全面小康社会的必然要求。对照全面小康和建设新江苏的目标要求,目前低收入人口增收和经济薄弱地区经济社会发展仍是突出“短板”。农村低收入家庭脱贫基础尚不牢固,持续稳定增收的能力还不强,相当部分低收入家庭“支出性”贫困矛盾较为突出;城乡基本公共服务差距仍然较大,社会保障兜底的制度和机制尚不健全,因病、

因残、因灾等致贫返贫的风险依然存在；经济薄弱地区加快发展的瓶颈制约尚未根本消除，部分人群脱贫致富的内生动力不强，等等。同时还应看到，我省低收入农户人均收入与全省居民人均收入差距较大甚至还会继续拉大的状况，不可能在短期内明显改变，特别是随着城镇化水平的提高和居民收入差距的日渐扩大，城镇居民的相对贫困问题也逐渐浮出水面，缓解全社会的相对贫困将是一项长期而艰巨的任务。省第十三次党代会提出，确保人均年收入6000元以下的农村低收入人口脱贫，是高水平全面建成小康社会的一场硬仗，必须高度重视并全力做好新一轮扶贫开发工作。

二、总体要求

（四）指导思想。深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话特别是视察江苏重要讲话精神，紧紧围绕“四个全面”战略布局，牢固树立并自觉践行创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，根据减少相对贫困、缩小收入差距、促进共同富裕的目标定位，按照标准再提高、重点再聚焦、内涵再丰富、底线再织牢的总体思路，全面落实精准扶贫精准脱贫基本方略，实施脱贫致富奔小康工程，以增强低收入农户和经济薄弱地区发展增收的内生动力、化解支出型贫困突出矛盾、应对返贫难题、完善社会保障兜底制度为工作重点，深化扶贫体制机制创新，提升扶贫工作水平，凝聚起全社会脱贫致富、扶贫济困的强大合力，统筹解决城乡贫

困问题，为决胜高水平全面小康、建设“强富美高”新江苏打下坚实基础。

（五）基本原则。

党政主导，社会参与。各地党委政府对本行政区域内的扶贫开发负总责，将扶贫开发纳入经济社会发展战略及总体规划。各相关部门根据扶贫开发总体要求，结合各自职能，发挥优势，密切协作，在政策制定、规划编制、资金分配、项目实施等方面向经济薄弱地区倾斜。广泛动员社会力量支持参与帮扶，形成扶贫开发合力。

依法推进，健全制度。依据《江苏省农村扶贫开发条例》推进农村扶贫开发工作，规范农村扶贫开发行为，促进城乡和区域协调发展。建立健全精准扶贫精准脱贫工作机制、“五方挂钩”帮扶机制、重点片区整体帮扶机制、金融扶贫机制、社会帮扶机制等，完善扶贫资金和资产管理、驻村帮扶等工作制度，着力建立脱贫帮扶的有效制度和长效机制。

精准识别，精准施策。依据法定条件和程序确定帮扶对象。实行农户自主申报、村（居）民会议或者村（居）民代表会议评议制度，做到公开、公正、公平。实行精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核，工作到村、帮扶到户、责任到人、措施到位，引导各类扶贫资源优化配置，全面提升脱贫致富成效。

改革创新，增强内力。鼓励各地从自身实际出发，积极探索创新，深化经济薄弱乡村集体产权制度和相关经济改革，推动扶

贫工作转型提升。创新扶贫资源使用方式，由多头分散向统筹集中转变；创新扶贫考评体系，由侧重考核经济总量向主要考核脱贫成效转变；创新扶贫开发模式，由偏重“输血”向注重“造血”转变。充分发挥经济薄弱地区干部群众的主动性和创造性，尊重扶贫开发对象的主体地位，充分激发其内生动力，提高自我发展能力。

统筹协调，共享共富。加大以工促农、以城带乡力度，加大苏南对苏北的支持力度，把扶贫开发与农业现代化建设、生态文明建设、新型城镇化建设、加快苏北发展等紧密结合起来，统筹协调推进。鼓励有条件的地区，根据自身发展实际，积极统筹解决城乡贫困问题。努力缩小地区、城乡之间，以及农村内部的收入差距和基本公共服务差距，让全省人民共享改革发展成果，实现共同富裕。

（六）对象目标。

低收入人口全部实现脱贫致富奔小康目标。以人均年收入6000元作为新一轮扶贫标准，通过努力，到2020年使277万建档立卡农村低收入人口人均年收入超过6000元，生活水平明显提高，义务教育、基本医疗和公共服务得到有效保障。全省每年脱贫60万人以上，并将年度脱贫任务予以分解，年初下达各地，年底总结考核。列为低保对象的农户，由当地按照序时进度确定低保标准，确保按时实现脱贫目标。苏中、苏南各市、县（市、区）可根据当地实际，制定高于省定扶贫标准的地方扶贫标准。

