

# 中共上海市闵行区委办公室文件

闵委办发〔2019〕16号



## 中共闵行区委办公室 闵行区人民政府办公室 印发《闵行区落实乡村振兴战略深化农村 综合帮扶工作的实施意见》的通知

各镇党委和人民政府，各街道党工委和办事处，莘庄工业区党工委和管委会，区委、区人民政府各部、委、办、局，各区级机关，各人民团体，区各直属单位：

《闵行区落实乡村振兴战略深化农村综合帮扶工作的实施意见》已经六届区委 74 次常委会讨论通过，现印发各单位。

中共闵行区委办公室  
闵行区人民政府办公室

2019 年 4 月 18 日

# 闵行区落实乡村振兴战略深化农村综合帮扶工作的实施意见

为贯彻实施乡村振兴发展战略，坚持农业农村优先发展，深入推进城乡融合发展，加快推动农村集体经济发展壮大与农民长效增收，实现农村生活富裕和共享乡村振兴发展成果，根据《中共上海市委办公厅、上海市人民政府办公厅印发〈关于深化农村综合帮扶工作的指导意见〉的通知》（沪委办〔2018〕48号）要求，我区以党建为引领，以促进本区涉农地区经济相对薄弱村发展和生活困难农户增收为目标，强化政策供给，实施精准帮扶，全面深化和提升农村综合帮扶工作，现就本区深化农村综合帮扶工作（2018-2022年）提出如下实施意见。

## 一、总体要求

### （一）指导思想

深入贯彻落实党的十九大精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，践行以人民为中心的发展思想，着力解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾。在实施乡村振兴战略的框架下，在上一轮农村综合帮扶的基础上，继续以增强“造血”功能为重要抓手，充分发挥各级党组织的领导核心作用，以党建为引领，实施精准帮扶。以更大的决心、更精准的举措、更过硬的作风，扎实开展本轮农村综合帮扶工作，进一步提高经济相对薄弱村和生活困难农户的自主发展能力，增强内生动能，实现农村更加平衡充分发展，在城乡融合发展中实现城乡居民共同富裕。

### （二）基本原则

1. 党建引领，夯实基础。要进一步突出和强化党对农村综合帮扶工作统一领导，充分发挥各级党组织在城乡融合发展、加快城乡一体化进程中的引领示范作用，为农村综合帮扶工作提供强有力的组织保障。以党建引领帮扶，以帮扶夯实党建。

2. 前后衔接，深化提升。本轮农村综合帮扶要在上一轮综合帮扶工作的基础上，进一步深化提升，既要面上整体推进，又要突出重点区域和重点对象，强化帮扶的针对性和有效性。本轮综合帮扶的重点是纯农地区的经济相对薄弱村和生活困难农户，在推进过程中要做好与上一轮帮扶政策的前后衔接，帮扶对象更加精准，目标定位更加明确，工作机制更加有效，措施政策更加有力。通过综合施策，精准发力，提升综合帮扶工作的整体质量和水平。

3. 强化统筹，协调推进。建立健全综合帮扶工作的组织领导机制和协调推进机制，统筹谋划本区的综合帮扶工作。要加强区、镇两级对综合帮扶工作的面上统筹，建立以街镇为主体、区加强督导考核的工作责任体系，努力构建区、镇两级协调推进的综合帮扶工作格局。

### **（三）工作目标**

在本轮农村综合帮扶五年期间（2018-2022年），本区经济相对薄弱村经济社会发展水平明显提升，自主发展能力明显增强。到2022年，本区生活困难农户人均可支配收入增幅明显高于全区农村常住居民人均可支配收入增幅，生产生活条件得到切实改善，实现更高标准、更高水平的小康生活。

