

淮安市“十四五”乡村振兴帮促规划

(征求意见稿)

淮安市乡村振兴局

(2021年9月)

目 录

序 言	1
第一章 背景形势	2
第一节 发展基础	3
第二节 发展环境	10
第二章 总体要求	13
第一节 指导思想	13
第二节 基本原则	13
第三节 帮促对象	14
第四节 帮促目标	14
第三章 主要工作	15
第一节 发展特色产业	16
第二节 发展村级集体经济	19
第三节 低收入人口就业创业	22
第四节 金融帮促	24
第五节 科技帮促	27
第六节 教育文化帮促	28
第七节 健康帮促	30
第八节 保障兜底救助	31
第九节 社会帮促	32
第十节 提升民生服务水平	34
第四章 建立巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接机制	36
第一节 建立“四个衔接机制”	36
第二节 持续开展防返贫监测	37
第三节 激发内生动力	38
第五章 保障措施	39
第一节 加强组织领导	39
第二节 深入推进农业农村综合改革	40
第三节 强化要素保障	41

第四节	营造宣传氛围	42
第五节	加强督查考核	43

序 言

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年；是淮安聚力聚焦打造“绿色高地、枢纽新城，全面建设长三角北部现代化中心城市”的关键时期；是坚持以人民为中心的发展思想，全面实施乡村振兴战略，扎实推动共同富裕，让高质量发展成果更多更公平惠及全体人民的关键五年。

为深入贯彻落实中央、省、市关于乡村振兴战略实施的意见和要求，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》《江苏省委办公厅、江苏省政府办公厅关于开展富民强村帮促行动接续推进乡村振兴的实施意见》《淮安市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》《中共淮安市委、淮安市人民政府关于大力开展富民强村帮促行动接续推进乡村全面振兴的实施意见》《淮安市乡村振兴战略实施规划（2018—2022年）》《淮安市“十四五”农业农村现代化发展规划》《淮安市“十四五”现代水利发展规划》《淮安市“十四五”生态环境保护规划》《淮安市“十四五”民政事业发展规划》《淮安市“十四五”综合交通运输体系规划》等规划，编制《淮安市“十四五”乡村振兴帮促规划》（以下简称《规划》），主要阐明“十四五”时期淮安乡村振兴帮促指导思想、主要目标、重点任务和政策取向，是

指导未来五年全市乡村振兴帮促的行动指引，是政府履行职责的重要依据。

本《规划》以 2020 年为基期，规划期限为 2021 年至 2025 年。规划范围为有乡村振兴帮促任务的县（区）、片区、镇（街道）、经济薄弱村和低收入农户。

第一章 背景形势

淮安市作为全省扶贫工作重点市份，扶贫工作始于 20 世纪 80 年代后期；真正实施有组织、有计划、大规模农村扶贫开发是在 90 年代初，1991 年成立市扶贫工作领导小组办公室，1992 年省委向隶属当时淮阴市的沭阳县派驻了第一支社教与扶贫工作队。30 年来，历届市委、市政府始终将扶贫开发放在全面建成小康社会战略性高度、全局性位置，统筹谋划，综合施策，扶贫开发工作方式逐步由

“输血”式向“造血”式转变，工作重心逐步由贫困乡镇脱贫向经济薄弱村和低收入农户长效“双增”聚焦，工作机制上探索和积累了区域发展和扶贫开发相互结合、普惠制政策和特惠制措施交错融合、开发式扶贫和救助式扶贫有效衔接、外部扶持和内生发展共同促进等有益经验。

第一节 发展基础

“十三五”时期，全市上下坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以“牢记总书记嘱托，建好周总理家乡”为引领，认真贯彻落实新发展理念，全力推动“强富美高”新淮安建设，“十三五”规划确定的脱贫攻坚目标任务提前实现，决胜高水平全面建成小康社会取得重大成就，为“十四五”推进乡村全面振兴打下了坚实基础。

（一）取得的成效

“十三五”时期，在江苏省委、省政府和淮安市委、市政府的坚强领导下，在各级定点包扶单位和结对帮扶干部的支持配合下，全市坚持“精准扶贫，精准脱贫”方略，聚焦实施脱贫致富奔小康工程，紧盯脱贫攻坚各项重点任务，严格对标对表，因户因村施策，梯次推进、跟踪督导，全市提前一年实现家庭人均年收入低于 6000 元的 42.2 万低收入人口脱贫，170 个省市定经济薄弱村和 548 个面上低收入村全部达标出列，三个重点县区实现摘帽目标，三个重点片区和黄花塘革命老区面貌显著改善。2019 年全国第六个扶贫日，省委、省政府脱贫攻坚现场推进会在淮安市召开。2021 年初，淮安市扶贫办被评为全国脱贫攻坚先进集体。