经济薄弱村发展水平有效提升。将全省821个发展最薄弱的村，作为重点帮扶村。力争到2020年，村集体经济年收入达到18万元以上。苏中、苏南各市、县（市、区）可根据当地实际，按不低于省定经济薄弱村的标准，确定本地经济薄弱村。

重点片区生产生活条件明显改善。把低收入人口和经济薄弱村相对集中的湖西老区、涟沭结合部、西南岗地区、成子湖周边地区、石梁河库区、灌溉总渠以北地区6个片区，黄桥、茅山等革命老区作为重点扶贫区域。继续加大6个重点片区整体帮扶和连片开发力度，实施黄桥、茅山老区富民强村行动计划。力争通过4—5年努力，基本解决制约重点区域和农民增收的突出问题，全面改善基本生产生活条件，基本公共服务主要指标接近全省平均水平。

重点帮扶县（区）分批全部退出。加强丰县、睢宁、灌云、灌南、淮安、淮阴、涟水、响水、滨海、沐阳、泗阳、泗洪等12个重点县（区）帮扶力量，继续派驻省委帮扶工作队。建立重点县退出机制，12个重点县（区）2017年底退出6个，到2019年底全部退出。鼓励省重点帮扶县积极通过自身努力提前实现退出目标。全省各地以县（市、区）为单位基本建立缓解相对贫困的长效机制。

三、专项行动

围绕落实精准扶贫精准脱贫基本方略，由省相关部门在现有普惠政策基础上，研究出台更有针对性的特惠政策，开展扎实有

效的行业专项扶贫行动。重点实施产业引领、就业创业、教育助力、健康援助、金融助推、基础支撑、国土支持、企业帮村八项脱贫致富行动。

（七）产业引领脱贫致富行动。制定实施经济薄弱地区特色产业精准扶贫规划，合理确定产业发展方向、重点和规模，提高产业发展的持续性和有效性。强化相关支持政策，统筹使用涉农资金，重点支持低收入农户因地制宜发展种植业、养殖业和传统手工业，实施“家门口就业”工程，实现就地就近转移就业。对符合条件的低收入农户优先培育为科技示范户，科技人员每月到户和在线指导不少于2次。鼓励农业经营新型主体通过土地托管、吸收入股等多种方式带动低收入农户增收，建立稳定的利益联结机制。支持经济薄弱村集体领办土地股份合作社，鼓励低收入农户以土地承包经营权入股。免除新一轮建档立卡低收入农户一事一议筹资及以资代劳费用，免除期限为低收入人口在建档立卡存续期间及认定脱贫后2年内。实施“互联网+”扶贫工程，促进一二三产业融合发展。具备条件的地区，探索建立扶贫产业基金，吸引社会资本参与产业扶贫。

（八）就业创业脱贫致富行动。对低收入农户劳动力参加职业培训符合条件的，按规定享受相应职业培训补贴。从事个体经营或灵活就业并参加城镇企业职工社会保险的，经申报认定后按个人缴纳社会保险费给予3年以内不低于1/2、不高于2/3的个人社会保险补贴。对符合条件的低收入农户劳动力从事个体经营的，

在3年内按每户每年9600元为限额依次扣减其当年实际应缴纳的增值税、城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加和个人所得税。对企业吸纳符合条件人员就业的，在3年内根据实际招用人数按每年5200元为定额依次扣减增值税、城市维护费、教育费附加、地方教育附加和企业所得税优惠。把全省低收入农户劳动力全面纳入就业困难人员援助范围，与城镇就业困难人员享受同等就业援助政策。对于通过扶贫支持政策实现脱贫的农村低保家庭，2年内继续享受原扶持政策。扩大创业担保贷款基金规模，给予低收入农户劳动力创业者个人最高10万元的创业担保贴息贷款。

（九）教育助力脱贫致富行动。对建档立卡家庭经济困难学生，在学前和义务教育阶段实施生活费补助，在普通高中实施国家助学金和免学杂费资助，在中等职业学校实施国家助学金和国家免学费资助，在高等教育阶段实施国家励志奖学金、国家助学金、国家助学贷款和勤工助学等综合资助。从2016年秋季学期起，全面免除在普通高中学习的建档立卡家庭经济困难学生学杂费，对在普通高校本、专科阶段学习的建档立卡家庭经济困难学生免除学费，建档立卡家庭困难学生申请政府资助或国家助学贷款时，只需持有帮扶手册即可办理。扎实开展助学贷款业务，解决家庭经济困难学生的就学资金困难。完善5年一周期的中小学教师全员轮训制度，对重点片区中小学（幼儿园）校长（园长）和教师进行新一轮全员培训。实施乡村教师支持计划，为经济薄弱

