

民政部文件

民发〔2018〕91号

民政部关于印发贯彻落实《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动 的指导意见》行动方案的通知

各省、自治区、直辖市民政厅（局），新疆生产建设兵团民政局；
各司（局），各直属单位：

为深入贯彻落实《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》，全面履行民政部门在脱贫攻坚中的职责使命，坚决完成打赢脱贫攻坚战相关任务，民政部制定了贯彻落实《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》

行动方案，现印发你们，请认真贯彻落实。



2018年7月26日

民政部贯彻落实《中共中央 国务院 关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》 行动方案

为深入贯彻落实《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》(以下简称《指导意见》),全面履行民政部门在脱贫攻坚中的职责使命,坚决完成打赢脱贫攻坚战相关任务,结合民政工作实际,制定本方案。

一、深刻认识中央制定《指导意见》的重大意义

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把脱贫攻坚工作纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,作出了一系列重大部署,采取了一系列超常规举措,形成了全党全社会扶贫的强大合力。党的十九大把精准脱贫作为决胜全面建成小康社会必须打好的三大攻坚战之一,作出新的部署。几年来,我国脱贫攻坚工作取得了决定性进展,农村贫困人口显著减少,贫困发生率持续降低,解决区域性整体贫困迈出坚实步伐,贫困地区农民生产生活条件显著改善,贫困群众获得感显著增强,创造了我国减贫史上的最好成绩,谱写了人类反贫困史上的辉煌篇章。当前脱贫攻坚形势依然严峻,未来3年还有3000万左右农村贫困人口需要脱贫,“三区三州”等深度贫困地区脱贫难度大,

还存在一系列影响脱贫攻坚有效推进的制约因素。党中央、国务院针对我国脱贫攻坚进展和实践中存在的突出问题，出台了《指导意见》，对完善顶层设计、强化政策措施、加强统筹协调，推动脱贫攻坚工作更加有效开展作出全面部署，为各地各部门深入推进脱贫攻坚工作提供了基本遵循，其中民政部门需要承担的任务非常繁重。民政部和地方各级民政部门要深刻认识《指导意见》出台的重大意义，进一步增强“四个意识”，坚决把思想和行动统一到党中央决策部署上来，统一到《指导意见》精神上来，把贯彻落实《指导意见》作为重大政治任务，扎扎实实做好民政领域各项脱贫攻坚工作。

二、准确把握民政领域脱贫攻坚面临形势

党中央作出打赢脱贫攻坚战的重大战略部署以来，各级民政部门认真贯彻落实党中央、国务院各项决策部署，将兜底脱贫攻坚作为民政工作重中之重，加强研究部署，制定实施了一系列有针对性的政策措施，开展了一系列有影响的重要活动，推动民政领域脱贫攻坚工作取得重大成效。全国所有县（市、区）农村低保标准全部达到或超过国家扶贫标准，1800多万农村建档立卡贫困人口纳入农村低保或特困人员救助供养范围。推动建立农村留守儿童和农村老年人关爱保护制度、困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。加快贫困地区农村社区综合服务设施建设，推动易地搬迁安置区综合服务设施建设全覆盖。支持贫困地

区农村基层干部队伍建设，指导贫困地区完善村级议事协商公开机制，开展“村霸”相关问题专项整治，保证贫困村村民对扶贫工作的参与权、表达权、监督权。先后派出 15 批次 80 多名干部到江西遂川县和莲花县开展定点扶贫工作，两县贫困发生率分别降至 3.1%、2.69%。牵头推进罗霄山片区脱贫攻坚，显著改善了片区贫困群众生产生活状况。组织多个全国性社会组织对口支持贫困地区和贫困群众，向 240 多个贫困县（市、区）选派了 5000 名社会工作专业人才、100 家社会工作服务机构开展结对帮扶，推树了一大批脱贫攻坚志愿服务项目典型。

