

海口市美兰区乡村振兴和打赢脱贫攻坚战 指挥部文件

海美乡村脱贫指〔2020〕5号

海口市美兰区乡村振兴和打赢脱贫攻坚战指挥部 关于印发《海口市美兰区防止返贫致贫监测预警 和帮扶工作实施细则（试行）》的通知

各镇党委、人民政府，区委各部门，区政府直属各单位、各人民团体：

现将《海口市美兰区防止返贫致贫监测预警和帮扶工作实施细则（试行）》印发给你们，请遵照执行。

附件：1. 海口市美兰区防止返贫致贫监测预警和帮扶工作实施细则（试行）

2. 海口市防止返贫致贫监测预警工作示意图

海口市美兰区乡村振兴和打赢
脱贫攻坚战指挥部办公室（代）
2020年8月12日



（联系人：陈大光；联系电话：15595727285）

海口市美兰区防止返贫致贫监测预警和帮扶工作实施细则（试行）

第一章 总则

第一条 为贯彻落实习近平总书记关于“要加快建立防止返贫监测和帮扶机制，对脱贫不稳定户、边缘易致贫户以及因疫情或其他原因收入骤减或支出骤增户加强监测，提前采取针对性的帮扶措施”的重要指示精神 and 《国务院扶贫开发领导小组关于建立防止返贫监测和帮扶机制的指导意见》（国开发〔2020〕6号），根据《海南省扶贫开发领导小组关于建立防止返贫致贫监测和帮扶机制的实施意见》（琼扶发〔2020〕7号）和《海口市防止返贫致贫监测预警实施办法（试行）》（海乡村脱贫指〔2020〕33号），结合我区实际，制定本办法。

第二条 本办法适用于全区农村农业户籍常住农户。

第三条 防止返贫致贫监测预警工作的原则。坚持分级负责、分类管理，坚持事前预防和事后帮扶相结合，坚持基层组织常态化监测与行业部门突发应急响应监测相结合，坚持开发式帮扶与保障性措施相结合，坚持政府主导和社会参与相结合，坚持外部帮扶与群众主体相结合。

第四条 建立防止返贫致贫监测预警机制的目的。通过监测把全区农户返贫致贫风险按“红黄绿”三色灯划分管理，主动发现存在返贫和新增致贫风险的“红灯户”和“黄灯户”，预警户，并根据风险程度不同及时分类给予相应帮扶，确保不返贫和致贫。

第五条 防止返贫致贫监测预警工作在区扶贫开发领导小组统一领导下开展，扶贫开发领导小组办公室负责日常工作。区扶贫部门负责做好监测预警的组织实施、跟踪督导、信息录入、协调服务等工作，区相关行业部门按职责分工和工作范围做好本行业防止返贫致贫工作，并加强工作指导。镇党委政府和村委会负责具体实施。

第六条 区委区政府督查部门要将防止返贫致贫工作列入年度重点督查任务，强化对巩固提升脱贫攻坚成果工作的督查督导。对督查发现的问题及时向有关区行业部门和镇反馈，提出整改措施和时限要求，确保工作有序推进。在防止返贫致贫工作过程中，对履职不到位的单位和个人，加大追责问责力度。

第二章 风险监测

第七条 监测的范围。

（一）防返贫监测对象为全区建档立卡已脱贫户。

（二）防致贫监测对象为全区除建档立卡户以外的农村农业户籍常住农户。

第八条 监测的内容。

（一）家庭是否因生产经营受损导致收入大幅下降；

(二)家庭是否因务工人员就业不稳定或失业导致收入大幅下降;

(三)家庭是否因主要劳动力发生意外事故、突患重病等导致家庭劳动力大幅减少;

(四)家庭成员是否存在因新患大病、慢病或如教育等经常性刚性支出超过上年度收入;

(五)家庭是否存在经济基础薄弱,自身发展能力不足,经济收入呈持续减少;

(六)家庭是否遭受自然灾害、意外事故、重大疫病、社会安全等突发事件的影响;

(七)其他原因造成返贫致贫风险的家庭。

第九条 纳入预警对象的范围。监测预警对象实行“红黄绿”三色灯分类管理。通过监测渠道发现存在返贫致贫风险的初选对象,根据风险程度并经履行程序,纳为“红灯户”和“黄灯户”,无返贫致贫风险的农户为“绿灯户”;其中“红灯户”和“黄灯户”需纳入预警对象。具体分类标准如下:

