

# 健全防止返贫动态监测和帮扶 机制工作指南

国家乡村振兴局

2023年3月



# 目 录

1. 实施防止返贫动态监测和帮扶机制各地各部门要落实哪些责任？ .....	1
2. 防止返贫监测对象包括几类？ .....	1
3. 脱贫不稳定户、边缘易致贫户和因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难户概念是什么？ .....	2
4. 易返贫致贫人口与监测对象的区别是什么？ .....	2
5. 监测对象与农村低收入人口是什么关系？ .....	2
6. 监测对象与农村低保对象的区别是什么？ .....	3
7. 监测对象的认定条件是什么？ .....	3
8. 申请农村低保对象和特困人员是否需要开展监测对象识别认定？ .....	4
9. 监测对象识别是否有规模限制？ .....	4
10. 各地是否要每年调整防止返贫监测范围？ .....	4
11. 人均纯收入在当地监测范围内的农户是否应全部识别为监测对象？ .....	5

12. 监测对象识别认定需要采集哪些收入支出信息? ..... 5
13. “三保障”和饮水安全出现临时未保障到位的情形,是否不管人均纯收入情况,都必须识别为监测对象? ..... 6
14. 监测对象是否只限定农村户籍? ..... 6
15. 家庭成员中个别人口为城镇户籍或集体户籍,能否识别为监测对象? ..... 6
16. 监测对象是按户籍地还是常住地识别? ..... 7
17. 什么是“应纳未纳”“体外循环”,两者区别与联系是什么? ..... 7
18. 监测对象是否都要进行帮扶? ..... 7
19. 监测对象风险消除后,哪些政策可以延续? 期限多长时间? ..... 8
20. 如何做到精准施策? ..... 8
21. 对监测对象落实开发式帮扶措施有什么要求? ..... 8
22. 如何使用财政衔接推进乡村振兴补助资金对监测对象实施帮扶? ..... 9
23. 识别为监测对象后要在多长时间完成帮扶计划制定和帮扶措施申报? ..... 10
24. 对突发返贫致贫风险的农户如何通过“绿色通道”先实施帮扶后补充完善识别程序? ..... 10
25. 监测对象风险消除的条件是什么? ..... 10

26. 监测对象风险消除是否有比例要求? .....	11
27. 风险消除时,多长时间算收入持续稳定? .....	11
28. 对整户无劳动能力兜底保障的监测对象落实相关措施后,能否消除风险? .....	11
29. 如何界定监测对象中的整户无劳动能力兜底保障户? .....	11
30. 已消除风险监测对象中的脱贫户是否还可以享受帮扶政策? .....	12
31. 监测对象风险消除后,又出现新的返贫致贫风险该如何处理? .....	12
32. 如何理解个别乡、村未消除风险监测对象占当地农村户籍人口的比例超过2%(西部地区3%)的现象? .....	12
33. 认定监测对象需要哪些程序? .....	13
34. 认定监测对象是否有时间要求? .....	13
35. 民主评议应通过什么方式开展? .....	13
36. 监测对象系统录入的识别时间以什么时间为准? .....	13
37. 监测对象标注风险消除应履行哪些程序? .....	14
38. 公示公告等环节如何保护农户个人信息隐私? .....	14
39. 已消除风险的监测对象是否需要继续采集年度基础信息? .....	14
40. 监测对象清退、回退操作权限能否下放到省级? .....	14
41. 如何理解动态清零? .....	14

42. 在实施防止返贫动态监测和帮扶机制中如何用好“12317 平台”？ .....	15
附 则 .....	15

## 1. 实施防止返贫动态监测和帮扶机制各地各部门要落实哪些责任？

坚持“中央统筹、省负总责、市县乡抓落实”工作机制，把防止返贫监测帮扶工作摆在突出位置，层层压实各级各部门责任。

各省（区、市）对本区域防止返贫监测帮扶工作负总责，要结合实际细化制度规定，强化政策供给，推进市县乡村各级责任落实、政策落实、工作落实。

市级要加强对本区域防止返贫监测帮扶工作的监督指导，积极协调政策资源，强化要素供给和保障。

县级要坚决扛起防止返贫监测帮扶的主体责任，充实保障基层工作力量，细化帮扶政策措施，切实运行好防止返贫动态监测和帮扶机制，确保防止返贫监测对象应纳尽纳、应帮尽帮、稳定消除风险。

