

广东省扶贫开发办公室

关于征求《广东省农村低收入人口防贫监测预警与服务信息化平台建设实施方案（征求意见稿）》意见的函

省教育厅、民政厅、人力资源社会保障厅、住房城乡建设厅、水利厅、卫生健康委、医保局，省残联，各地级以上市扶贫办（局）、协作办、经协办：

根据党中央关于“巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，建立农村低收入人口和欠发达地区帮扶机制，健全防止返贫动态监测和帮扶机制”的部署要求，我办在深入调研基础上，组织草拟了《广东省农村低收入人口防贫监测预警与服务信息化平台建设实施方案（征求意见稿）》。现征求你们意见，请研究提出修改意见，于1月25日12时前反馈我办，并将电子版发至邮箱：nynct-fpghc@gd.gov.cn。


广东省扶贫开发办公室
2021年1月19日

（联系人：于勇，联系电话：020-37289057）

附件

广东省农村低收入人口防贫监测预警与服务信息化平台建设实施方案

(征求意见稿)

“十三五”期间，广东省在实施脱贫攻坚过程中，建成建档立卡信息采集系统、扶贫云展示系统、视频培训系统，为打赢脱贫攻坚战提供了有力数据支撑。2021年是“十四五”承上启下的关键一年。按照中央十九届五中全会和广东省委十二届十二次全会精神，要巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，建立农村低收入人口和欠发达地区帮扶机制，健全防止返贫动态监测和帮扶机制，加强扶贫项目资金资产管理和监督，健全农村社会保障和救助制度。为国家在新的相对贫困治理时期的防贫治理体系和治理能力现代化提供有益借鉴与参考，广东省积极探索2020年后防贫治理体系的信息化建设模式，在深入调研基础上，提出建设广东省农村低收入人口防贫监测预警与服务平台，重点对农村低收入人口包括脱贫不稳定户、边缘易致贫户，以及因病因灾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，提供动态监测预警与服务。现制定实施方案如下：

一、总体思路

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻

彻习近平总书记关于农村工作的重要讲话精神，紧紧围绕中央及广东省委、省政府提出“巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”总体部署，建立广东省农村低收入人口防贫监测预警与服务信息化平台，基于此平台设计框架，不断优化提升现有移动客户端的 APP 采集系统，建成与低收入人口模型相关的多维度监测指标体系，实时共享相关行业部门业务系统数据信息，充分运用大数据和智能技术，实时监测分析对象状态，对存在返贫致贫高风险人群及时预警，并推送预警信息到相关部门和基层组织给予核实和跟踪帮扶，实现监测对象的动态化管理。充分调动行业部门的积极性，建立重大事件（包括疫情、自然灾害、突发事件，下同）对农户产生影响的应急联动响应监测预警机制，及时将受重大事件影响的农户纳入监测对象。依托基层组织和乡村经营实体，打通乡村经济产业体系数据信息，提升新型防贫帮扶体系和乡村文明建设信息交互服务能力，为实现对低收入人口防贫监测预警与服务的工作常态化、制度化的长效目标与乡村振兴有效衔接提供全程信息智能服务。

二、基本原则

党的领导，完善机制。坚持党领导下的社会治理体制机制，不断提高贯彻新发展理念、能力和水平，构建基层治理新发展格局，为实现高质量高水平防贫治理能力提供根本保证。

总体规划，有序推进。遵循科学总体规划，强化顶层设计，分阶段有序部署推进，主动适应新一代信息技术与数字经济发展

新趋势、新业态，探索广东防贫监测预警与服务新模式，开创具有广东特色现代化防贫治理工作局面。

多方共治，开放共享。发挥行业部门综合治理作用，集约化基础设施、信息系统、数据资源建设，打造多方共治信息化支撑格局，实现行业数据互联互通、资源共建实时共享。

政府引导，市场运作。强化政府引导作用，坚持市场运作，充分发挥市场主体资金和技术优势，鼓励农民和新型经营主体开展技术创新、模式创新、应用创新，形成多元主体参与的新型防贫帮扶体系。