(一)红灯户。指存在高返贫致贫风险的脱贫监测户和边缘户。具体指家庭年人均可支配收入低于省定扶贫标准1.5倍,且有返贫风险但尚未达到返贫标准的脱贫户;家庭年人均可支配收入低于省定扶贫标准1.5倍并高于当年贫困标准,且有致贫风险但尚未达到贫困标准的一般农户;家庭年人均可支配收入虽高于省定扶贫标准1.5倍,但因特殊原因导致刚性支出明显超过上年度收入和收入大幅缩减,生活仍处在贫困边缘的农户;统计部门

或扶贫动态管理工作中核算收入低于省定扶贫标准或是在全国扶贫开发信息系统中显示“三保障”存在未保障的脱贫户。

(二) 黄灯户。指存在较高返贫致贫风险的重点户。原则上指家庭年人均可支配收入介于省定扶贫标准 1.5 倍-2 倍之间，或 4 口以上家庭中只有 1 个劳动力，且存在因受疫情、自然灾害、突发事件、重大变故等影响，造成家庭产业失败、就业不稳的情形，可能返贫致贫的农户。

(三) 绿灯户。指不存在返贫致贫风险的农户。原则上指家庭年人均可支配收入高于省定扶贫标准 2 倍以上，家庭有成熟的产业、有稳定的就业，不存在返贫致贫风险的农户。或收入虽然低于省定扶贫标准 2 倍以下，但家庭中不存在返贫致贫风险的农户。

(2020 年省定扶贫标准为 4000 元，“红灯户”监测预警线为省定扶贫标准的 1.5 倍，即 6000 元以下；“黄灯户”监测预警线为 1.5 倍-2 倍，即 6000-8000 元；“绿灯户”监测预警线为 2 倍以上，即 8000 元以上。以后年度依此类推)

第十条 主动发现返贫致贫风险（初选对象）的途径：

(一) 例行监测

每年 1 月底之前，区扶贫开发领导小组统一部署，区扶贫开发领导小组办公室组织镇、村，根据上年度扶贫对象动态管理情况，以及全国扶贫开发信息系统、省精准扶贫大数据平台和行业部门数据比对等渠道反馈信息，进行全面梳理和排查，集中发现监测对象中存在返贫致贫风险的农户。

(二) 定期监测

1. 每季度由村“两委”、驻村工作队、乡村振兴工作队召集村组干部、村民代表、帮扶责任人等，通过入户走访、电话联系、遍访等方式，定期对建档立卡贫困户、边缘户、重病户、残疾户、低保对象、特困人员及家庭发生变故的农户家庭生活状况进行了解，及时发现新增存在返贫和致贫风险的农户。

2. 每季度由扶贫、住建、教育、民政、残联、人社、卫健等部门利用全国扶贫开发信息系统、省精准扶贫大数据平台和行业信息系统开展大数据平台比对筛查，或根据省精准扶贫大数据管理平台的监测提示，及时将本部门发现存在返贫致贫风险的农户信息提供给区扶贫部门，由区扶贫部门审核后反馈相关镇、村进行信息核实。

(三) 日常监测

1. 日常走访。村组干部、驻村工作队、乡村振兴工作队、帮扶责任人等日常开展工作中，通过不定期入户走访了解群众生产生活状况，汇总本村存在返贫致贫风险的家庭信息。

2. 主动申报。建档立卡已脱贫户和一般农户家庭发生变故且影响到基本生活的，可主动向村委会申报家庭情况，村委会收到申报情况后于2个工作日内组织人员入户核实情况后上报镇政府。

(四) 应急监测

1. 突发灾害监测。对于区域性灾害，如重大疫病、自然灾害等，灾害发生后，由区扶贫开发领导小组办公室组织各相关行业

部门对区域内受灾农户开展监测，受灾区域镇村配合协助相关行业部门开展监测工作。

2. 突发事件监测。对于个体性突发事件监测到的信息（如家庭成员突患大病、重病，因伤致残等），村两委会同驻村工作队、乡村振兴工作队在突发事件信息采集后立即开展研究。

（五）其他渠道。通过12317、961017、12345热线电话或信访投诉等渠道获取信息，由镇村组织人员入户核实情况。

第十一条 纳入预警的程序。

（一）**村级评议。**在脱贫攻坚期内，由脱贫攻坚中队会同村“两委”、驻村工作队、乡村振兴工作队负责对常态化监测集中发现，或日常入户走访、大数据比对反馈等渠道发现有返贫致贫风险的初选对象是否需要纳为“红灯户”“黄灯户”进行研判。对于应急监测发现的返贫致贫风险户随时研判是否需要纳入；脱贫攻坚期结束后，由村“两委”会同驻村工作队、乡村振兴工作队研判是否有农户需要纳入预警。