表 1：全市“十三五”建档立卡低收入农户历年脱贫数据

县 区	低收入人口数		历年脱贫人口数							
	总户数	总人数	2016 年 脱贫户数	2016 年 脱贫人 数	2017 年 脱贫户 数	2017 年 脱贫人 数	2018 年 脱贫户 数	2018 年 脱贫人 数	2019 年 脱贫户 数	2019 年 脱贫人 数
淮安区	38342	118285	4146	16417	6645	25932	12795	40637	14756	35299
淮阴区	29363	85744	7069	24178	7683	26605	7889	19009	6722	15952

涟水县	38113	112744	8069	25114	10437	34076	12841	36121	6766	17433
盱眙县	20251	61663	3793	14778	4976	18260	4515	14562	6967	14063
清江浦区	2671	8291	654	2284	386	1474	1023	2789	608	1744
洪泽区	7194	18474	1917	5503	2182	6187	2512	5452	583	1332
金湖县	7414	16751	2118	5057	1751	4528	1785	3805	1760	3361
合 计	143348	421952	27766	93331	34060	117062	43360	122375	38800	89184

表 2：全市“十三五”经济薄弱村历年脱贫出列情况

县 区	经济薄弱村总数 (个)		2016 年脱贫村数 量(个)		2017 年脱贫村数 量(个)		2018 年脱贫村 数量(个)		2019 年脱贫村 数量(个)	
	省定	市定	省定	市定	省定	市定	省定	市定	省定	市定
淮安区	27	10	7	3	8	2	7	3	5	2
淮阴区	28	10	7	3	9	2	9	3	3	2
涟水县	38	15	7	4	14	3	13	4	4	4
盱眙县	10	8	2	2	2	2	3	2	3	2
清江浦区	3	4	1	1	0	1	1	1	1	1
洪泽区	2	7	2	2	0	2	0	3	0	0
金湖县	2	6	1	2	1	1	0	2	0	1
合 计	110	60	27	17	34	13	33	18	16	12

(二) 主要做法

1. 强化组织领导，形成市、县（区）、镇、村四级联动，全市上下齐心协力的脱贫攻坚工作格局

一是完善组织推进体系。成立由市党政主要领导同志任组长、分管负责同志任副组长、各县区各有关部门主要负责同志为成员的

市“阳光扶贫”工作领导小组，把打赢脱贫攻坚战作为重大政治任务，层层传导压力，强化问责问效，压实脱贫责任。建立脱贫攻坚工作定期研判、统筹调度机制。市扶贫工作领导小组每月至少研究一次脱贫攻坚工作，切实加强对脱贫攻坚的组织领导和统筹协调，确保各项工作扎实有序有效开展。市各有关部门按照部署要求，组织开展扶贫政策落实专项行动，制定完善配套政策措施，进一步调动行业资源做好扶贫工作。

二是完善结对帮扶体系。所有市领导负责联系挂钩帮扶 1 个镇街、1 个经济薄弱村，实行责任“捆绑”、蹲点指导、一包到底。向 7 个县区派出帮扶工作队（组），全市 4.6 万名党员干部、160 多个市级单位参与帮扶；从市级部门中选派处级以上干部担任扶贫工作队队长，选派中层以上优秀党员干部到经济薄弱村担任第一书记，吃住在村、专抓扶贫。市人大、市政协和市工商联、各民主党派、人民团体通过各种方式全力参与支持扶贫开发工作，合力推动脱贫攻坚工作取得决定性胜利。

三是完善责任落实体系。全面落实市县镇村四级党组织脱贫攻坚主体责任、党组织书记脱贫攻坚“第一责任人”责任，层层签订责任书、立下“军令状”，形成了“书记抓、抓书记”、一级抓一级、层层抓落实的攻坚格局。坚持党组织书记带头，开展遍访贫困对象行动，将办公室搬到扶贫一线，全面深入联系镇村调研指导，推动工作落地。改进脱贫攻坚工作考核方式，进一步优化考核评估程序，对重要政策落实情况、重要工作推进情况和脱贫攻坚成效开展第三方评估；建立履责约谈提醒常态化机制，针对典型问题即时约谈，及时预警提示、传导压力和督促整改。