同时也要看到，民政领域脱贫攻坚任务依然繁重艰巨。社会救助方面，未来 3 年 3000 万左右的未脱贫农村建档立卡贫困人口中，有相当一部分属于低保对象或特困人员，还有不少重度残疾人、重病患者需新纳入低保或特困人员救助供养范围，兜底保障压力较大。养老服务方面，贫困地区老年人口比重大、收入水平低、居住分散，高龄、失能、独居、留守的老人增多，常住人口老龄化程度加深，对发展养老服务提出挑战。设施建设方面，贫困地区民政公共服务设施薄弱、财力不足，需要加大支持倾斜力度，科学规划建设。社会力量参与方面，社会组织、慈善力量等参与脱贫攻坚的潜力和空间还很大，需要进一步加强动员组织工作。定点扶贫方面，两个定点扶贫县脱贫摘帽还面临一系列难题，需要加强统筹协调，采取综合措施研究解决。民政部和地方

各级民政部门要认清形势，认真学习领会和贯彻落实《指导意见》精神，突出问题导向，采取更有针对性的措施，集中力量攻克难中之难、坚中之坚，坚决助力打赢脱贫攻坚战。

三、贯彻落实《指导意见》的总体要求

（一）指导思想。

全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚决落实党中央关于打赢脱贫攻坚战三年行动的重大决策部署，坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，从民政部门职责出发，聚焦农村贫困人口中的特殊困难群体，进一步完善制度、健全机制、强化措施、加强衔接，进一步创新民政领域脱贫攻坚思路方法，坚持政府兜底保障与社会参与有机结合，精准施策、精准发力、精准见效，扎实做好民政领域各项脱贫攻坚工作，为打赢脱贫攻坚战发挥应有作用。

（二）基本原则。

坚持保障基本、兜住底线。着眼于解决贫困人口的基本生活困难，按照兜底线、织密网、建机制的要求，既不降低标准，也不拉高预期，形成稳定可持续的兜底保障机制。

坚持聚焦重点、精准发力。聚焦建档立卡贫困人口中的低保对象、特困人员、“三留守”人员、重度残疾人等群体精准施策，把各项民政政策措施用准、用好、用足。

坚持政府引导、多方参与。在更好履行民政部门职责的同时，

落实好各项扶持政策，积极调动社会组织、慈善力量、专业社工、志愿服务人员参与脱贫攻坚，充分发挥贫困地区村民自治的作用，有效扩大各方面参与。

坚持改革创新、统筹推进。将改革创新贯穿于脱贫攻坚全过程，以改革创新破解民政领域扶贫政策瓶颈。紧紧围绕贯彻实施乡村振兴、区域协调发展等重大战略，从全局视野统筹谋划部署推动各项扶贫工作，提升扶贫工作站位和水平。

（三）任务要求。

《指导意见》对民政领域脱贫攻坚工作作出部署、提出要求，各级民政部门必须认真贯彻落实。要进一步完善农村低保制度，健全低保对象认定方法，将完全丧失劳动能力和部分丧失劳动能力且无法依靠产业就业帮扶脱贫的贫困人口纳入低保范围，加大特困人员救助供养和临时救助工作力度，努力实现到2020年所有符合低保、特困人员救助供养条件的农村建档立卡贫困人口“应保尽保、应救尽救”，“不愁吃、不愁穿”。健全贫困地区残疾人福利政策，落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，强化对贫困重度残疾人的照料服务。创新家庭养老方式，落实农村留守儿童、老年人关爱服务制度；实施社会服务兜底工程，加快建立为老年人等特殊群体提供服务的设施。全面落实贫困村“两委”联席会议、“四议两公开”和村务监督等工作制度，加强易地搬迁安置社区管理和服，增强居民幸福感、获得感。

支持社会组织有序参与脱贫攻坚，鼓励引导专业社会工作和志愿服务力量积极参与精准扶贫。落实定点扶贫工作责任，推动罗霄山片区和民政部定点扶贫县全部脱贫，帮扶工作取得突破性进展。