创新引领，生态共赢。大力推进自主创新，探索 5G、大数据、人工智能、网格化管理应用可行性，建立并形成多方参与、生态开放、共建共赢的现代化防贫治理体系。

三、总体目标

“十四五”期间，按照中央及省委、省政府的总体部署，聚焦低收入人口防返贫和易致贫预警，深化信息智能化处理与服务功能，广东省农村低收入人口防贫监测预警与服务信息化建设的总体目标是：优化现有监测指标，建成与低收入人口模型相关的多维度监测指标体系。建立与相关行业部门防贫治理数据的实时共享机制，基本实现对低收入人口数据信息智能化采集、动态化监测。在统一的信息化平台上，助推省市县乡镇和行业部门联动响应的防贫治理与现代化乡村治理的数据信息有效衔接、新型防贫帮扶体系与乡村经济产业体系的数据信息有效衔接，基本实现

农村低收入人口防贫监测预警与服务工作常态化、制度化长效目标，为巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接提供全程信息智能服务。

四、建设需求

“十三五”精准扶贫期间信息化建设目标体现的是精准性，是瞄准贫困户的靶向“治贫”过程，在取得脱贫攻坚全面胜利后，是聚焦低收入人口的智能“防贫”过程。广东省农村低收入人口防贫监测预警与服务信息化平台建设相应要突出便捷、智能、动态、高效等服务功能，要围绕“五个转变”开展建设，即：工作目标由解决相对贫困问题向基于防止返贫和致贫治理转变，帮扶对象由贫困户、贫困村向低收入人口（脱贫不稳定户、边缘易致贫户）和欠发达地区转变，工作模式由阶段性攻坚作战机制向常态化制度化机制转变，帮扶主体由政府主导与驻村工作队协同向基层组织与经营企业联动的新型帮扶体系转变；数据采集由依赖组织管理和人工集中处理向大数据日常动态智能化转变。

主要业务需求是：

（一）构建统一标准的框架体系。思维前瞻，统筹规划，运用大数据、人工智能等先进技术，构建全省统一的低收入人口防贫监测预警与服务信息平台框架，充分体现方便快捷、共享开放、动态智能、深化服务等功能要求。

（二）建立防止返贫和易致贫监测预警体系。在巩固脱贫成效的基础上，针对脱贫户、边缘易致贫户、低收入人群的信息化

管理，建立有效的防止返贫和易致贫监测预警体系。

（三）建立新时期帮扶监测对象管理体系。结合新阶段帮扶监测对象变化，利用平台大数据、物联感知数据、行业数据共享，结合日常工作制度和业务流程，建立智能化、制度化数据采集、监测与管理机制。

（四）建立与新型帮扶体系相适应的信息化服务系统。基于帮扶工作常态化和制度化，结合“三农”综合公共服务（社会保障、教育、医疗等）管理、乡村常住人口管理、乡村文明以及乡村经济产业体系建设，构建新型防贫帮扶体系与乡村振兴有效衔接的信息化服务系统。

（五）提高多方共治管理能力。建立省级行业部门数据实时共享机制，建立各级政府、社会力量等机构团体多方共治模式机制，畅通农村低收入人口信息获取与反馈渠道，提高相关职能部门管理与服务能力。

（六）提升突发重大事件的应急处置能力。充分利用行业和时事数据共享交互，实时获取社会突发重大事件和自然灾害（包括风灾、水灾、旱灾，以及病虫害）数据信息，建立职能部门应急联动响应和处置信息化体系，监测并评估对农民产生影响程度，及时发出预警并处置。