2. 强化政策落实，坚持因户施策

一是落实增收举措。对有劳动能力的低收入农户，落实扶贫小额信贷、资金补贴、创业就业培训等政策举措，引导帮助创业就业或发展生产实现增收。特别是新冠疫情爆发以来，坚持扶贫抗疫两手抓，积极推进复产复工等措施，对无劳动能力的低收入农户，符合条件的纳入最低生活保障、特困人员救助供养予以帮扶，建立专项救助基金和落实“单人保”等方式帮助增收。

二是强化政策兜底。出台《推动落实“两不愁三保障”政策实

施办法》，明确具体政策标准，细化 16 项责任清单，提出“十三查十三看”标准。基本医疗有保障方面，全市所有建档立卡低收入户均参加基本医疗保险且个人缴费部分均由财政全额补助，就医享受“两升两降”、“先诊疗后付费”等政策，在县域范围内住院治疗自付费用不超过总费用 10%。义务教育有保障方面，通过建立教育资助数据库、落实资助政策、严控失学辍学率、推动公示公开、强化经费保障等五项措施，确保义务教育阶段建档立卡低收入户子女全部享受教育资助。住房和饮水安全有保障方面，逐户摸排全市低收入户住房情况，6531 户省定四类重点人群 C、D 级危房全部修缮改造到位，低收入农户住房安全得到有力保障；将农村饮水安全工作列入市政府为民办实事项目加以推进，开展农村饮水安全问题专项整治，实现同源、同网、同质、同服务，建档立卡低收入农户全部吃上“安全水”。

专栏 1： 两不愁三保障
不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗、住房安全有保障。结合淮安市情况，着重把握义务教育、基本医疗、住房安全有保障要求。义务教育有保障：确保各阶段教育补助政策落实到位，不让义务教育阶段任何一个孩子因家庭经济困难而失学、辍学，使每个孩子都能接受公平有质量的教育，阻止贫困现象代际传递。基本医疗有保障：确保所有低收入人口参加城乡居民基本医疗保险，且个人缴费部分由财政全额资助，落实“两升两降”“先诊疗后付费”和大病补充医疗保险等政策。住房安全有保障：对符合危房条件的低收入农户，落实相关补贴政策，扎实推进危房改造，确保改造到位。到 2019 年底，淮安市所有建档立卡低收入农户实现“两不愁、三保障”，2020 年巩固提升。

3. 强化资源整合，夯实发展基础，助力低收入村持续增收

在确保全市 170 个省、市定经济薄弱村达标出列的基础上，全市又排查出 548 个面上低收入村，整合各类资源、资产、资金、项目，大力发展村集体经济，2020 年，548 个面上低收入村集体经营性收入全部超过 18 万元标准。

专栏 2： 面上低收入村

到 2018 年底，全市已实现 142 个省市定经济薄弱村达标出列，脱贫率达 83.5%。但经县区排查上报统计，除省市定经济薄弱村外，全市面上还有 548 个村 2018 年集体经济收入低于 18 万元，村集体经济全面增收达标任务仍然艰巨。为统筹推进省市定经济薄弱村和低收入村持续增收，确保打赢打好脱贫攻坚战，如期全面建成高水平小康社会，淮安市委市政府出台意见，确定低收入村，安排结对帮扶和资金扶持。

一是加强政策扶持。研究出台《关于统筹推进省市定经济薄弱村和面上低收入村持续增收的意见》，创新制定二十条村集体经济收入参考路径，逐村制定增收诊断书、路线图、时间表、责任榜。通过盘活资源资产、引导土地流转、推动“飞地”抱团发展、开展村企结对等路径，努力实现输血与造血相结合，推进村集体持续增收。市级财政安排 6000 万元，扶持 100 个低收入村，其余 448 个低收入村由县区补助，每村不低于 60 万元，2020 年又积极争取省级补助资金 5760 万元、对重点村每村补助 60 万元。加强财政扶贫资金、涉农资金和社会帮扶资金整合，各县区每年从城乡土地增减挂钩和占补平衡节余土地指标交易获得净收益中，拿出不低于 10%用于扶持低收入村集体经济增长，采取“飞地同创”“抱团发展”“强村带弱村”等方式强化统筹发展。淮安区整合资金 7100 万元，实施智能装备产业园项目。涟水县投入扶贫资金 7260 万元，建成精准扶贫产业园。盱眙县整合资金 5955 万元，建设天源养殖小区；整合 6650 万元，实施崇文府商业用房项目。这些项目体量大、质态好，带动增收成效显著。