地区乡村学校定向培养下得去、留得下、干得好的一专多能教师。

(十)健康援助脱贫致富行动。提高经济薄弱地区城乡居民基本医疗保险和大病保险制度实际筹资水平,对符合条件的建档立卡低收入农户,参加城乡居民基本医疗保险个人缴费部分,由医疗救助基金全额补贴,城乡居民基本医疗保险门诊统筹覆盖所有经济薄弱村。对于建档立卡低收入农户,提高城乡居民基本医疗保险政策范围内住院费用报销比例、降低大病保险起付线、适当扩大合规费用范围,逐步提高保障水平。在县域内住院实行先诊疗后结算制度。对符合条件的低收入农户全部纳入重特大疾病救助范围。全面实施乡村医生签约服务,将低收入农户纳入乡村医生签约服务范围,提供基本公共卫生服务、基本医疗服务和健康综合服务,服务费用由医保(城乡居民医保)基金、基本公共卫生服务经费和财政补助分担。为低收入人口每人建立1份动态管理的电子健康档案。建立建档立卡低收入人口患病报告制度,及时掌握农村低收入人口因病致贫、因病返贫家庭数和患病人员情况。加大对经济薄弱地区县、乡、村三级医疗卫生服务机构的帮扶力度,加大传染病、地方病、慢性病防控力度。继续实施经济薄弱地区目标人群、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,推进出生缺陷综合防治。

(十一)金融助推脱贫致富行动。完善扶贫小额贷款贴息奖励政策,面向建档立卡低收入农户,将农户单户贷款额度由1万元提高到2万元。扩大扶贫贷款认定范围,涵盖已实现脱贫的上

期建档立卡农户，设定2—3年观察期，在观察期内持续提供扶贫贷款支持。鼓励各类银行业金融机构为低收入农户提供免抵押、免担保的小额信用贷款，针对低收入农户资金需求特点，灵活确定贷款期限，合理确定贷款额度。支持经济薄弱地区开展特色农产品价格保险，有条件的地方可给予一定保费补贴。全面推进经济薄弱地区人身和财产安全保险业务，鼓励地方在捆绑财政专项扶贫资金、相关涉农资金和社会帮扶资金时，明确一定比例用于建档立卡低收入农户购买商业保险。建立健全经济薄弱地区融资风险分担和补偿机制，鼓励有条件的地方设立扶贫贷款风险补偿基金和担保基金，专项用于低收入农户贷款以及带动其就业的家庭农场、种养大户、专业合作社和产业化龙头企业等新型农业经营主体贷款的风险补偿。

（十二）基础支撑脱贫致富行动。畅通经济薄弱地区交通主动脉，推动国家和省连接经济薄弱地区的重大交通项目建设，强化经济薄弱地区内国省道管理养护。加强经济薄弱地区农村公路建设，适当提高农村公路建设补助标准。注重加强经济薄弱地区国省道和农村养护管理，健全公路养护长效机制，方便群众生产生活。加快推动“交通+生态旅游”“交通+特色产业”“交通+电商快递”扶贫，使交通扶贫支撑特色产业发展的功能更加突出。支持供销合作社、邮政以及大型流通、电商企业建设农村电子商务配送及综合服务网络。完善网购、缴费、电子结算和取送货等服务功能，打通农村电子商务“最后一公里”。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等建设，改善农村生产生活条件。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。推进经济薄弱地区“光网乡村”工程建设，到2020年，实现千兆进经济薄弱村、百兆入低收入农户的宽度接入能力，实施新一代宽带无线和移动通信网络建设工程，加快4G网络在经济薄弱地区的布局与普及应用。

（十三）国土支持脱贫致富行动。各地新增建设用地计划指标优先保障扶贫开发用地需要，对经济薄弱地区列入省重大项目以及省级立项的单独选址项目给予优先保障。“十三五”期间，对省重点帮扶的12个县（区）以及黄桥、茅山革命老区每年安排一定数量的增减挂钩计划指标，专项用于支持实施脱贫致富奔小康工程项目。每年安排省级新增建设用地有偿使用费土地整治项目不少于1个，鼓励支持申报耕地开垦费土地整治项目，确保审批一个，高标准建成一个。每年向省级补充耕地指标交易平台提供一定数量的交易出让指标，交易收入全额返还。支持开展同一乡镇范围内村庄建设用地布局调整试点工作，推进建设用地布局优化和“减量化”。制定宿迁市增减挂钩结余指标在省域范围内流转使用的操作办法。