四、贯彻落实《指导意见》的重点任务

（一）集中力量支持深度贫困地区。

民政部各有关司局、单位和地方各级民政部门要深入“三区三州”等深度贫困地区开展调查研究，根据困难群众真实需求有针对性地研究制定支持政策。加大对深度贫困地区的资金、项目支持，争取相关部门支持，在分配中央财政安排的民政领域补助资金时，对“三区三州”予以倾斜支持。指导深度贫困地区科学制定农村低保标准，确保脱贫攻坚期内不低于国家扶贫标准。加快深度贫困地区农村特困人员供养服务机构建设和设施改造，用三年时间确保每个深度贫困县新建或改建1—2所农村特困人员供养服务机构。落实残疾人福利保障政策，做好农村留守儿童、老年人关爱保护等工作。鼓励引导社会力量参与深度贫困地区脱贫攻坚。加强深度贫困地区基层政权和社区建设，支持深度贫困地区优化行政区划设置。（各有关司局）

（二）强化社会救助兜底保障。

1. 制定实施《关于在脱贫攻坚三年行动中切实做好社会救助兜底保障工作的实施意见》，指导各地完善农村低保制度，健

全低保对象认定方法，继续加强农村低保制度与扶贫开发政策的衔接，将重度残疾人、重病患者等完全丧失劳动能力和部分丧失劳动能力且无法依靠产业就业帮扶脱贫的农村建档立卡贫困人口纳入低保范围。（**社会救助司**）

2. 加快推进贫困地区农村特困人员供养服务设施建设改造，在满足特困人员集中供养需求的基础上，逐步为低保、低收入家庭和农村建档立卡贫困家庭老年人、残疾人提供低偿或无偿的集中托养服务。（**社会救助司**）

3. 指导各地细化明确临时救助对象范围和类别，优化简化审核审批程序，科学制定救助标准，全面落实“分级审批”、“先行救助”等政策规定，有效解决农村建档立卡贫困人口的突发性、紧迫性、临时性基本生活困难。对于重大生活困难，可采取“一事一议”方式，根据具体情形分类分档设定救助标准，适当提高救助额度。（**社会救助司**）

（三）完善贫困地区社会福利政策。

1. 完善困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，建立全国统一的残疾人两项补贴制度信息平台，定期掌握各地残疾人两项补贴工作情况。指导督促各地落实和完善相关制度，动态掌握农村建档立卡贫困人口享受“两项补贴”人员情况。（**社会福利和慈善事业促进司**）

2. 会同有关部门探索研究专门政策，指导地方通过政府购

买服务、托养等多种方式，为 16 周岁以上不符合特困人员救助供养条件的贫困重度残疾人提供集中或社会化照料护理服务。

(社会福利和慈善事业促进司)

3. 使用部本级福利彩票公益金，支持国家康复辅具研究中心实施“福康工程”项目，为深度贫困地区福利机构中集中供养的残障者及低保家庭、特困人员、建档立卡贫困家庭、低收入家庭中的残障者免费配置假肢和矫形器；对其中符合条件的免费进行手术矫治、康复训练和配置术后矫形器等辅具；在深度贫困地区示范性福利机构，免费配置残障人专用生活起居床、多功能轮椅等辅具产品。**(社会福利和慈善事业促进司、国家康复辅具研究中心)**

(四) 支持贫困地区发展养老服务，做好贫困地区农村留守儿童、老年人关爱保护工作。

1. 配合实施“十三五”社会服务兜底工程，加强农村养老服务设施建设。支持农村幸福院建设，推进农村互助养老服务发展。开展社区居家养老服务改革试点，提升农村社区居家养老服务的能力和水平，满足农村老年人社区居家养老服务需求。**(社会福利和慈善事业促进司)**