二是强化产业扶贫。始终把发展产业作为实现稳定脱贫的重要抓手，鼓励和引导低收入村大力发展“三特”农业产业，增强经济薄弱地区和建档立卡户内生动力，做好产业扶贫文章。涟水县红窑大棚芦笋基地、淮安区百斯特农业蔬菜生产及初加工基地、淮阴区丁集黄瓜种植、盱眙县天源养殖小区等项目，统筹整合扶贫、产业富民等资金，示范带动效应明显，获省领导高度评价。“十三五”以

来，全市累计投入财政资金约 5.3 亿元，实施农业产业类扶贫项目 297 个。

三是强化基层建设。始终把建强支部、管好干部作为重要内容，注重从致富能手、退役军人、外出务工经商返乡人员中培养村级后备力量，以村两委换届为契机，选优配强村两委班子，扎实做好村书记专职化试点，高质量做好村两委班子换届工作，两委班子结构进一步优化，班子成员素质进一步提升，抓党建、促脱贫攻坚、促乡村振兴有序开展。

4. 注重基础建设，推动重点片区加快发展

围绕改善重点片区面貌，增强持续发展动能，按照片区联动、整体帮扶的思路，在基础设施、产业发展和社会事业三个方面持续加大投入，狠抓项目建设，取得了显著成效，渠北、涟沭结合部、西南岗三个重点片区以及黄花塘革命老区基本公共服务指标全部达标，顺利通过省级考核验收。“十三五”以来，围绕片区急需解决的突出问题，全市累计投入超 40 亿元，用于片区基础设施、产业发展和民生事业项目建设，实施了安全饮水、交通出行、农田水利、电力通信等一批关键性工程。其中，投入 4.74 亿元，实施渠北农村河道疏浚、农村饮水安全、农桥、小型农田水利、黄河故道治理、茭陵站引河治理等项目；投入 4100 万元，建设涟沭结合部片区涟水县旱改水工程；投入 1.6 亿元，建设西南岗片区盱眙县沿湖大道工程、姬庄灌区节水配套改造项目；投资 1080 万元，实施黄花塘革命老区芦沟小流域治理工程。随着这些工程项目陆续竣工投入使用，片区群众的生产生活条件有了显著改善，片区经济社会的发展动能明显增强。

专栏 3： 脱贫攻坚重点片区

根据重点片区建设实际情况，按照“有进有出、重在精准、兼顾公平”的要求，省委、省政府对“十三五”时期扶贫开发重点片区进行适当调整，淮安市把重点片区作为主战场，集中帮扶力量，实施整体帮扶，主动与省片区整体帮扶牵头部门对接，制定片区整体帮扶规划，谋划实施新的关键工程。重点片区帮扶规划与所在区域土地利用规划、城镇建设规划和产业发展规划相衔接，实施“多

规融合”。加大重点片区资金投入，加强片区饮水安全、交通出行、农田水利、农业综合开发、电力通信、环境保护等基础设施建设，大力培育优势特色产业，加快教育、卫生、文化等社会事业发展步伐，提高社会保障水平。认真编制重点片区年度帮扶项目规划，加强统筹协调，推动片区整体帮扶规划实施。省委、省政府明确对“十二五”退出的刘老庄片区给予一次性资金扶持。

5. 率先探索建设“阳光扶贫”系统，提升精准脱贫工作成效

在全省率先探索建设“阳光扶贫”监管系统，有力加快了脱贫进程，提升了脱贫质效，有关做法得到中央领导和省委娄勤俭书记批示肯定，荣获全省组织创新奖，并在全省推广。

一是创新思路理念。建立了“制度化+信息化+公开化”为方法路径、“三层、四库、一端”为整体框架的系统平台。通过系统运行的监督管理，强化对工作机制的优化完善、对权力运行的规范制约，引导干部群众积极参与，倒逼责任落实，确保扶贫工作务实、扎实、真实。