五、实施方案

按照总体思路和总体目标要求，广东省农村低收入人口防贫监测预警与服务信息化平台建设实施方案分为：总体业务系统和

总体技术架构建设。

(一) 总体业务系统 (如下图 1. 所示)。

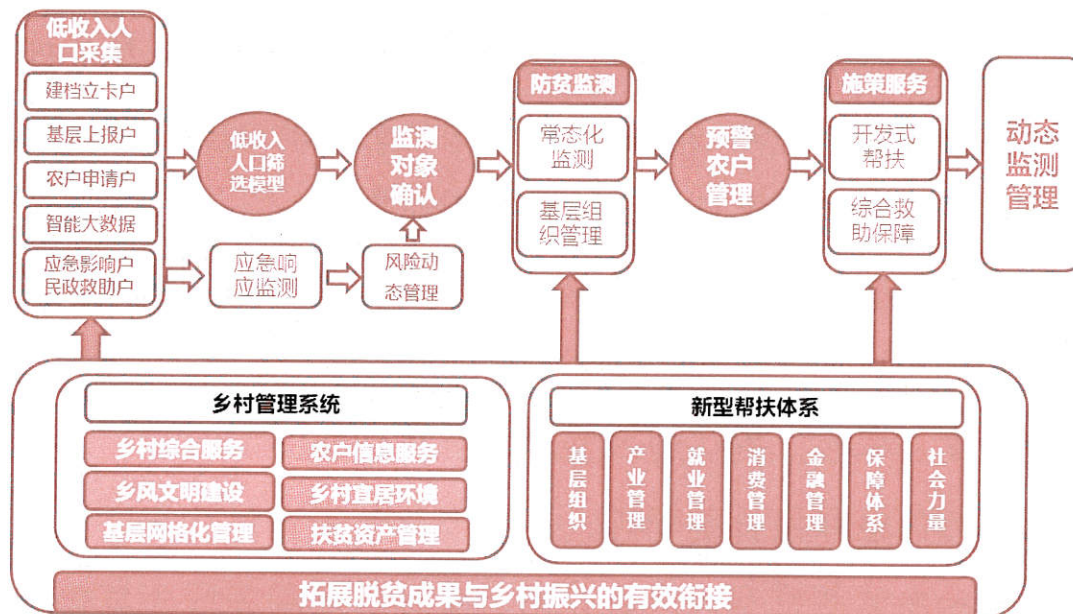


图 1. 总体业务系统

1. 低收入人口信息数据采集。对象包括：脱贫不稳定户、边缘易致贫户，以及因病因灾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数据信息。数据采集途径包括：现有建档立卡扶贫信息系统农户数据；通过基层组织上门采集、农户自主申请农村低收入人口数据信息；通过大数据智能采集农村低收入人口数据信息；对接教育、民政、残联等部门管理的低保和社会救助人口数据信息；由相关行业部门推送的重大事件对农户产生影响数据信息。

2. 筛选监测对象。由各种途径采集到的农户数据信息，引入低收入人口多维度监测指标模型体系，运用世界银行贷款项目“关于广东省贫困问题分析预警预防治理信息平台项目”（以下简称

TCC6 项目) 贫困识别模型, 精确筛选出监测对象, 把好识别入口关。

3. 建立重大事件应急预警。因疫情、自然灾害、突发事件对农户产生影响的行业部门建立应急联动响应监测预警机制, 及时将受重大事件影响的农户纳入初选监测对象。

4. 严格低收入人口核查确认。对初选监测对象分别将相关信息推送到所在地, 经过基层组织入户核实, 按行政村、乡镇公示, 县审批备案入库后, 确认纳入监测和帮扶对象。

5. 实行风险等级分类管理。在常态化制度化的防贫监测系统中, 通过动态监测模型对所有监测对象进行风险等级分类管理, 并实时监测, 发现存在返贫致贫风险高的农户及时预警, 对预警农户按照不同的风险和类别个性需求进行施策服务观察。其中: 对具备发展产业条件的监测对象, 加强生产经营技能培训, 提供扶贫小额信贷支持; 对有劳动能力的监测对象, 提供转移就业渠道; 对无劳动能力的监测对象, 进一步强化低保、医疗、养老保险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、因灾等意外变故返贫致贫的家庭, 及时落实健康扶贫和残疾人、灾害、临时救助等政策, 保障其基本生活条件; 对施策服务观察的监测对象, 有效改善降低风险的进行动态管理和退出监测, 对无效的采取综合社会救助后仍然处于贫困状态的, 进入纳贫管理数据库。

6. 打通与乡村经济产业体系相联的数据系统。平台建设需要

与农户帮扶服务包括乡村产业、转移就业、农产品消费、金融帮扶等数据信息关联。拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接，需要建立与基层组织建设网格化信息管理系统，重点与扶贫资产管理、乡村综合信息化服务、精神文明信息化建设、农户生活条件乡村宜居环境监测关联。同时，对接社会救助、综合保障系统数据构建新型防贫帮扶服务体系。