在研究拟纳入“红灯户”“黄灯户”时，需及时对初选对象信息进行采集。采集信息内容应包括农户家庭收入、收入来源稳定性、家庭产业就业情况、家庭成员健康情况、家庭“三保障”实现情况及其他需采集的内容。是否应纳入“红灯户”“黄灯户”不能以收入作为唯一标准，要对采集到的农户信息进行综合研判，考虑农户家庭是否存在因大病、因学、因灾、因残、因突发事件、因产业失败、因失业导致收入锐减支出骤增，或者存在其他返贫致贫风险因素。

确定拟纳入预警的“红灯户”“黄灯户”后，村委会将入户核实情况和预警户名单在村内进行公示，公示期10天。公示期满无异议的，将名单报镇政府；公示期内提出异议的，村委会要对反映的情况进行核实，并将核查材料和异议材料一并上报镇政府。

（二）镇审核。镇政府每季度要对常态化监测上报拟纳入预警的农户进行研究审核。收到突发事件上报的拟纳入预警的农户应即刻进行研究审核。镇政府审核确认后，要将预警对象名单报区扶贫开发领导小组办公室予以确定。

（三）区确定。区扶贫开发领导小组办公室召开联席会议确定预警对象。原则上纳入预警对象的数量按建档立卡人口的5%左右的规模确定，如发生特殊情况，需纳入预警的农户超过比例的，应实事求是予以纳入。

确定预警对象后，区扶贫开发领导小组办公室将预警对象信息反馈镇、村，通报区级相关行业部门，并报市扶贫开发领导小组备案。村委会接到反馈信息后，应在本村公告预警对象名单。

（四）数据录入。区扶贫部门指导相关镇按要求在全国扶贫开发信息系统中录入“红灯户”相关信息。需录入边缘户的基础信息和致贫风险，录入脱贫监测户的返贫风险，并同步在省精准扶贫大数据管理平台相应模块中进行数据更新。“黄灯户”信息无需录入全国扶贫开发信息系统，由“黄灯户”所在镇政府组织村两委采集该户家庭收入、三保障、返贫致贫风险等信息，并分别建立镇、村名册档案。

第三章 救助帮扶

第十二条 制定帮扶方案。制定的帮扶方案应体现分级分类管理和“缺什么补什么”的原则，分为突发性风险帮扶和非突发性风险帮扶。其中突发性风险帮扶方案需于确定预警对象后 2 天内完成，非突发性风险帮扶方案需于确定预警对象后 15 天内完成。

（一）制定户帮扶方案。确定预警对象后，预警对象所在镇与村“两委”、驻村工作队、乡村振兴工作队、帮扶责任人等根据预警对象的返贫致贫风险因素及帮扶意愿等情况，认真分析研究，制定户帮扶方案，报区扶贫开发领导小组办公室联席会议审核。

（二）制定行业专项帮扶方案。确定预警对象后，区级各行业单位要根据预警对象的返贫致贫风险因素，认真分析研究，制定行业专项帮扶方案，其中，区民政局负责落实临时救助专项帮扶方案，区教育局负责落实教育保障专项帮扶方案，区卫健委负责落实医疗保障专项帮扶方案，区住建局负责落实住房安全保障专项帮扶方案，区水务局负责落实饮水安全保障专项帮扶方案，区农业农村局负责落实产业扶持专项帮扶方案，区人社局负责落实就业扶持帮扶方案，区委组织部负责落实扶志扶智专项帮扶方案，并报区扶贫开发领导小组办公室联席会议审核。

第十三条 落实帮扶措施。开展的帮扶措施应体现时效性、针对性和长效性，分为突发性风险帮扶措施、非突发性风险帮扶措施和其他帮扶措施。预警对象若因突发性事件导致存在返贫致

贫风险的，则优先落实突发性风险帮扶，再根据预警对象分类开展有针对性的非突发性风险帮扶，随后探索有长效激励性的其他帮扶措施。预警对象若非突发性事件导致存在返贫致贫风险的，则先开展有针对性的非突发性风险帮扶，随后探索有长效激励性的其他帮扶措施。