二是整合数据资源。打破各级扶贫、民政、财政等业务主管部门信息壁垒，整合运用扶贫大数据资源，汇集8个部门32条资金线，加强对扶贫对象、资金使用、项目实施等情况的日常管理，推动全市资金拨付使用率达99.4%。各级纪检监察机关运用“监督的再监督”功能，对相关职能部门履职情况进行再监督、再检查，推动脱贫攻坚各项工作高效开展。

三是开展在线监测。聚焦脱贫绩效、帮扶责任、资金项目等重点，组织开展“四个不摘”责任落实，开展在线预警监测，及时发现有返贫风险、临贫易贫户，即时予以帮扶、消除返贫风险。

专栏 4： 阳光扶贫

2017年初，时任省委常委、省纪委蒋卓庆书记带队来淮安市考核党风廉政责任制建设工作，明确要求淮安市在全省率先开展阳光扶贫试点。市委、市政府高度重视，将开展阳光扶贫试点列为重抓的五件大事之一，紧扣贯彻落实习近平总书记关于精准扶贫、精准脱贫基本方略和中纪委关于扶贫领域专项整治的要求，精心谋划部署，深化改革创新，以资金管理为核心主线，以扶持对象精准和项

目精准为前提基础，以“信息+制度+公开”为方法路径，开发建立“三层、四库、一端”阳光扶贫系统，出台“1+5”配套制度，探索深化落实精准扶贫精准脱贫新路子，取得了阶段性成效。在此期间，蒋卓庆书记多次听取试点工作汇报，作了一系列指示。创新性做法得到时任省委书记李强批示肯定。省委娄书记到任江苏后两次听取汇报给予肯定。省纪委在淮安市召开现场推进会，向全省推广。新华社、新华日报、中央纪检监察报等作了采访报道。

在阳光扶贫系统建设运行中，淮安市的总体思路是“精准扶贫脱贫、阳光透明监管”，努力实现扶贫开发与监督管理工作双提升、双加强，坚决打赢脱贫攻坚战，实现扶贫领域党风政风根本好转。

6. 强化机制建设，积极探索防返贫有效路径

把防止返贫作为工作重点，围绕扶贫政策转型，探索防返贫基金、救助、保险等举措，建立长效机制，实现脱贫攻坚和乡村振兴有机衔接。

一是积极开展试点。在淮阴区列入省级试点的基础上，选择重点县区涟水县和非重点县区洪泽区作为市级层面试点，其他县区自行开展县级层面试点。围绕相对贫困群体的就业创业、社会保障、支出型贫困、城乡统筹等关键问题，探索形成一批可操作、可复制、可推广的成果与经验。

二是探索长效机制。研究出台《关于加强帮扶防止返贫的实施办法》《关于开展建立解决相对贫困长效机制试点工作的意见》《关于开展“返贫保”工作推进脱贫攻坚指导意见》，在有效防止返贫、扶贫开发政策与社会救助制度有效衔接、解决支出型贫困难题等方面，探索有效的政策举措，率先在全域开展防返贫保险、基金和救助工作，各县区累计筹集 2416 万元防贫风险保障资金、覆盖 341.1 万乡村人口，市财政下达 550 万元扶贫专项资金用于防返贫风险保障资金补助。

第二节 发展环境

（一）发展机遇

“十四五”时期，世界百年未有之大变局加速演变和我国社会主

义现代化建设新征程开局起步相互交融，基本面长期向好的趋势没有变也不会变，加之国家四大战略在淮安叠加实施，淮安仍然处于重要战略机遇期，有助于乡村振兴战略的实施；同时，也面临着短板，发展环境日趋复杂严峻。

1. 国家战略交汇叠加机遇

长江生态经济带、长三角区域一体化、大运河文化带、淮河生态经济带等多重战略在淮安交汇叠加，淮昆合作助力“台资高地”加速崛起，为淮安提升枢纽能级、建设长三角北部现代化中心城市提供了重大机遇。

2. 改革机遇

全面深化改革已成为时代主旋律，尤其是农村集体资产量化确权改革、农村土地“三权”分置改革、供销合作社综合改革、农村金融服务创新、户籍制度改革等深入推进，为加快产业扶贫注入更强动力，带来更多改革红利。同时，农村各项改革有利于盘活农村闲置资产资源，发展特色效益农业，打造农业全产业链，完善与低收入人口的利益联结机制，让低收入人口分享更多的产业链增值收益，激活低收入人口财产增收潜能，拓宽低收入人口外部增收渠道，增加低收入农户家庭经营性收入、工资性收入、转移性收入和财产性收入，切实带动农户持续增收。