(二) 总体技术架构建设(如下图 2. 所示)。

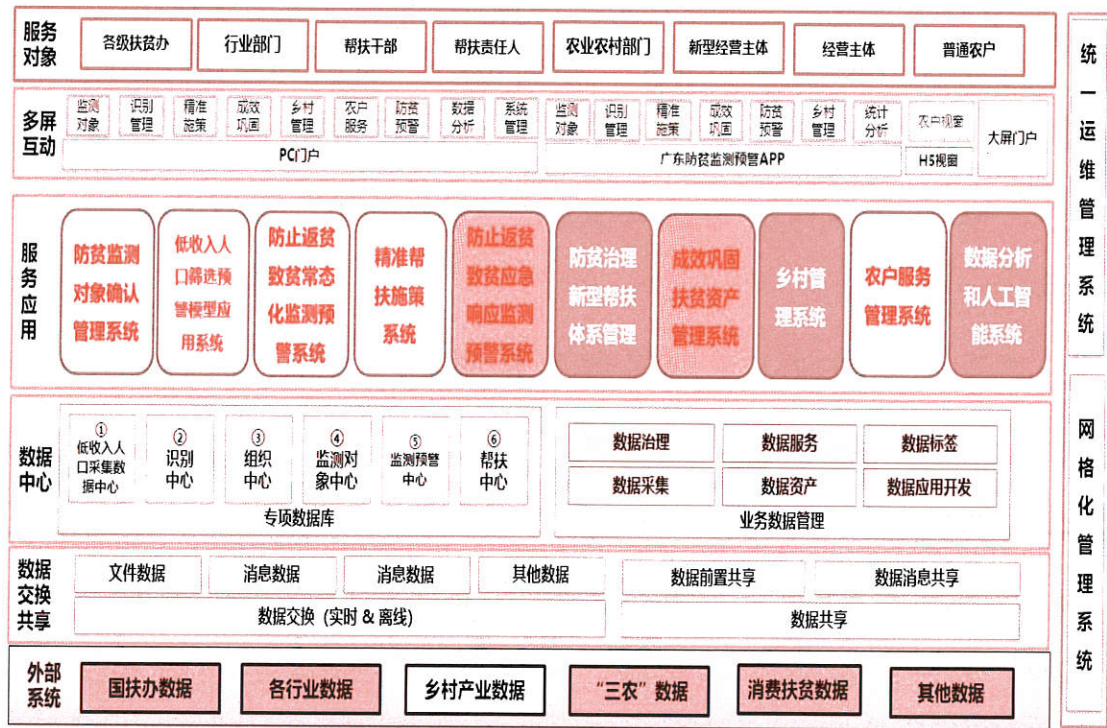


图 2. ---总体技术架构

六、建设任务及计划安排

(一) 建设任务

按照总体实施方案，广东省农村低收入人口防贫监测预警与服务信息化平台建设任务包括：

1. 服务于广东省政府相关主管部门、各级扶贫干部、乡村基层组织和乡村经营实体管理人员的移动客户端，研发防贫监测 APP。防贫监测 APP 的业务服务功能将按照不同的业务对象角色，在叠加原有扶贫工作的基础上，提供完整的防贫监测预警与服务业务功能。防贫监测 APP 是广东省扶贫工作的业务管理工具，由省扶贫办统一建设。

2. 服务于广东省农村低收入人口服务视窗，研发“农帮邦”防贫二维码。“农帮邦”防贫二维码是农村低收入人口进入平台系统的入口，提供低收入人口信息采集、申请救助，提供帮扶信息服务，以及申诉和信息查询服务。“农帮邦”防贫二维码由省扶贫办统一建设。

3. 建设年度低收入人口多维度监测指标体系，以及相应的筛选模型。筛选模型将应用 TCC6 项目的贫困问题识别模型，由省扶贫办统一建设。

4. 搭建防贫监测预警服务基础框架和数据分析治理平台。包括低收入人口信息的采集系统、低收入筛选模型的筛选系统、监测对象的确认系统、常态化监测和应急响应监测系统、风险管理的预警系统、精准施策的施策服务系统、以及动态监测管理系统的建设。这是广东省农村低收入人口防贫监测预警与服务信息化平台系统的核心系统，由省扶贫办统一建设。

5. 建设地方个性化业务系统。在全省统一的业务平台基础上，考虑到各个市的个性化问题和个性化业务需求，各市可叠加建设

市级可视化管理系统。由各市扶贫部门组织建设。

6. 建设与乡村振兴有效衔接的信息化服务系统。建设包括帮扶主体的基础组织、乡村经营实体、社会帮扶组织的管理，以及产业、就业、金融、消费等开发式帮扶的生态体系信息化管理，打通乡村经济产业体系的数据信息；建设包括乡村综合公共服务、乡村宜居环境、扶贫扶志的乡风文明建设的管理、以及基层网格化管理。由省扶贫办和各个市扶贫办结合具体情况组织建设。