## **二、帮扶对象和范围**

### **（一）帮扶对象**

1. 经济相对薄弱村。上一年度村集体组织可支配收入低于人均 800 元且经营性资产低于人均 1 万元(村集体组织人数按村内户籍人口统计)，或者上一年度村集体组织可支配收入低于基本支出的行政村，为当年经济相对薄弱村。行政村年度基本支出主要包括村干部工作报酬和村级公共运转经费。村干部工作报酬包括村“两委”干部的基本报酬(含福利、社保)。村级公共运转经费包括办公经费、公共管理和公共服务支出。办公经费主要包括办公用品费、水电费等维持正常运转的必须经费。公共管理和公共服务支出主要包括村级公共设施维护、环境卫生、社会治安、帮困救助慰问支出等。

2. 生活困难农户。主要包括市、区各项社会救助政策未覆盖到的生活困难农户，以及享受社会救助政策后，仍然因家庭收入低、支出负担重，村民公认的生活困难户。以上一年度家庭人均可支配收入低于上一年度本市城乡居民最低生活保障标准的 1.5 倍为基本标准，并综合考虑家庭财产和消费支出等情况，将符合条件的农户认定为当年生活困难农户。帮扶对象重点突出在就业年龄段内的生活困难农户人员。

## **(二) 帮扶范围**

华漕镇、颛桥镇、马桥镇、吴泾镇、浦江镇、浦锦街道的经济相对薄弱村和生活困难农户由区、街镇开展帮扶；莘庄镇、七宝镇、梅陇镇、新虹街道的经济相对薄弱村和生活困难农户由本街镇制定帮扶方案，开展帮扶。

## **三、帮扶措施**

### **(一) 精准识别帮扶对象**

精准识别帮扶对象是综合帮扶工作的重要基础，要做到应统尽统，确保识别和认定不错不漏、公正科学。精准识别工作由各

街镇根据本区制定的帮扶对象认定标准、流程组织实施。经济相对薄弱村按照行政村申报、街镇审核认定、报区帮扶办备案的流程组织实施。生活困难农户按照农户申请、村民评议、村委会初审和公示、街镇审核认定、建档立卡、报区帮扶办备案的流程组织实施。帮扶对象每年复核确认、动态调整一次。各街镇要切实抓好经济相对薄弱村和生活困难农户的调查摸底和精准识别工作，要认真分析经济相对薄弱村和生活困难农户的成因和需求，精细分类。（牵头单位：相关街镇；配合单位：区农业农村委、区民政局）

## （二）扶持“造血”项目建设

鼓励和支持镇、村集体经济组织通过开发建设“造血”项目，发展壮大农村集体经济。经济相对薄弱村所属街镇应切实担负起主体责任，根据自身实际，统筹发挥好区域内资金、资源的整合发展效益，按照“安全可靠、收益稳健、见效快捷”的原则，精心设计实施“造血”项目，引导经济相对薄弱村“抱团”发展。区财政对镇、村级集体经济组织回购、改造或开发的经营性物业项目，按其资本金以外的银行贷款实际数额，根据银行贷款基准利率给予贷款贴息补贴，其中对浦江镇、吴泾镇、马桥镇、华漕镇、颛桥镇由区财政给予50%贴息，对浦锦街道、新虹街道由区财政给予100%贴息。同一项目累计贴息时间不超过5年。区农业农村委会同区财政局对贴息资金的使用和效益，定期开展监督检查和绩效评价。（牵头单位：区农业农村委；配合单位：区财政局、相关街镇）

## （三）完善生态补偿机制

完善基本农田生态补偿转移支付机制，加大财政资金扶持力度，阶段性稳步提高基本农田生态补偿标准，切实增加帮扶对象

收入。区财政局以各镇、街道、莘庄工业区现有非基本农田面积（行政管辖面积扣除基本农田面积）、自有人均财力水平为主要测算因素，归集全区基本农田生态补偿转移支付资金。对涉及水源保护区的行政村，按耕地面积给予基本农田生态补偿，所需资金包含在全区基本农田生态补偿转移支付资金内。补偿资金的使用，各街镇可结合实际制定使用方案，报区农业农村委备案后，由各街镇、村落实生态补偿工作。补偿资金应主要用于增强村集体组织“造血”能力，壮大村级集体经济，以及村公共支出。村公共支出部分的资金使用要与美丽乡村建设长效管理相结合，主要用于对美丽乡村建设的市政基础设施、公共服务设施的养护管理，以及引导农民做好宅前屋后环境卫生管理、自留地管理、民房规范出租和履行村规民约等。各街镇要加强党委（党工委）统领，健全管理机制，充分发挥村党支部的领导组织作用，发挥党员和村民的主观能动性，提升村民自治水平，形成共治格局，切实巩固美丽乡村建设成效。区农业农村委加强对街镇落实基本农田生态补偿的指导监督。（牵头单位：区农业农村委；配合单位：区财政局、相关街镇）