（一）突发性风险帮扶。对于因突发性事件导致存在返贫致贫风险的预警对象，名单一经确定后，立即按民政救助规程开展临时救助或单人纳保工作。所在村于2天内完成申请和初审并上报镇政府，镇政府在2天内完成核查。如在本级可以解决的，需在核查后2天内完成审批；如不能在本级解决，需在2天内完成申报材料准备并上报区民政局，区民政局收到镇政府上报材料后于2个工作日内完成审批。

（二）非突发性风险帮扶。对于不存在突发性返贫致贫风险的预警对象，按预警分类分为“红灯户”帮扶措施和“黄灯户”帮扶措施，具体帮扶方案由区扶贫开发领导小组办公室结合户帮扶方案和行业帮扶方案进行研究，采取“一事一议”的方式予以确定，并及时开展针对性帮扶，确保不因帮扶不到位出现返贫致贫。

1. “红灯户”帮扶措施。“红灯户”若为建档立卡已脱贫户，原则上在已有帮扶措施的基础上适当强化帮扶；“红灯户”若为非建档立卡贫困户的边缘户，原则上可参照建档立卡贫困户的帮扶措施但不应超出建档立卡贫困户的帮扶力度和标准给予帮扶。

（1）临时救助。确定红灯户后，要立即对红灯户按民政救

助规程开展临时救助或单人纳保工作。

(2) 教育资助。红灯户若存在教育未保障的致贫风险因素，要对因国家政策原因无法享受教育扶贫资助或家庭困难学生资助的非建档立卡红灯户，按学段给予最高不超过建档立卡贫困户标准的资助。

(3) 医疗保障。确定红灯户后，区卫健委要对非建档立卡贫困户的红灯户，政府为其代缴新型农村合作医疗保险和商业补充保险等。红灯户若存在医疗未保障的致贫风险因素，要对因国家政策原因无法享受住院费用和门诊费用报销的非建档立卡红灯户，及时申请医疗救助等帮扶措施。

(4) 住房安全保障。红灯户若存在住房未保障的致贫风险因素，区住建局要对因国家政策原因无法享受危房改造补助的非建档立卡红灯户，C、D级危房一次性给予不高于建档立卡贫困户标准的危房改造补助。

(5) 饮水安全保障。确定红灯户后，区水务局要立即对红灯户参照建档立卡贫困户的饮水安全保障政策落实红灯户家庭饮水安全保障工作，需于30个工作日内落实帮扶。

(6) 产业扶持。对具备发展产业条件的红灯户，区农业农村局要加强红灯户的生产经营技能培训，提供扶贫小额信贷支持，动员龙头企业、专业合作社、农村创业致富带头人等带动其发展生产。鼓励红灯户参与农村项目建设。对有劳动能力和发展产业意愿的农户，参照已脱贫户标准给予产业帮扶。

(7) 就业扶持。区人社局对有劳动能力和就业意愿的红灯

户，要加强职业技能培训，通过劳务扶贫协作、扶贫车间建设等，帮助其转移就业。统筹利用公益岗位，多渠道积极安置红灯户。

（8）扶志扶智。确定红灯户后，区委组织部、区委宣传部、各镇要引导红灯户积极参加脱贫致富电视夜校的各类培训，通过生产和就业脱贫致富，对自强不息、稳定脱贫致富的红灯户，探索给予物资奖励和精神奖励。

（9）综合保障。确定红灯户后，要对存在特殊情况的红灯户提供综合保障。对无劳动能力的红灯户，加强低保、医疗、养老保险代缴和特困人员救助供养等综合性社会保障措施，确保应保尽保；对因病、因残、因灾等意外变故导致返贫致贫风险的家庭，加强社会保险、兜底保障、增加转移性收入，实施重大病生活保障、教育专项救助、民政临时救助，协调子女赡养、兄弟互助、社会捐助等，保障其基本生活。

2. “黄灯户”的帮扶措施。原则上着重落实“三保障”和综合保障措施的帮扶，在此之上通过引导帮助其发展产业和实现就业，以增加家庭收入。如经帮扶起效不大，家庭收入持续减少至省定贫困标准 1.5 倍以下的，则按“红灯户”的帮扶力度和标准对其予以扶持。