7. 提升系统平台的数据治理能力。打通各个行业部门数据，建立行业部门数据的实时共享机制。利用平台大数据、物联感知数据、行业数据共享，提升日常工作流程和制度的数据智能化采集能力。由省扶贫办负责建设。

8. 提高数据运营分析能力。针对每阶段数据进行定期分析，提供各级帮扶决策参考，确保数据的鲜活性、时效性、统一性和权威性。由省扶贫办负责建设。

（二）计划安排

1. 起步阶段：2020年2月至2021年1月。完成广东省贫困问题预警模型设计和测试（TCC6项目），完成广东省农村低收入人口防贫监测预警与服务信息化平台建设总体方案设计，启动建设防贫监测预警APP和农户视窗“农帮邦”二维码，完成研发并试运行。

2. 建设阶段：2021年2月至12月。完成广东省农村低收入人口防贫监测预警与服务信息化平台基础架构的搭建。完成扶贫

资产管理系统的建设、民政数据系统对接将低保和救助人口纳入低收入人口采集数据库，纳入筛选人口管理，完成行业部门的应急响应监测预警系统建设。全面完成广东省农村防贫监测预警与服务信息化平台的建设，实现行业部门数据实时共享。

3. 运维阶段：2022年1月至2025年12月。2022年完成与乡村振兴有效衔接的新型帮扶体系和乡村管理系统的建设。2023年至2025年持续进行平台系统优化和数据运营，提升平台系统的智能服务能力。

七、投资预算

根据总体建设方案和建设计划，广东省农村低收入人口防贫监测预警与服务信息化平台将在两年内建设完成，后续将通过数据运行和平台优化逐步完善提升到达预期目标。经过专业评估，建设总投资预算为----万元。其中，2021年预算----万元，2022年预算----万元，2023年预算----万元，2024年预算----万元，2025年预算----万元（见附表）。

八、保障措施

（一）加强组织领导。各级农业农村主管部门、扶贫办要提高认识，明确分管领导和专人负责监测预警工作，建立部门协同推进工作机制，切实做到领导到位，措施到位，责任到位。省扶贫办为牵头建设单位，负责统筹抓好平台规划设计、建设项目落实、运行维护和使用推广，指导服务各市个性化系统建设。省各相关行业部门负责实时推送防贫监测的本行业数据，负责重大事

件对农户产生影响的行业部门应急联动响应服务。各市扶贫部门负责将省级平台在本行政区域内的推广应用，负责平台与地方乡村经济产业数据信息打通，负责与地方乡村振兴的数据信息有效衔接，负责指导基层单位配合省级系统的运行服务。各乡镇政府基层单位，负责省级平台业务在本地日常运行服务，包括入户核实、农户基础数据采集、监测对象管理，确保省级平台系统应用与乡村振兴有效衔接。

（二）加大政策和资金保障。保持脱贫攻坚政策总体稳定，各地要统筹用好各级扶贫资金，加大大地区防止返贫致贫监测预警和帮扶工作投入力度，建立多元化投入机制，撬动金融和社会资源优势、技术优势和市场化运营优势支持监测预警工作。加强就业帮扶、产业帮扶、消费帮扶和金融帮扶的信息采集力度，减少事前准入限制。强化激励机制，促进关键适用信息技术研发和成果转化。

（三）强化基层队伍支撑。建立防贫帮扶专家和防贫治理专家决策咨询制度，组织智库加强理论研究，培养造就一支相对贫困治理的高水平管理人才和队伍。开展社会防贫治理、防贫帮扶人才下乡活动，多形式、多渠道开展现代信息技术使用能力培训工作。鼓励和引导大学生、志愿者、返乡就业人员参与相对贫困治理建设，为监测预警平台应用提供稳定的信息管理人员。

（四）优化技术支撑建设。参考国家扶贫和统计部门建设监测标准，依托广东省精准扶贫数据管理平台的基础技术能力，吸

纳全国优秀的精准扶贫大数据管理系统的建设经验，选择有充实的大数据和 ICT 技术工程师团队以及防贫信息工程建设经验的供应商承建项目。积极探索 5G、大数据、人工智能、网格化管理的应用可行性，保障在“十四五”期间建成广东省农村低收入人口防贫监测预警信息化服务平台。