3. 淮安交通区位条件极大改善机遇

目前，徐宿淮盐、连淮扬镇两条高铁已贯通，宁淮城际高铁也将在 2023 年开通，沂淮高铁建设已提上日程，淮安在“十四五”将形成“米”字形高铁网。淮安航空货运枢纽是苏北、皖东、鲁南重要的国际物流进出口通道。淮安还是交通部全国公路中心城市、全国内河主要港口”。淮安是成为全国性综合交通枢纽城市，为全面小康建设和淮安高质量发展提供了强有力的交通支撑与保障。

4. 多年扶贫开发的成功经验

从“八五”时期到 2020 年，淮安脱贫致富奔小康工作取得了辉煌的业绩，积累了宝贵的经验，形成一系列可复制、可推广的做法。这些经验做法是乡村振兴帮促工作的重要法宝，定能获得预期成效。

5. 以城带乡、以工促农、城乡融合发展的能力不断增强

2020 年，全市经济总量跃过 4000 亿元大关，经济实力持续增

强；改革开放纵深推进，城乡发展更趋协调；民生福祉持续提升，公共服务与基础设施日趋完善。

（二）突出问题

必须清醒地看到，全市乡村振兴帮促工作还存在五个主要问题。

1. 农村经济持续发展的动能不足

部分地方丰富的农业资源尚待充分利用，特色产业规模较小，主导产业尚未形成；农产品生产、加工、销售环节尚未形成全产业链；农产品品牌不响亮、不突出，覆盖带动低收入农户不多，农村总体收入水平仍然不高。

2. 巩固“十三五”建档立卡脱贫人口任务较重

2021年初，全市“十三五”建档立卡人口有404522人，需要持续监测。这部分人口中，因病占47.6%、因残占14.5%，两项共占62.1%，占低收入人口的多数，有27.65万人之多。这部分人群的增收难度很大，主要靠救助，是工作的重点之一。全市农村缺劳力占低收入农户的9.3%，是帮促工作的难点。缺资金的低收入人口占7.25%，因学占7.1%、因灾占2.14%。其它因素的低收入人口占4.28%，有17323人。这部分人口主要是增收致富的信心和决心不足，少部分人存在严重依赖思想。

3. 部分经济薄弱村增收难度大

“十三五”期间，各级省、市、县委帮扶工作队、帮扶单位向经济薄弱村投入了大量扶贫资金，实施一批帮扶项目，注重培育特色产业；积极探索“资产变股权、资金变股金、收益有分红”等资产收益模式，促进了经济薄弱村和建档立卡户稳定增收。但是，总体上成效不大，村增收前景不乐观。经济薄弱村大多由于缺人才（特别是缺发展经济的经理型人才）、缺技术、缺资金，部分村没有产业发展规划，村集体资产资源利用不充分，导致经营性收入低，部分投资项目收益不高。

4. 农业抗风险能力不够强

一方面，有的乡村农业生产条件没有得到根本改善，抗自然风险能力较弱，农业“靠天吃饭”的局面未能得到根本改变；另一方面，有的地方农产品市场监测预警体系不完善，跟踪掌握市场信息

不及时，农产品销售渠道不宽。导致农户在面对自然风险、市场风险时抵抗能力弱，一些边缘户稍遇风险变故就可能收入锐减。

5. 有的地方农村基础设施不足、公共服务相对落后

主要表现在：乡村道路和通信设施建设滞后，农村居民住房条件有待改善，农村人居环境整治任重道远，乡村学校硬件弱，乡镇卫生院设施条件和医务人员不足，乡村治理体系有待完善。需要补齐上述短板，让农民有更多的获得感。

第二章 总体要求

第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚定不移贯彻新发展理念，坚持以人民为中心的发展思想，坚持以深化农村综合改革为动力，坚持共同富裕方向，优先发展农业农村，从解决“两不愁三保障”转向持续推进乡村振兴，从突出到人到户转向推动共同发展，从以政府投入为主转向政府市场有机结合，着力构建低收入农户增收和经济薄弱村发展长效机制，确保不发生规模性返贫和产生新的贫困人口，为全面建设农业农村现代化开好局、起好步奠定坚实基础。