2. 全面加强农村留守老年人关爱服务，建立农村留守老年人定期探访制度，完善信息台账。**(社会福利和慈善事业促进司)**

3. 指导督促贫困地区加强贫困家庭农村留守儿童动态管

理，定期走访了解其家庭和生活情况，协调做好应急处置、临时照料等关爱帮扶工作；强化家庭监护主体责任意识，切实落实贫困家庭农村留守儿童监护责任。（**社会事务司**）

4. 实施“福彩圆梦·三区三州助学项目”。拟利用部本级福利彩票公益金对当年考入设有福彩助学金高校的“三区三州”贫困家庭子女进行资助。（**中国福利彩票发行管理中心**）

（五）推进贫困地区基层政权和农村社区建设。

1. 制定加强贫困地区农村社区建设的政策。推进贫困地区农村社区治理创新。支持贫困地区开展“全国农村社区治理实验区”建设工作。继续研究贫困地区农村社区治理的政策思路。继续争取发展改革委等部门重点支持中西部地区特别是贫困地区农村社区服务体系示范建设。（**基层政权和社区建设司**）

2. 健全贫困地区村级民主协商和民主监督机制，全面落实好“四议两公开”、村务联席会等制度，进一步健全村民会议、村民代表会议议事规程，组织村民围绕涉及扶贫开发的有关部门，开展灵活多样的协商活动。（**基层政权和社区建设司**）

3. 指导贫困地区加强乡镇政府服务能力建设。组织贫困地区农村干部培训，提高队伍素质和依法办事、执行政策、服务居民能力。（**基层政权和社区建设司**）

（六）统筹做好民政部牵头罗霄山片区扶贫和定点扶贫工作。

1. 深入定点扶贫县调查研究。部主要负责同志和分管部领导每年至少赴定点扶贫县实地调研一次。加大对定点扶贫县的政策、资金、项目和人才支持力度。继续引导和动员部管社会组织深度参与定点扶贫县脱贫攻坚工作。指导定点扶贫县加强政策宣传，激发内生动力。定期对定点县的 10 个乡镇 100 个村的 1000 户困难户进行帮扶。继续开展扶贫日活动。（规划财务司）

2. 发挥罗霄山片区部际联系会议作用，完善片区与各部门的沟通平台，广泛调动各种资源支持片区脱贫攻坚。（规划财务司）

3. 选优配强挂职干部，改进挂职干部考核督查机制，完善挂职干部关心关爱制度，加大挂职干部激励使用，树立重实干重实绩的用人导向。（人事司）

（七）鼓励和引导社会力量参与脱贫攻坚。

1. 加大对扶贫供需调研力度，动员社会组织报送扶贫供给信息，要求“三区三州”等深度贫困地区省级民政部门协调本地相关单位汇总并报送扶贫需求信息，加快建立社会组织帮扶项目与贫困地区信息对接机制。对全国性社会组织开展培训，积极倡导全国性社会组织参与“三区三州”深度贫困地区脱贫攻坚行动。加强对社会组织扶贫的引导和管理，发挥登记管理机关职能，做好社会组织依法登记、年检年报、评估、慈善组织认定、公募资格审定、慈善信托备案和监督等工作，提升社会组织扶贫效能。

配合财政部、税务总局落实社会组织扶贫资金所得税税前扣除相关政策。（**社会组织管理局**）

2. 继续组织实施社会工作专业人才服务“三区”计划、社会工作服务机构“牵手计划”、社会工作教育对口扶贫计划，拓展面向贫困地区的社会工作服务示范项目。（**社会组织管理局**）