（十四）企业帮村脱贫致富行动。组织全省优秀民营企业参与帮扶省定经济薄弱村，通过签约结对、村企共建，实现企业帮村全覆盖。引导民营企业通过投资兴办企业，开发结对村资源，

实施产业扶贫，带动经济薄弱村经济发展。发挥民营企业市场、渠道和信息优势，通过一村一企、一企多村等形式，带动低收入农户增收。鼓励为结对村提供就业岗位，开展技术培训，促进农户长期稳定就业。引导民营企业开展捐款捐物、助学、助老、助残、助医等形式，改善结对村群众生产生活条件。认真落实扶贫捐赠税前扣除、税收减免、信贷支持、财政贴息、扶持资金倾斜等优惠政策，调动民营企业参与扶贫开发的积极性。苏北地区要大力组织动员本地具有一定帮扶能力的企业与经济薄弱村挂钩帮扶，苏南挂钩企业向苏北进行产业转移的，要在规划、用地、基础设施建设等方面给予积极支持。

四、社会扶贫

（十五）完善“五方挂钩”帮扶机制。深化省级机关部门、省属各类企业、高校科研院所、苏南发达县市与苏北经济薄弱县区“五方挂钩”帮扶机制，鼓励引导获省表彰的优秀民营企业、省级以上农业龙头企业积极参加“五方挂钩”帮扶。“五方挂钩”协调小组正、副组长单位要挂钩帮扶2个以上省定经济薄弱村，其他成员单位挂钩帮扶1个以上经济薄弱村，并实行单位包干帮村责任制。省级“五方挂钩”帮扶单位挂钩的经济薄弱村，2年内要实现省定脱贫目标；正、副组长单位挂钩帮扶的经济薄弱村，要努力建成脱贫致富奔小康示范村。强化干部驻村帮扶措施，省、市、县三级同步选派干部到经济薄弱村任党组织第一书记，实现全覆盖。坚持“一个帮扶队员驻村、一个科技特派员挂钩、一个

工商企业帮扶、一个富村结对、一个主导产业带动”的“五个一”到村工作机制。强化领导干部建立扶贫联系点、“五方挂钩”单位挂钩经济薄弱村、党员干部结对帮扶低收入农户措施，推动帮扶对象、帮扶责任人和帮扶项目“三落实”，不脱贫不脱钩。

（十六）健全社会扶贫引导机制。鼓励支持各类企业、社会组织、个人广泛参与扶贫开发，鼓励公众通过爱心捐赠、志愿服务、结对帮扶等形式参与扶贫济困。发挥科协、工会、共青团、妇联等群众组织作用，发挥各民主党派、无党派人士在人才和智力扶贫上的优势，有针对性地组织开展社会扶贫活动。贯彻落实《中华人民共和国公益事业捐赠法》和《中华人民共和国慈善法》，积极支持面向弱势群体的捐赠活动，帮助捐赠主体落实税前扣除、税收优惠等相关政策，支持各类慈善组织广泛开展扶贫济困。建立健全社会资金捐赠长效机制，增强可持续性。推广政府与社会资本合作、政府购买服务等扶贫模式。建立扶贫志愿者网络，组织扶贫志愿者服务。组织开展好“10·17”全国扶贫日江苏活动。

（十七）建设社会扶贫信息服务平台。组织实施网络扶贫工程，构建社会扶贫信息服务网络和平台，探索发展公益众筹扶贫等。健全精准扶贫信息化服务体系，进一步提升精准帮扶、信息发布、扶贫宣传、政策法规、社会帮扶、社会救助等工作水平。按照精准扶贫、科学扶贫要求，以重点片区整体帮扶规划、建档

立卡经济薄弱村和低收入农户信息为基础，建立精准化的社会扶贫资源配置机制，推进扶贫资源供给与扶贫需求的有效对接，提高社会扶贫资源利用效率。充分发挥扶贫信息网络服务平台作用，使之成为宣传党和政府扶贫开发方针政策的重要窗口、社会各界扶贫济困的重要桥梁、服务扶贫对象的重要渠道、扶贫信息发布的重要平台、营造社会扶贫浓厚氛围的重要载体。

五、保障支撑

（十八）做好扶贫开发政策与社会保障制度有效衔接。将无劳动能力低收入人口纳入兜底保障，按时序进度倒排年度农村低保最低保障标准，确保2020年同步实现脱贫目标。享受农村低保的低收入农户劳动力创业后能够正常经营、但家庭人均收入仍低于当地低保标准2倍以下的，可在一定期限内保留其享受最低生活保障。进一步细化特困人员“三无”认定条件，规范认定和终止程序，及时将符合条件的居民纳入特困人员供养范围，并根据其自身生活状况给予相应救助，确保完全或部分丧失生活自理能力的特困人员优先到供养服务机构集中供养，获得稳定的生活照料。提高医疗救助水平，重点救助对象基本医保政策范围内自负费用的救助比例高于70%，年度封顶线高于当地基本医保封顶线的50%。重点做好低保对象、特困供养人员和扶贫建档立卡低收入人口防灾减灾工作，加强自然灾害风险隐患排查和治理。建立健全农村留守儿童、留守妇女、留守老人和残疾人关爱服务体系，引导和鼓励社会力量参与特殊群体关爱服务工作。