第二节 基本原则

——坚持有效衔接，平稳过渡。设立 5 年过渡期，期间帮扶政策保持总体稳定，严格落实“四个不摘”要求，实行分类优化调整，注重不同地区、不同阶段的差异性，合理把握节奏、力度和时限，推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。

——坚持群众主体，激发内力。注重扶志与扶智相结合，发挥奋进致富典型示范引领作用，调动农村低收入人口的积极性、主动性、创造性，激励有劳动能力的低收入人口勤劳致富。

——坚持政府推动，社会协同。强化行政推动与市场机制有机结合，发挥集中力量办大事的优势，广泛动员社会力量参与，形成巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴的强大合力。

——坚持创新机制，改革探索。把改革创新作为根本动力，不断健全低收入人口增收和经济薄弱村发展长效机制，努力探索具有淮安特色的富民强村帮促工作新经验、新模式。

——坚持城乡融合，全面振兴。不断完善城乡协调发展的体制机制和政策体系，创建城乡要素双向流动、相互融通的新格局，进一步推动形成工农互促、城乡互补、共同繁荣的新型城乡关系。

——坚持生态优先，绿色发展。践行绿水青山就是金山银山的发展理念，以节约集约和绿色发展引领乡村振兴帮促，实现人与自然和谐共生，建设美丽淮安。

第三节 帮促对象

——农村低收入人口。人均年收入低于低保标准 1.5 倍的农村人口。

——经济薄弱村。省定 110 个经济薄弱村、市定 260 个经济薄弱村，县区定经济薄弱村全覆盖。

——重点帮促片区。淮安区、淮阴区、涟水县、盱眙县 4 个县区，苏北灌溉总渠以北、涟沭结合部、西南岗 3 个片区和黄花塘革命老区。

对农村低收入人口进行定期监测评估，适时加以优化调整。

第四节 帮促目标

——农村低收入人口可支配收入增幅高于全市农村居民可支配收入平均增幅。

——经济薄弱村集体年经营性收入增幅高于全市村级平均增幅，经营性收入均超 30 万元，培育一批“富民强村帮促行动”示范镇村，聚力打造一批乡村振兴样板村。

——农村低收入人口增收和经济薄弱村发展长效机制逐步完善，重点地区经济活力和发展后劲明显增强，乡村产业质量效益和竞争力进一步提高。

——农村基础设施和基本公共服务水平进一步提升，生态环境持续改善；乡风文明建设取得显著进展，农村基层组织建设不断加强。

表 5：全市“十四五”乡村振兴帮促规划指标体系

序号	具体指标	单位	2020 年	2025 年	属性
1	省定经济薄弱村数量	个	110	完成帮扶任务	约束性
2	市级经济薄弱村数量	个	260	完成帮扶任务	约束性
3	乡村振兴样板村数量	个	0	>80 个	预期性
4	农村低收入人口和重点地区农民可支配收入增幅	%	6.3	高于全市农村居民可支配收入平均增幅	约束性
5	经济薄弱村集体经济年经营性收入增幅	%		高于全市村级集体经济年均收入平均增幅	约束性
6	经济薄弱村集体经济收入保险覆盖率	%	4	100	预期性
7	涉农人口防返贫保险覆盖率	%	70	100	约束性
8	经济薄弱村年均经营性收入	万元	>18	>30	约束性
9	城乡居民收入比	倍	2.04	<2.0	预期性

第三章 主要工作

坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，发展乡村特色产业，实施好乡村建设行动；总结过去脱贫攻坚成功经验，构建农村低收入人口增收和经济薄弱村发展的长效机制，补齐“三农”领域发展短板；激励低收入人口就业创业，激发致富内生动力；实施社会救助兜底保障，实现应保尽保。

通过打好“组合拳”，推进乡村产业、乡村人才、乡村文化、乡村生态、乡村组织全面振兴。

第一节 发展特色产业

产业振兴是富民强村的重中之重，立足特色资源，关注市场需求，发展优势特色产业，促进一二三产业融合发展，更多更好惠及农村农民。

（一）发展农业特色产业

以市场为导向，深挖本地特色资源，坚持“标准化种植、产业化经营、全链条推进、精准化帮促”的特色农业发展思路，让“小品种”变为“大产业”，培育做大稻米、蔬菜、生猪、家禽、龙虾、种业六个百亿元产业和食用菌、中药材、休闲农业三个成长型特色产业，全力打造“三特”现代农业，构建现代农业产业体系、生产体系和经营体系。