#### **（四）着力推进经营帮扶**

对于有劳动能力又有耕地或其他资源的生活困难农户，通过改善其生产经营条件，开展农村实用技术培训，扶持其发展家庭经营；加大对生活困难农户的农业技能培训，引导其成为新型职业农民；鼓励生活困难农户加入农民专业合作社、农业企业等新型农业经营组织，从事农业领域创业经营。区、镇财政对经认定规范就业的新型职业农民，给予农业就业补贴。（牵头单位：区农业农村委；配合单位：区财政局、区人社局、相关街镇）

#### **（五）扎实开展就业帮扶**

对于有劳动能力又有非农就业意愿的农民，强化就业扶持和服务。全面开展对生活困难农户劳动力的摸底调查，动态掌握未就业农民尤其是有明确就业需求农民的就业状况、技能水平、求职和培训意愿等信息，将有求职意愿的未就业农民纳入全区就业帮扶体系；对有就业需求的未就业农民，加强针对性的职业技能培训，提高非农就业能力并扶持上岗；区、镇大力开发公益性岗位，优先吸纳生活困难农户劳动力就业，拓宽就业渠道；鼓励农业生产经营单位吸纳当地生活困难农户人员就业，对经认定规范用工的农业生产经营单位，为获得农业就业补贴的人员缴纳社保费的，对其中的养老保险、医疗保险单位缴纳部分（以最低档缴纳标准为准），区、镇财政给予全额补贴；进一步加大农村困难残疾人就业帮扶力度，促进生活困难农户残疾人就业。（**牵头单位：区人社局、区农业农村委；配合单位：区财政局、区残联、相关街镇**）

## （六）持续强化托底帮扶

### 1. 经济相对薄弱村

对经认定的经济相对薄弱村，当年可支配收入与基本支出之间的缺口部分，由镇财政（街道由区财政）在次年予以补足，确保经济相对薄弱村基本公共服务和村级管理的正常运行。（**牵头单位：相关街镇；配合单位：区农业农村委、区财政局**）

### 2. 生活困难农户

对于没有劳动能力，无法依靠经营和就业帮扶增收的生活困难农户人员实行政策性保障兜底。对所有符合社会救助条件的生活困难农户人员做到“应保尽保”；对符合特困供养条件的生活困难农户，提供基本生活条件，保障吃、穿、住等基本生活需求；对符合低保条件的，按照最低生活保障标准给予全额或差额补

助；家庭中有医疗、教育、住房、就业等特殊困难的，给予相应专项救助；满足临时救助条件的，给予临时救助。（牵头单位：区民政局；配合单位：区教育局、区卫健委、区人社局、区财政局、区房管局、相关街镇）

#### （七）提高农村养老服务保障水平

建立村级养老服务设施。对村级举办的养老机构、长者照护之家、日托照料机构、睦邻点，以招收失地农民，退休、困难农民为主体的养老服务设施，列入帮扶范围；建立村级养老设施运作补贴机制。对村级举办的养老服务设施，在享受市、区建设补贴的基础上，根据每个机构建设规模和运行情况给予差异化的运作补贴；对于低保、低收入家庭的农村养老人员（含被征地人员），探索建立入住养老机构梯度化补贴政策，减轻农民入住养老机构的经费负担。（牵头单位：区民政局；配合单位：区财政局、区人社局、相关街镇）