乡村两级要认真落实全过程管理工作责任，明确专人负责，按规定做好政策宣传、排查预警、监测识别、精准帮扶、风险消除等具体工作。

各地党委农村工作领导小组牵头抓总，各级乡村振兴部门履行工作专责，相关部门根据职责做好信息预警、数据比对和行业帮扶，共同推动政策举措落地落实。

## 2. 防止返贫监测对象包括几类？

防止返贫监测对象（以下简称“监测对象”）包括：脱贫不稳定

户、边缘易致贫户,以及因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难户(以下简称“突发严重困难户”)三类对象。

**3. 脱贫不稳定户、边缘易致贫户和因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难户概念是什么?**

脱贫不稳定户是指人均纯收入在当地防止返贫监测范围内,且受各种原因影响存在返贫风险,被纳入监测帮扶的脱贫户。

边缘易致贫户是指人均纯收入在当地防止返贫监测范围内,且受各种原因影响存在致贫风险,被纳入监测帮扶的一般农户。

因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难户,是指虽然人均纯收入超出当地监测范围,但受突发事件等各类因素影响导致刚性支出较大或收入大幅缩减,导致基本生活出现严重困难并存在返贫致贫风险,被纳入监测帮扶的农户。这类群体可以是脱贫户,也可以是一般农户。

**4. 易返贫致贫人口与监测对象的区别是什么?**

易返贫致贫人口与监测对象是同一个概念。

**5. 监测对象与农村低收入人口是什么关系?**

根据《中共中央、国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》关于健全农村低收入人口常态化帮扶机制的有关要求,农村低收入人口包括监测对象,此外还有农村低保



对象、农村特困人员等。农村低收入人口的帮扶政策适用范围包括监测对象。

## 6. 监测对象与农村低保对象的区别是什么？

监测对象和农村低保对象都属于农村低收入人口，分别由乡村振兴部门和民政部门认定，对象有交叉，但不完全重合。此外，从防止返贫监测帮扶工作看，农村低保政策属于对符合相关规定的监测对象实施的一项社会综合保障措施。

## 7. 监测对象的认定条件是什么？

监测对象的认定条件是一套综合体系，主要包括农户的收入、合规自付支出、突出困难问题和自主应对能力。工作中，以家庭为单位开展识别认定，重点关注农户“三保障”和饮水安全等方面出现的突出问题，同时关注就医、就学、就业、产业等方面存在的实际困难和潜在风险，统筹考虑收入支出情况，以及农户自主应对能力，进行综合研判。

具体工作中，认定监测对象可分为两类情况：一是农户人均纯收入在当地监测范围内，且因受各种原因影响导致基本生活出现严重困难或“三保障”和饮水安全出现突出问题，依靠自身力量难以解决，存在返贫致贫风险的农户，一般应识别为脱贫不稳定户、边缘易致贫户。二是虽然农户人均纯收入超出当地监测范围，但因突发事件等各类因素导致刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难，或“三保障”和饮水安全出现突出问题，依

靠自身力量难以解决,存在返贫致贫风险的农户,一般应识别为突发严重困难户。

#### **8. 申请农村低保对象和特困人员是否需要开展监测对象识别认定?**

2022年已组织开展了两次集中排查,对存量农村低保对象和分散供养特困人员进行了全面摸排。此后,对新申请农村低保和分散供养特困人员的农户,要按照监测对象认定条件进行逐户排查,符合条件的按程序识别为监测对象,要坚决杜绝以落实低保为由不识别监测对象,坚决防止对有劳动能力的监测对象通过低保等政策“一兜了之”。各地要健全跨部门工作会商和信息互通机制,推动各层级防止返贫监测和低收入人口动态监测信息平台数据共享。鼓励有条件的地方,对申请农村低保和分散供养特困人员的农户同步开展监测对象排查识别。鼓励社会综合保障水平较高的地区,探索推动防止返贫帮扶政策和农村低收入人口常态化帮扶政策衔接并轨。