(十九)加大农村残疾人帮扶力度。把农村低收入残疾人和重度残疾人作为重点扶持对象，纳入精准扶贫工作机制，将其收入水平提高和数量减少纳入地方政府扶贫考核指标。对有劳动能力的低收入残疾人加大就业创业扶持力度。支持农村残疾人扶贫基地发展。全面实施“农村基层党组织助残扶贫工程”。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。加大农村贫困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，完善重度残疾人医疗报销制度，做好重度残疾人就医费用结算服务。全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。落实低收入残疾人家庭生活用电、水、气、暖等费用优惠和补贴政策。落实低收入和重度残疾人参加城乡居民基本养老保险、城镇居民医疗保险、新型农村合作医疗个人缴费资助政策。

(二十)促进基本公共服务均等化。实施新型城镇化和城乡发展一体化战略，重点加大农村交通、水利等基础设施建设投入力度，推动城乡资源要素自由流动，推进城乡基本公共服务均等化，支持公共资源配置优先向农村地区、经济薄弱地区、革命老区倾斜。支持革命老区推进土地整治和高标准农田建设，在安排建设任务和补助资金时予以倾斜。在经济薄弱地区大力实施特色小镇培育与小城镇建设整治行动、村庄环境改善提升行动和覆盖拉网式农村环境综合整治试点，建立健全“五有”村庄环境长效

管护机制，建设美丽宜居乡村，切实改善经济薄弱村人居质量。加强农村环境基础设施建设，完善生活垃圾收运体系，加大村庄生活污水和河道等水系治理，基本完成农村无害化卫生户厕改造。加大农村面源污染和畜禽养殖污染防治力度，全面推进秸秆禁烧禁抛，推进种养业废弃物资源化综合利用、无害化处置。实施文化惠民工程、农家书屋提升工程、农村电影放映提升工程和广播电视无线数字覆盖、应急广播体系建设工程，加强苏北农村公共文化阵地建设，大力推进基层综合性文化服务中心建设，基本实现全省行政村（社区）综合性文化服务中心全覆盖。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，开展流动服务和数字服务。

六、探索创新

（二十一）着力健全精准扶贫精准脱贫机制。按照中央发展生产脱贫一批、异地搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批的“五个一批”要求，建立完善精准扶贫精准脱贫工作机制，切实做到扶持对象精准、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。全面落实确定低收入农户的“两公告四公示”程序，做实做细申报公告、村级评议公示、乡级审核公示、县级确认公示、异议复核公示和脱贫公告等环节工作，确保符合条件的全部纳入，不符合条件的一个不进。建立帮扶对象常态化管理和动态化调整机制，对异议、申诉、信访核实对象进行可增可减的实时微

调，对符合条件新进入的、返贫的实行一年一次有进有出的年度调整。建立扶贫对象帮扶手册“五签字五确认”程序，从建档立卡到兑现脱贫帮扶销账全过程，顺次做到识别人签字确认、农户签字确认、帮扶人签字确认、检查验收人签字确认，农户签字确认同意销账。低收入农户脱贫仍应经村、乡、县逐级审核，在所在村予以公告。加强扶贫部门与民政、住房城乡建设、残联等部门的信息衔接，实现资源信息共享。

（二十二）深化经济薄弱地区农村改革发展。继续着力提升村级集体经济发展水平，因地制宜，因村施策，拓宽村级集体经济增收渠道。加大资金支持力度，对省重点帮扶的821个经济薄弱村，省财政按每村60万元予以补助，用于发展村级集体经济，带动低收入农户增收脱贫。深化经济薄弱地区农村产权制度改革，探索发展农民股份合作，使资源变资产、资金变股金、农民变股东，让农民特别是低收入农户得到更多的财产性收入。坚持分类指导，对于经营性资产，重点是明晰集体产权归属，将资产折股量化到集体经济组织成员，探索发展农民股份合作。对于非经营性资产，重点是探索集体统一运营管理的有效机制，更好地为集体经济组织成员及社区居民提供公益性服务。选择部分经济薄弱村作为财政部扶持村级集体经济发展试点，以行政村或村民小组为试点单位，重点探索土地股份合作经营，推进土地股份合作社发展，并探索以提供服务、物业管理、混合经营等形式，通过改革创新促进村级集体经济发展。