（1）临时救助。确定黄灯户后，要立即对黄灯户按民政救助规程开展临时救助或单人纳保工作，审批时限要求在 15 个工作日内完成。

（2）产业扶持。对产业受损且有产业发展需求的黄灯户，引导其理清发展思路，动员申请扶贫产品认定的企业、合作社优

先与黄灯户建立稳定的购销合作关系，帮助其解决生产技术、产品销路的问题。

(3) 就业扶持。对就业不稳、失业且有就业意愿的黄灯户，引导其积极务工，加大其就业技能培训和转移就业帮扶力度，拓宽就业渠道。

(三) 其他帮扶措施。积极探索物质奖励和精神激励，激发群众内生动力；落实防贫综合保险工作，将预警对象纳入保险范围；鼓励创新帮扶手段，广泛动员社会力量参与扶贫助困。

第十四条 帮扶经费保障。预警对象救助帮扶所需资金由区级财政保障。区扶贫开发领导小组办公室召集联席会议，研究制定预警对象的具体帮扶措施、扶持标准、工作流程和责任分工等，报区政府审批，确保帮扶工作落实到位。

第十五条 帮扶成效综合评估。每年6月底前，由区扶贫部门牵头，组织属地镇和实施帮扶的责任单位，对各项帮扶措施落实情况及实施后效果进行评估检查。每年12月底前，由区委扶贫督查部门牵头，对各镇监测预警及帮扶成效进行考核评价。

第四章 动态管理

第十六条 区、镇、村三级建立预警农户台账，台账包括纳入预警的时间、家庭现状、家庭返贫致贫风险点、计划帮扶措施、落实情况等内容。

第十七条 镇政府建立预警对象帮扶联系服务制度，具体由村委会对预警对象实行动态管理，安排村两委干部、驻村工作队、乡村振兴工作队、帮扶责任人等与预警户建立结对联系服务，每

月到预警户家中走访不少于2次，了解基本情况，做好跟踪服务，监测帮扶进程，评价帮扶成效。

第十八条 预警对象适用“歇帮”机制。“红灯户”“黄灯户”的救助帮扶工作要结合“六治”专项活动，对于家庭或成员中存在懒散、酗酒、买私彩、赌博浪费、不孝不睦、脏乱等不良行为，经教育帮扶起效不大的，由村委会上报镇政府确认后，可以暂停对其进行帮扶。通过教育引导，能认识到自己的错误，且在思想行为上有明显转变的，可根据情况恢复帮扶。

第十九条 预警对象必须如实申报家庭财产及收入情况。如存在虚报、谎报、瞒报、恶意分户等情况，一经查实予以清退解除预警，追回帮扶资金。

第二十条 预警对象通过帮扶引导或自身努力，家庭状况明显改善，返贫致贫风险已消除的，经村“两委”研究提出解除预警建议，上报镇政府审核。镇政府审核通过后报区扶贫开发领导小组审定。区扶贫开发领导小组审定后，将解除预警信息上报市扶贫开发领导小组办公室备案，通报相关行业部门并反馈镇村，同时做好相关数据信息更新。

第二十一条 预警对象通过帮扶家庭困难仍未有改善，符合返贫致贫标准已陷入贫困的，由村委会组织人员入户核实，研究提出纳入建档立卡贫困户帮扶的建议，上报镇政府审核。镇政府审核通过后，反馈村委会启动纳贫程序。一经识别为返贫户或建档立卡贫困户，即终止预警并按贫困户的标准进行管理和帮扶。

第五章 工作保障

第二十二条 建立美兰区建立防止返贫致贫监测预警工作联席会议制度，联席会议由领导小组办公室负责召集，研究审议全区预警帮扶工作。区财政局、区民政局、区农业农村局、区人社局、区教育局、区卫健委、区住建局、区水务局、区扶贫办等扶贫牵头责任单位为联席会议成员单位。

各镇要成立镇预警帮扶工作领导小组，领导小组每季度要召开1次预警工作例会，研究讨论预警对象纳入、帮扶、解除和纳贫等监测预警和帮扶工作。

第二十三条 本实施细则的贯彻落实情况纳入各镇和相关行业部门的年度脱贫攻坚成效考核。相关部门主要负责人、镇党政主要领导为此项工作第一责任人。对因监测不真实、预警不及时、处置不到位和帮扶救助不力，造成漏评、错退和国家、省、市脱贫攻坚考核工作扣分的，严肃追究相关责任人责任。

第六章 附则

第二十四条 本实施细则由区扶贫开发领导小组办公室负责解释。各镇可根据本实施细则，结合实际，制定实施方案。

第二十五条 本实施细则自印发之日起施行。