#### **9. 监测对象识别是否有规模限制?**

不得设置规模限制,要将符合条件的农户全部纳入监测帮扶,确保做到应纳尽纳。

#### **10. 各地是否要每年调整防止返贫监测范围?**

各省(区、市)要因地制宜建立健全防止返贫监测范围年度调整机制,各地可综合本区域物价指数变化、农村居民人均可支配收

入增幅和农村低保标准等因素,同时考虑“三保障”和饮水安全实现情况,科学合理确定年度监测范围,每年一季度前完成并报国家乡村振兴局备案。

### 11. 人均纯收入在当地监测范围内的农户是否应全部识别为监测对象?

农户(含脱贫户)年人均纯收入在当地监测范围内是识别监测对象的重要条件之一,但不是识别监测对象的唯一条件,更不是新的贫困标准。一些农户(含脱贫户)收入虽然未超出当地监测范围,但收入稳定,且“三保障”和饮水安全没有问题,不存在返贫致贫风险,经过严格认定后,可不识别。

### 12. 监测对象识别认定需要采集哪些收入支出信息?

识别为监测对象后,要依据《防止返贫监测对象信息采集表》据实采集收入支出等信息。收入主要是人均纯收入和家庭理赔,其中人均纯收入计算口径与脱贫人口保持一致,主要包括工资性收入、生产经营性收入、转移性收入(含农村基本养老金、赡养收入等)、财产性收入,并扣减生产经营性支出;家庭理赔是指因病因灾因意外事故等所获商业保险理赔(不含“三重医疗保障”报销费用)、第三方赔偿等。支出主要是合规自付支出,包括经基本医疗保险、大病保险、医疗救助等报销后的自付费用,家庭成员学费、住宿费等教育刚性支出,因自然灾害、突发意外事故等造成不可避免的实际支出等;教育、医疗等其他非必要支出不计入。

**13. “三保障”和饮水安全出现临时未保障到位的情形,是否不管人均纯收入情况,都必须识别为监测对象?**

人均纯收入在当地监测范围内的农户(含脱贫户),出现“三保障”和饮水安全未保障情况,依靠自身能力无法解决的,应识别为监测对象,第一时间落实帮扶措施,确保尽快消除风险隐患。如果农户收入较高(扣除合规自付支出后家庭收入明显高于当地农村平均水平),出现“三保障”和饮水安全未保障情况,可以依靠自身能力解决的,根据实际情况,不识别为监测对象,但应持续跟踪关注,督促尽快解决“三保障”和饮水安全保障问题。

**14. 监测对象是否只限定农村户籍?**

防止返贫监测帮扶工作面向所有农村地区、所有农村户籍人口开展。易地扶贫搬迁(含同步搬迁)等已转为城镇户籍的人口,符合条件的应及时识别为监测对象;城市规划区居住的农转非人口中,没有享受城市低保、职工基本养老保险等城镇相关保障政策、符合条件的可以识别为监测对象。

**15. 家庭成员中个别人口为城镇户籍或集体户籍,能否识别为监测对象?**

监测对象以家庭为单位开展识别,原则上识别的是农村户籍人口。对于实际共同生活家庭成员为城镇户籍或集体户籍,但没有享受城市低保、职工基本养老保险等城镇相关保障政策、符合条件的可按实际共同生活人口识别为监测对象。

## 16. 监测对象是按户籍地还是常住地识别？

原则上以户籍为依据，统筹考虑实际居住情况和家庭成员共享收支情况进行精准识别认定。实际工作中，一般应首先由户籍所在地开展识别，便于落实相关政策。确有特殊情况不能由户籍地开展识别的，由常住地牵头负责，及时纳入监测落实帮扶，确保监测不留死角。易地搬迁群众由迁入地负主体责任，迁出地配合迁入地开展防止返贫监测帮扶工作。