### 四、保障机制

（一）加强组织领导。为切实加强组织领导，明确责任部门，积极推进落实农村综合帮扶工作，成立区深化农村综合帮扶工作领导小组。由区长任组长，区分管副区长任副组长，区农业农村委、区财政局、区民政局、区人社局、区教育局、区卫健委、区残联、区房管局行政主要领导任组员。区深化农村综合帮扶工作领导小组下设办公室，办公室设在区农业农村委，办公室主任由区农业农村委主要领导兼任。

区深化农村综合帮扶工作领导小组办公室要加强对帮扶工作的统筹协调，强化督促和检查，及时协调解决综合帮扶开展过程中存在的问题。街镇是深化农村综合帮扶工作的责任主体，要把经济相对薄弱村和生活困难农户帮扶作为重大政治任务，完善

帮扶工作机制，加强机构和队伍建设，成立深化农村综合帮扶工作领导小组，加强统筹协调。街镇要细化实施方案，进一步完善与帮扶任务相适应的镇级财政投入机制，确保各项措施落实到位。

（二）强化考核评估。区相关部门和街镇要将深化农村综合帮扶工作纳入年度重点工作，建立健全帮扶工作的目标责任制和考核评价机制。区深化农村综合帮扶工作领导小组办公室每年对各街镇帮扶工作开展考核评估，建立年度督查和通报制度。对照帮扶的目标任务，重点考核帮扶对象的精准识别等基础工作、经济相对薄弱村发展和生活困难农户帮扶等情况。建立区级经济相对薄弱村和生活困难农户统计监测体系，为考核评估提供科学依据。

（三）强化监督检查。区深化农村综合帮扶工作领导小组应建立健全综合帮扶工作督导机制，办公室每年对区相关职能部门和街镇至少开展一次综合帮扶工作专项督导检查。建立工作约谈机制，对帮扶工作推进不力、措施落实不到位的区相关职能部门和街镇及时开展约谈，督促整改。街镇要强化对村级集体经济组织经营管理工作的指导与监督，稳步提高农村集体资产管理水平和经营效益，为资产保值增值和农民长效增收奠定基础。街镇要加强对村级财务支出情况的监督，全面开展经济相对薄弱村的财务预算管理，确保公共资金规范使用。

（四）加强宣传引导。加强本轮农村综合帮扶政策的宣传与培训解读力度。对区内精准帮扶工作开展中涌现的先进个人、典型案例及工作成效加强宣传，形成全员参与、助力帮扶的良好工作氛围。加强乡风文明建设，通过组织带动、模范带头、典型树

立等方式，激发经济相对薄弱村和生活困难农户自主发展的内生动力，倡导自立自强、勤劳致富的农村时代新风。

附件：闵行区生活困难农户精准识别操作办法

附件

## 闵行区生活困难农户精准识别操作办法

生活困难农户精准识别和建档立卡，是开展精准帮扶的基础，也是落实精准帮扶的关键。为确保精准确定帮扶对象，做好生活困难农户精准识别、认定和建档立卡工作，现制定如下操作办法。

### 一、认定标准

生活困难农户，以家庭人均可支配收入低于本市城乡居民最低生活保障标准的 1.5 倍为基本标准，综合考虑家庭财产和消费支出等情况，将符合条件的农户认定为生活困难农户。

（一）生活困难农户认定以家庭为单位。生活困难农户家庭，一般是指全部或部分家庭成员具有本区农业户籍的家庭；在农村定居、家庭成员中既有农业户口也有非农业户口的，计为一户生活困难农户；户口虽已农转非农，但是户口依然在本地，并长期居住在本村的人员，计为一户生活困难农户。

（二）家庭成员是指共同生活的、相互之间具有法定赡养、抚养或者抚养关系的家庭人员和其他人员，主要包括配偶、未成年子女、已成年但不能独立生活的子女、与父母户口所在地相同的未婚子女、父母双亡且由祖父母或外祖父母作为监护人的未成年或者已成年但不能独立生活的孙子女或外孙子女。