（二十三）积极探索资产收益扶贫。鼓励村集体组织将农户和集体资源、资产股份量化后入股，通过自营或承包、租赁、股份合作等方式交由新型农业主体经营，具备条件的可将资产折股量化给低收入农户，特别是丧失劳动能力的低收入农户。财政资金投入经济薄弱村形成的产业项目和资产产权，其受益主体应是项目区域内的经济薄弱村、低收入农户。开展各类扶贫资产清理、登记，建立健全扶贫资产管理体制机制，明晰扶贫资产所有权、管理主体和分红模式，对实现脱贫的农户要给予一定巩固期优惠持股，期满后由村集体经济组织代为持有管理，促进扶贫资产滚动发展、长期发挥效益。

（二十四）着力增强脱贫致富内生动能。尊重扶贫对象主体地位，鼓励基层干群首创精神，盘活薄弱地区资源资产，发挥教育培训“授渔”作用，放大金融扶贫“造血”功能，进一步增强经济薄弱地区自我发展能力，激发干部群众内生动能。紧紧围绕群众实际需求布局扶贫项目，鼓励基层探索创新脱贫致富的方式和路径，引导帮扶对象克服“等、靠、要”思想，树立自力更生、艰苦奋斗的观念，依靠自身的辛勤劳动实现脱贫致富。经济薄弱地区要抢抓发展机遇，主动策应帮扶，创新体制机制，增强造血功能，提升内生动力，加快发展步伐，改变区域面貌。

（二十五）突出重点片区整体帮扶。对调整后的6个重点片区，省财政5年补助总额6亿元，继续用于片区内基础设施、产业发展等关键工程建设。对“十三五”退出重点片区范围的刘老庄

片区、黄墩湖片区，分别给予3000万元、4000万元的一次性补助。继续实行重点片区整体帮扶省级联席会议制度，各片区联席会议由省重点部门牵头，成子湖片区为省委办公厅，西南岗片区为省人大办公厅，涟沭结合部片区为省政府办公厅，石梁河水库片区为省政协办公厅，灌溉总渠以北片区为省发展改革委，丰县湖西片区为省水利厅。各片区整体帮扶联席会议成员单位要切实履行职责，结合片区实际，制定片区整体帮扶规划，实施新的关键工程，及时协调解决帮扶事项，推动片区整体帮扶规划顺利实施。黄桥、茅山革命老区富民强村三年行动计划至2017年结束后，2018—2020年省财政继续给予支持，每年安排3000万元。加大黄河故道沿线综合开发投入，加快推进黄河故道综合治理。

（二十六）深化区域经济整体协调发展。大力实施苏北振兴战略，加强区域统筹协调，加大政策支持力度，激发内生动力，强化创新驱动发展，突出转型升级重点，闯出更多发展新路，共同致富建设全面小康。到2020年，苏北地区以县为单位达到省定全面小康指标。加快构建苏北地区对内对外快速铁路通道，完善苏北公路网络体系，推动苏北航空提档升级，强化苏北港口航道功能。积极推进淮河治理、沿海水利、区域治理等苏北重点水利工程建设，完成大型泵站更新改造及大中型水闸除险加固工程，启动新建小水库工程。在省重点帮扶县（区）实施光伏扶贫。实施制造企业装备升级计划和企业互联网化提升计划，推动苏北地区重大技术产业化和重大产品应用推广，加快传统产业改造升

级，促进新兴产业快速成长。2016—2017年，继续实施苏北地区省级以上开发区平台提升奖补政策，对经考核合格的开发区，省财政给予一定资金奖补。进一步提升南北挂钩合作水平，加大对共建园区项目、资金、人才支持力度。建立省南北产业转移重点项目协调推进机制，省苏北发展协调小组组织省有关部门和单位协调推进南北产业转移。

（二十七）推动扶贫工作转型提升。适应缓解相对贫困阶段的新形势新要求，稳步推进扶贫工作由外力帮扶型、政府主导型、农村脱贫攻坚型向内驱发展型、社会帮扶型、统筹解决城乡贫困型转变，加快健全相关各类体制机制，切实健全长效机制、增强内生动力和可持续性。坚持以发展的理念统领扶贫开发，统筹推进专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫，充分发挥政府、市场和社会作用，推动形成全社会大扶贫格局，努力实现协调发展、绿色发展和可持续发展。以省委、省政府实施脱贫致富奔小康工程意见为统领，以扶贫开发专项规划、市县党委政府考核办法为两翼，以行业扶贫八项脱贫致富行动为重点，以专项扶贫各项制度为保障，着力构建“十三五”扶贫开发制度体系，全面提高工作规范化、制度化水平。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》和相关法规，逐步建立扶贫开发与社会保障相衔接、精准扶贫与区域发展相促进、自我发展与外部支持相结合的常态化工作机制。