## 17. 什么是“应纳未纳”“体外循环”，两者区别与联系是什么？

“应纳未纳”是指由于工作疏忽或政策执行不到位，导致未将存在返贫致贫风险的农户及时识别为监测对象进行帮扶，也未将其录入全国防止返贫监测和衔接推进乡村振兴信息系统进行统一管理。“体外循环”是指虽然发现了存在返贫致贫风险的农户，但未识别为监测对象，也未将其录入全国防止返贫监测和衔接推进乡村振兴信息系统进行统一管理，而仅是在防止返贫动态监测和帮扶机制外，给予一定帮扶措施。这两类情况均未将符合条件的农户识别为监测对象统一管理，都可能会因为帮扶不及时、不到位导致返贫致贫，应作为各类监督检查和巩固脱贫成果后评估重点关注的问题。

## 18. 监测对象是否都要进行帮扶？

识别为监测对象后都要落实帮扶措施。

## 19. 监测对象风险消除后,哪些政策可以延续? 期限多长时间?

监测对象标注风险消除后,要在常态化排查预警和年度动态管理中持续跟踪监测。需要延续的政策主要是存在一定时间周期的帮扶措施,如小额信贷帮扶应持续至合同到期,公益性岗位应持续到岗位协议到期,教育帮扶和“雨露计划”应持续到完成当前学段等。行业部门的普惠政策按相关规定实施。

## 20. 如何做到精准施策?

要准确认定监测对象返贫致贫风险,根据家庭成员劳动能力和发展需求,因人因户制定切实可行的帮扶计划,实施精准帮扶。对义务教育、住房安全、饮水安全等方面存在问题,风险单一的,要及时实施针对性帮扶措施,尽快解决问题,消除风险;对风险复杂多样的,要分层分类实施综合性帮扶措施,做到管用够用。要更加注重激发群众内生动力,着力提升持续发展能力,坚持开发式帮扶方针,对有劳动能力、有意愿的监测户,至少落实一项产业就业等开发式帮扶措施,引导勤劳致富;对符合条件的无劳动能力监测户,做好兜底保障;对弱劳力半劳力,要创造条件探索落实开发式帮扶措施。

## 21. 对监测对象落实开发式帮扶措施有什么要求?

开发式帮扶是指,通过提供劳动机会,帮助提高劳动技能或能力,扩大生产规模或转变生产经营方式,开发利用土地、房屋或其

他生产资料等途径,促进农户依靠自身力量发展的帮扶措施。对监测对象实施开发式帮扶要以促进稳定增收为根本目的,要注重激发内生发展动力,要带动监测对象就业或参与生产、经营、管理、决策等环节。直接发钱发物、入股分红和对提升劳动能力没有直接作用的技能培训不属于开发式帮扶措施。

## 22. 如何使用财政衔接推进乡村振兴补助资金对监测对象实施帮扶?

坚持预防性措施和事后帮扶相结合,综合使用行业政策、财政衔接推进乡村振兴补助资金和社会帮扶力量等,对监测对象开展精准帮扶。衔接推进乡村振兴补助资金支持监测对象、脱贫户增收,优先保障到人到户项目资金需求。落实开发式帮扶措施,完善奖补政策设计,支持对符合条件的监测对象开展小额信贷贴息、发展类补贴等,倡导多干多补、少干少补、不干不补,引导监测对象通过参与生产提高家庭经营性收入。支持积极发挥龙头企业、专业合作社、村级集体经济组织、家庭农场、农业社会化服务组织的引领带动作用,明确土地流转、就业务工、带动生产、帮助产销对接、资产入股、收益分红等利益联结机制,确保群众充分受益,并向监测对象倾斜。支持符合条件的监测对象到帮扶车间就业,优先聘用从事公益性岗位;对跨省就业的监测对象适当安排一次性交通补助,对符合条件的监测对象安排“雨露计划”补助,具备条件的项目按规定推广以工代赈方式,带动监测对象务工就业增收。