3. 大力开展扶贫志愿服务活动。贯彻落实《志愿服务条例》，研究制定《志愿服务记录与证明出具办法》，研究编制志愿服务相关标准，为提升扶贫志愿服务规范化水平提供制度保障。完善推广全国志愿服务信息系统，在志愿者和志愿服务项目的服务类别选项中单设扶贫类，为广大志愿者参与扶贫志愿服务、实现扶贫志愿服务供需精准对接提供便捷渠道和技术支撑。鼓励国家机关、企事业单位、人民团体、社会组织依托志愿服务信息系统组建扶贫志愿者队伍，形成并不断壮大扶贫志愿服务人员库。深入开展志愿服务组织身份标识工作，指导各地贯彻落实好《关于支持和发展志愿服务组织的意见》，持续推进扶贫、济困等重点领域的志愿服务。做好脱贫攻坚志愿服务宣传展示活动，会同有关部门开展志愿服务典型宣传和赛会交流等活动，引导扶贫志愿服务深入开展。（**社会组织管理局**）

4. 充分发挥慈善事业帮扶作用。以“聚焦精准扶贫、共创美好生活”为主题，联合相关部门、单位共同举办中国公益慈善项目交流展示会，引领和带动社会慈善资源向深度贫困地区倾

斜。(社会福利和慈善事业促进司)

5. 大力推进婚丧礼俗改革。以推进乡村振兴战略为契机，积极推进农村婚丧礼俗改革，充分发挥党员干部的带头作用，村规民约的约束作用和农村红白理事会、老年协会等组织的引领作用，倡导丧事简办、婚事新办，减轻群众负担。(社会事务司)

五、保障措施

(一) 加强组织领导。

部扶贫工作领导小组要在部党组统一领导下，加强统筹协调。各相关司局、单位主要负责同志为第一责任人，负责本司局、单位职责范围内的脱贫攻坚政策制定、进度安排、督促检查等工作。各相关司局、单位要按照本方案明确的任务分工，抓紧梳理、制定重点任务清单，细化明确贯彻落实的具体措施，明确路线图、时间表和责任人；要坚持问题意识和问题导向，及时研究解决本领域脱贫攻坚存在的突出困难和问题；要安排精干力量负责本领域相关工作，保证各项任务高质量完成。

(二) 强化政策支持。

各相关司局、单位在研究制定相关政策措施时，要研究是否符合贫困地区实际；在分配中央财政安排的民政领域补助资金时，要协调相关部门加大对贫困地区的倾斜力度；在安排民政领域重大发展任务、重大工程项目、重要改革试点时，要优先安排、支持贫困地区；在开展面向基层民政干部和民政技能人才培养

时，要优先安排来自贫困地区的人员。多方争取支持帮助，推动各类资源要素向贫困地区和贫困人口聚集。

（三）深入调研督导。

部党组成员结合各自分管业务，切实加大对本领域脱贫攻坚工作的调查研究和督促检查。各相关司局、单位要按照部党组要求，广泛深入贫困地区、贫困群众开展调查研究，听取意见建议，研究政策措施。各相关司局、单位要加强工作指导，及时发现并研究解决本领域脱贫攻坚工作中出现的困难和问题。完善督促检查机制，对于工作推进不力、政策落实不到位的地方、单位，通过通报批评、专案督办、工作约谈等方式，抓好督促整改。

（四）严格管理监督。

各相关司局、单位要把作风建设贯穿脱贫攻坚三年行动全过程，确保责任落实、工作到位、措施精准、作风扎实、管理规范。要紧盯容易发生贪污挪用、截留私分、虚报冒领、强占掠夺等重点部位和薄弱环节，严格管理和监督，强化纪律要求。要坚决同脱贫攻坚工作中的形式主义、官僚主义问题作斗争，提升工作实效。2018年，民政部在全国组织开展农村低保专项治理；2019-2020年，根据任务进展情况和存在问题，有针对性地开展治理活动。

（五）制定配套方案。

各级民政部门要按照本行动方案的要求，抓紧出台符合本地

特点的民政领域打赢脱贫攻坚战三年行动的实施方案，制定重点任务责任清单。要对照《指导意见》要求，研究具体落实措施，加强组织保障，确保民政部门在打赢脱贫攻坚战三年行动中切实发挥兜底保障作用。

主动公开

民政部办公厅

2018年7月30日印发