（二十八）建立贫困预警监测机制。采用住户抽样调查方法，

建立全省贫困监测网点，掌握低收入农户家庭基本情况、收入消费等状况，建立健全定期调查与一次性调查相结合、全面调查与抽样调查相补充的贫困预警监测机制。以建档立卡为基础，以贫困监测为依据，以随机调研为补充，把握帮扶进程，衡量工作成效，强化工作考核。开展贫困监测数据挖掘、统计分析研究，为省委、省政府决策提供参考。研究相对贫困测量方法和对策措施，把握缓解相对贫困进程，探索建立农村内部、城乡居民收入差距预警长效机制。

（二十九）统筹解决城乡贫困问题。苏南、苏中有条件地区按照省委、省政府部署要求，结合当地实际，制定高于省定扶贫标准的地方标准，建立健全扶贫济困的制度机制，探索统筹解决城乡相对贫困问题的办法措施，努力在落实精准扶贫精准脱贫基本方略、增强内生动力、组织推进社会扶贫、拓宽社会和金融资金参与扶贫的渠道、健全社会保障制度和机制等方面探索新路径、形成新经验。鼓励大胆实践、探索创新，加快形成有劳动能力低收入家庭人均收入水平与兜底保障人口低保水平的合理比例关系，使扶贫底线与低保水平保持动态平衡。高度重视并切实解决城镇化、工业化进程中因失地、失业等引起的贫困问题。

（三十）支持宿迁国家扶贫改革试验区建设。支持宿迁市围绕“缓解相对贫困、缩小收入差距、促进共同富裕”新目标新任务，进行改革创新、先行先试，着力破解长期制约农村低收入人口脱贫增收的突出难题，大胆试验经济薄弱地区脱贫致富奔小康

的方法路径，精心探索缓解相对贫困的制度机制。“十三五”期间，省财政安排1亿元扶贫资金，支持宿迁市力争通过4年左右努力，率先形成一批可复制、可推广的扶贫改革创新成果和典型经验。

七、规划实施

（三十一）健全扶贫开发工作责任制。实行省抓统筹、市县抓落实的扶贫开发工作机制，明确省、市、县、乡、村五级扶贫开发责任和成效要求。设区市要做好上下衔接、域内协调、督促检查工作。县（市、区）承担扶贫开发主体责任，主要领导是第一责任人。苏北五市党委政府向省委、省政府签署脱贫致富奔小康责任书，有脱贫奔小康任务的市、县（市、区）、乡镇层层签订责任书。强化经济薄弱地区扶贫开发工作责任人，尤其是第一责任人对扶贫开发工作相关政策、法规、制度的培训。

（三十二）强化政策支持。继续加大财政投入，“十三五”时期，省财政安排专项扶贫资金超过61.1亿元。其中，对苏北34个县（市、区）有劳动能力帮扶对象，按每人1600元安排精准扶贫帮扶资金，由省财政分年度安排到有关县（市、区）财政。加大省级财政专项扶贫资金对苏北经济薄弱地区的转移支付力度，省级各部门安排的各项惠民政策、项目和工程，最大限度向重点县、重点片区、经济薄弱村和低收入人口倾斜。各级人民政府要建立与本地区经济发展水平和扶贫开发任务相适应的财政投入保障机制，省重点帮扶的12个重点县（区）每年新增财力要划出

10%用于扶贫开发。建立健全脱贫致富多规划衔接、多部门协调长效机制，整合目标相近、方向类同的涉农资金，将专项扶贫资金、相关涉农资金和社会帮扶资金捆绑集中使用。加强科技、人才支持，强化苏北科技专项在科技扶贫中的引导与支撑作用，苏北科技专项资金每年15%用于资助苏北科技扶贫项目。大力实施“三区”科技人员专项计划，面向12个重点县（区）选派科技人员，加快科技资源向苏北转移和集聚。在经济薄弱村健全一村一名科技指导员制度，推广农业重大技术，培养辐射带动能力强的科技示范户。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。强化经济薄弱地区基层农技推广与社会化服务体系建设，加强新型职业农民培训。搭建科普精准扶贫服务平台。加快实施经济薄弱地区本土人才培养计划，鼓励大专院校、科研院所、医疗机构为经济薄弱地区培养人才，鼓励高校毕业生到经济薄弱地区就业创业。