**23. 识别为监测对象后要在多长时间完成帮扶计划制定和帮扶措施申报?**

对新识别的监测对象,村级要根据返贫致贫风险,原则上在10天内完成帮扶计划制定和帮扶措施申报。同时县级乡村振兴部门要跟踪督促相关行业部门尽快将帮扶措施落实到位。

**24. 对突发返贫致贫风险的农户如何通过“绿色通道”先实施帮扶后补充完善识别程序?**

对因灾因意外事故等导致出现突发返贫致贫风险,生活陷入严重困难事实清楚、急需帮扶的,经乡村两级确认,由县级乡村振兴部门先录入全国防止返贫监测和衔接推进乡村振兴信息系统中的“绿色通道”进行管理,由相关部门和乡村两级第一时间实施帮扶。原则上,录入“绿色通道”后1个月内,要完成对农户是否符合监测对象识别条件的核实工作,对符合条件的,按监测对象识别程序补充完善有关手续;对不符合条件的,由县级乡村振兴部门在信息系统中备注说明情况后,从“绿色通道”中退出,同时中止相关帮扶措施。在不影响帮扶实效的前提下,要保障农户知情权,及时将“绿色通道”管理过程和帮扶政策实施情况告知被帮扶农户。“绿色通道”是临时的救急措施,不能代替常态化监测和监测对象识别程序。

**25. 监测对象风险消除的条件是什么?**

收入稳定超过当年监测范围、“三保障”和饮水安全持续巩固,



经综合分析研判,监测对象识别时的返贫致贫风险已经稳定消除或自然消除,且不存在新增返贫致贫风险的,按程序标注风险消除。

**26. 监测对象风险消除是否有比例要求?**

不得设置风险消除比例要求。

**27. 风险消除时,多长时间算收入持续稳定?**

过渡期内,除风险自然消除外,收入持续稳定原则上不少于半年。

**28. 对整户无劳动能力兜底保障的监测对象落实相关措施后,能否消除风险?**

按照《中央农村工作领导小组关于健全防止返贫动态监测和帮扶机制的指导意见》,暂不消除风险。

**29. 如何界定监测对象中的整户无劳动能力兜底保障户?**

整户无劳动能力兜底保障户,是指监测对象中整户无劳动能力、主要或只能通过社会综合保障政策维持基本生活的家庭,包括农村分散供养特困人员、整户无劳动能力且享受全额或最高档次农村低保补助标准的监测对象。

监测对象中的整户无劳动能力兜底保障户由乡、村进行认定,在全国防止返贫监测和衔接推进乡村振兴信息系统中标识。国家乡村振兴局将联合民政部按季度对监测对象和农村低保对象、特困供养人员进行数据比对。如整户无劳动能力兜底保障监测对象的低保、特困供养身份发生变化,由省级乡村振兴部门汇总审核后

向国家乡村振兴局书面申请,经国家乡村振兴局同意备案后统一操作。

### 30. 已消除风险监测对象中的脱贫户是否还可以享受帮扶政策?

《中共中央、国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》明确提出,过渡期内严格落实“四个不摘”要求,保持主要帮扶政策总体稳定。监测对象中的脱贫人口,在稳定消除返贫风险后,应按照普通脱贫人口进行管理,根据规定享受针对脱贫人口的相关政策。

### 31. 监测对象风险消除后,又出现新的返贫致贫风险该如何处理?

如果监测对象消除风险后又出现新的返贫致贫风险,应按程序重新识别为监测对象,并及时落实帮扶措施。

### 32. 如何理解个别乡、村未消除风险监测对象占当地农村户籍人口的比例超过2%(西部地区3%)的现象?

脱贫攻坚期内,贫困县、贫困村脱贫的标准是贫困发生率(建档立卡贫困人口占当地农村户籍人口的比例)中部低于2%、西部低于3%。一些乡、村未消除风险监测对象(不含已在系统中标识的整户无劳动能力兜底保障户)占当地农村人口比例较高,说明这些地方防止返贫监测帮扶任务较重。对这些乡、村,各地要加强跟踪监测,逐乡逐村建立工作台账,确保未消除风险的监测对象全部落实帮扶措施,及时消除返贫致贫风险,全面排查预警规模性返贫风险,坚决守住不发生规模性返贫的底线。