（三）家庭人均可支配收入计算方法以统计口径为主。

（四）生活困难农户认定要综合考虑家庭财产及消费情况。家庭人均收入低于认定标准，但有以下情形的，原则上不纳入生活困难农户：

1. 家庭人均存款高于 5 万元(2 人及 2 人以下家庭上浮 10%；

18 周岁及以下未成年人以及虽然年满 18 周岁但仍在全日制学校就读的人员、60 周岁及以上老年人、残疾人上浮 20%);

2. 家庭成员名下有生活用机动车辆(残疾人用于功能性补偿代步的机动车辆除外);

3. 家庭成员名下有非居住类房屋(如商铺、办公楼、厂房、酒店式公寓等);

4. 家庭成员除宅基地住房、统一规划的农民新村住房外,名下有其他非普通住房;

5. 家庭成员中有国家机关在职工作人员、事业编制在职人员;

6. 长期不在农村居住,属于空挂户;

7. 各街镇认为的其他情况。

家庭人均收入高于认定标准,因病、因灾、因突发性重大变故等家庭支出较高,影响基本生活的,或有其他特殊情况的,可酌情纳入生活困难农户。

(五)当年被民政部门认定为上海市低收入困难家庭和享受最低生活保障待遇的农户,一般均视作已认定为本年度生活困难农户。

## 二、工作步骤

(一)宣传动员。街镇、村深入开展宣传工作,宣传到村到户,不遗漏一户、不遗漏一人,确保本次精准识别的目的、意义、标准、程序、要求等家喻户晓。

(二)自愿申请。在区、街镇的统一领导下,各村组织农户自愿提出书面申请,并填写《闵行区生活困难农户认定申请表》。

(三)入户调查。各村组织力量对申请农户开展入户调查,形成生活困难农户初选名单。

(四) 村民评议。各村召开村民大会或者村民代表大会，充分尊重和发扬基层民主，对生活困难农户初选名单进行评议，对农户收入、家庭困难情况进行核对分析，撰写会议记录，形成生活困难农户拟认定名单。

(五) 村委会初审和公示。各村村委会对拟认定名单进行初审后，形成生活困难农户拟上报认定名单，并在村内进行公示，公示期 7 天。对公示无异议的农户填写《闵行区生活困难农户认定表》，报街镇审核。

(六) 街镇审核认定。街镇对各村上报的生活困难农户名单审核后，形成生活困难农户拟正式认定名单，并通知相关村在村内进行公示，公示期 7 天。公示无异议后，形成正式认定名单。

(七) 建档立卡。各街镇或村组织力量，为正式认定的闵行区生活困难农户建立档案和帮扶记录卡，做到一户一档、一户一卡，并将其相关信息录入闵行区生活困难农户信息监测系统。

### **三、动态管理**

对生活困难农户进行动态管理，在村镇复核的基础上，对生活困难农户进行新增和退出。动态调整工作原则上每年进行一次，从 12 月份开始，次年 2 月完成。

对新出现的因病、因灾、因突发性重大变故造成生活困难，符合生活困难农户认定条件的，认定、建档立卡、录入信息系统。对收入水平高于生活困难农户收入标准线的或死亡的、外迁的生活困难农户，调出信息系统。收入水平虽高于生活困难农户收入标准线但增收情况不稳定的，可保留一年的观察期。

### **四、工作要求**

各街镇要高度重视生活困难农户认定、建档立卡、复核和动态管理工作，将其作为新一轮综合帮扶的基础性工作来抓。各街

镇要制定具体有效的工作方案，组建工作队伍，识别和认定工作做到“有制度、有程序、有队伍、有档案”。

各街镇要制定生活困难农户识别认定工作方案，确保在2019年5月底前完成识别认定、建档立卡工作，报区帮扶办备案。精准识别及后续动态管理，工作量大，各街镇要提供必要的经费保障和工作条件，所需相关经费由各街镇自行安排解决。

各街镇要扎实有序的推进生活困难农户精准识别工作。区深化农村综合帮扶工作领导小组将此项工作作为2019年考核各街镇综合帮扶开展情况的重点。