（三十三）充分发挥扶贫开发工作成效考核的导向作用。根据省扶贫开发工作领导小组《江苏省市县党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》（苏扶〔2016〕4号），将低收入人口和经济薄弱村识别、帮扶的精准性作为考核重点，树立“真扶贫、扶真贫”、“到村到户”帮扶、“因村因户”施策等工作导向。委托有关科研机构和社会组织进行第三方评估，以提高公信力和可信度。将考核结果作为对市、县主要负责人和领导班子综合考核评价的重要依据。对未完成年度减贫计划任务、违反扶贫资金管理使用规

定等情况，实行约谈、限期整改、责任追究等负向问责和鼓励减贫、奖励创新的正向激励。鼓励各地创新帮扶工作方式，探索解决相对贫困问题，共享共富的有效做法和成功经验。建立挂钩帮扶通报制度，推动帮扶责任落实。

（三十四）建立督查巡查工作制度。根据中央和省委、省政府扶贫开发督查巡查工作要求，以年度脱贫计划为基础，以脱贫致富奔小康工程重要政策措施分工方案为依据，强化经济薄弱县约束机制，建立扶贫工作责任清单，建立健全扶贫开发工作逐级督查巡查制度。由省委、省政府选择重点部门、重点地区进行年度督查巡查。督查工作坚持目标导向，着力推动工作落实；巡查工作坚持问题导向，着力解决突出问题。对督查情况好的地区和单位，予以通报表扬；对督查中发现的问题，予以督促纠正。对巡查情况和处理建议向省委、省政府请示报告，涉及违纪违法的，按照有关规定移交纪检监察或者检察机关。落实帮扶工作队员约束机制，严禁铺张浪费，厉行勤俭节约，杜绝不切实际的形象工程。建立重大涉贫事件的处置、反馈机制。

（三十五）推进廉洁扶贫阳光扶贫。健全扶贫项目资金使用公告公示制度和扶贫资金违规使用责任追究制度。按照谁受益、谁管护的原则，建立农村扶贫开发项目资产管护制度，明确管护主体和管护责任，任何单位和个人不得擅自占用、变卖或者毁坏扶贫项目形成的设施、设备等资产。强化审计监督。审计部门对各项扶贫政策落实情况跟踪审计和专项审计，必要时也可配

合与其他监管部门、业务主管部门组织实施联合检查，重点监督检查扶贫工作责任落实情况、精准扶贫精准脱贫相关资金和项目的落实情况、扶贫开发长效机制建立健全情况等，推动扶贫资金统筹整合利用，提高资金使用绩效。“十三五”时期，开展为期5年的集中整治和加强预防扶贫领域职务犯罪专项工作，坚决查处扶贫领域的职务犯罪和经济犯罪。加强廉政警示教育，增强廉洁自律意识。

（三十六）发挥基层组织战斗堡垒作用。加强经济薄弱乡镇领导班子建设，有针对性地选配政治素质高、工作能力强、熟悉“三农”工作的干部担任乡镇主要负责同志。鼓励和选派思想好、作风好、能力强、真心为群众服务的优秀年轻干部、退伍军人、高校毕业生到经济薄弱村任职。根据经济薄弱村实际需求，精准选配第一书记，精准选派驻村帮扶工作队，切实提高县级以上机关派出干部比例。完善村级组织运转经费保障机制，将村干部报酬、村办公经费和其他必要支出作为保障重点。对基层一线干出成绩的、群众欢迎的驻村干部，重点培养使用。

（三十七）扎实做好扶贫开发宣传工作。通过生动活泼、形式多样的手段和载体，全面宣传党中央、国务院重大方针政策和省委、省政府决策部署，生动报道精准扶贫精准脱贫的丰富实践和先进典型，讲述好脱贫攻坚的江苏故事，传播好扶贫济困的江苏声音，引导全社会关注扶贫、广泛参与扶贫，形成脱贫致富光荣、扶贫济困光荣良好氛围。大力弘扬自力更生、艰苦奋斗精神，

帮助经济薄弱地区干部群众主要依靠自身力量脱贫致富,让帮扶对象有获得感、有成就感,帮助他们树立战胜贫困的信心和决心,激发其内生动力,走上自信、自立、自强之路。及时总结和宣传“两个光荣”典型案例和先进事迹,对作出突出贡献的单位和个人,根据有关规定予以表彰奖励。

(三十八)加强扶贫开发队伍建设。扶贫开发重点市、县(市、区)扶贫开发工作领导小组组长应由主要负责同志担任。加强全省各级扶贫机构和队伍建设,完善各级扶贫开发机构的设置和职能,通过多种方式充实扶贫开发队伍力量。鼓励乡镇建立精准扶贫工作队伍,明确扶贫专干。各级扶贫开发部门要加强思想、作风、廉政和效能建设,加大经济薄弱地区干部培训力度,全面提升扶贫干部队伍能力水平。

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，
省检察院，省军区。

江苏省人民政府办公厅

2016年12月2日印发