### 33. 认定监测对象需要哪些程序？

认定程序和环节需包括：乡村入户核实和农户授权承诺，民主评议和公示，县级审核批准和公告。公示环节原则上只在村内开展一次，县乡不再重复公示。监测对象认定要经县级党委农村工作领导小组（巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接领导小组等）批准或授权批准。

### 34. 认定监测对象是否有时间要求？

认定工作要坚持应简尽简，公开公正，从农户申报、干部排查、部门预警发现风险线索之日起，到完成监测对象识别认定，一般不超过15天，其中村内公示不少于5天。要提高工作效率，监测对象认定的信息比对与识别程序同步进行，推动防止返贫监测和低收入人口动态监测平台数据共享、比对结果共用，已开展过信息比对的低保对象等，可不重复比对。制定帮扶措施计划可与监测对象认定同步开展。

### 35. 民主评议应通过什么方式开展？

各地可结合实际通过村民会议、村民代表会议、村“两委”扩大会议等方式开展民主评议，确保过程结果公开公正。

### 36. 监测对象系统录入的识别时间以什么时间为准？

常态化识别的监测对象以县级批准时间为准，批准后10天内完成系统录入。进入全国防止返贫监测和衔接推进乡村振兴信息系统中的“绿色通道”并经核实认定的监测对象，以录入“绿色通

道”的时间为准。

### 37. 监测对象标注风险消除应履行哪些程序？

参照监测对象识别程序，标注风险消除程序包括乡村入户核实、民主评议和公示，县级审核批准和公告等环节。

### 38. 公示公告等环节如何保护农户个人信息隐私？

公示公告中不得公开农户身份证件号码、手机号、银行账号、健康状况等敏感信息。

### 39. 已消除风险的监测对象是否需要继续采集年度基础信息？

监测对象标注风险消除后，基础信息仍需保留在全国防止返贫监测和衔接推进乡村振兴信息系统中，称为已消除风险的监测对象，过渡期内，各地要按统一要求，结合脱贫人口年度基础信息调整工作，对已消除风险监测对象年度基础信息进行更新，并在全国防止返贫监测和衔接推进乡村振兴信息系统数据库中统一管理。

### 40. 监测对象清退、回退操作权限能否下放到省级？

为确保监测对象数据管理的规范性、严肃性，压实各级工作职责，清退、回退权限不对省级常态开放。确需开展清退、回退等操作的，由省级乡村振兴部门汇总审核后向国家乡村振兴局书面申请。经国家乡村振兴局同意备案后统一操作。各省（区、市）要细化明确工作要求，严格履行审核管理责任。

### 41. 如何理解动态清零？

动态清零是指要落实防止返贫动态监测和帮扶机制，确保返

贫和新的致贫人口动态清零。动态清零不以年度为界限,而是要强化日常管理,常态化开展监测帮扶工作,对存在返贫致贫风险的农户做到发现一户纳入一户,及时落实帮扶措施。对于人均纯收入低于脱贫攻坚期扶贫标准的、对存在“三保障”和饮水安全的风险要第一时间化解,实现动态清零。同时要防止突击识别和突击消除风险等行为。

#### 42. 在实施防止返贫动态监测和帮扶机制中如何用好“12317平台”?

“12317平台”是防止返贫监测和乡村振兴咨询服务平台的简称,该平台是各级乡村振兴部门为广大农户提供服务和接受社会公众监督的窗口,已具备线上受理、交办、督办、评价全流程管理服务功能。农户可通过拨打12317电话咨询防止返贫监测帮扶政策、申报监测对象、举报问题线索。各地要充分用好“12317平台”,进一步强化政策宣传,拓展农户申报方式,畅通群众举报渠道,第一时间核查核实线索,及时回应处理群众关切问题。

### 附 则

本工作指南自印发之日起施行,2022年4月印发的《健全防止返贫动态监测和帮扶机制工作指南(试行)》同时废止。

各省(区、市)和新疆生产建设兵团应根据本工作指南,结合自身实际细化工作要求。