专栏 5：“三特”现代农业产业发展方向

1. 特优高效种植。重点发展优质稻麦、功能油料和高效园艺。按照稳政策、稳面积、稳产量，优结构、优布局，增效益“三稳两优一增”思路，优化种植业结构和布局。食用菌向规模化、标准化、品牌化方向发展，着力发展食用菌深加工产业，形成食用菌产业集群。扩大瓜蒌、葛根、菊花等种植规模，拓展发展其它中药材品种和面积。

2. 特种健康养殖。重点发展健康畜禽和生态水产。推广生猪、家禽等健康养殖和稻田综合种养、混套养等生态水产养殖模式，提高产量和效益。小龙虾以稻虾综合种养为主，兼藕田养殖、池塘套养；淡水鱼推广生态养殖、套养和混养模式；大闸蟹以标准化养殖为主，辅以湖泊水面养殖。

3. 特色生态休闲。重点发展休闲农业和生态康养两大细分领域，加大政策扶持力度，发展都市农庄、农家乐、农事节庆等休闲农业，开发淮扬菜食养产品；进一步办好中国龙虾节、洪泽湖大闸蟹文化节、金湖荷文化节、蒋坝螺蛳节、西顺河牡丹节、老子山风筝节、岔河稻米文化节等节庆活动。开发一批水利研学、非遗研学、大湖

渔鼓、渔家婚庆、古堰石工科技、生态科考新业态旅游基地。探索建设红色训练营、乡村博物馆、改革开放教育展示基地、新中国水利成果展示基地等。引导并支持农村低收入家庭从事手工旅游产品制作，让乡村旅游真正成为乡村振兴的撬动点、支撑点。

（二）加快农业品牌建设

实施农业生产“三品一标”提升行动，积极推动区域公用品牌、企业品牌和产品品牌“三牌同创”，切实提高农产品质量、效益和竞争力。以“淮味千年”区域公用品牌为统领，借助国家、省重点展会等载体，组织产销对接会、名优农产品展销展示等活动，促进品牌产品走出去，努力创成首批国家级农产品区域公用品牌。着重提升淮安大米、盱眙龙虾、洪泽湖螃蟹、淮安黑猪、淮安红椒、淮安蒲菜、白马湖青虾、金湖荷藕等区域公用农产品品牌质量和声誉。依托大湖文化、水利文化、运河文化、渔家文化、非遗文化、美食文化、宗教文化，开发一批富有乡村风情的特色旅游产品，打造一批“景区景点依托型”“特色产业支撑型”“科普体验观光型”和“乡村民俗风情型”的乡村旅游品牌。积极开展“一村一品”“一镇一特”品牌创建与保护，以促进经济薄弱地区民富村强。

（三）大力培育新型农业经营主体

引导农业龙头企业到经济薄弱地区落户，发展农业生产和农产品精深加工，通过“公司+合作社+低收入农户”“公司+家庭农场+低收入农户”等合作模式，完善新型经营主体与经济薄弱村、低收入村及低收入农户利益联结机制，在促进新型经营主体发展壮大同时带动村集体经济及低收入农户发展。着力培育家庭农场。鼓励种养能手、科技人员、大学生村官、退役士兵等各类人员创办家庭农场，对家庭农场主开展技能和经营培训，引导家庭农场集群发展，提高市场竞争力。开展示范创建活动，促进农业产业扶贫工作开展。促进农民专业合作社规划发展，引导支持专业合作社发展生态农业、休闲农业等新产业，发展农村电商、农旅融合等新业态。

（四）推动一二三产业融合发展

为了集聚农业多种功能，拓展产业增值增效空间，要以农业农

村资源为依托，以农民为主体，以农村一二三产业融合为路径，将龙头企业、农民合作社、家庭农场、农户、种子公司、农资公司、农业科研单位、农业技术推广与培训等环节一体化打造，致力于循环增值，钱链增值，让农民获得“薪金”“分红”“租金”，让经济薄弱村和低收入农户农产品享受加工服务业带来的红利。支持农产品加工企业集中区建设，强化农业产业园区建设，积极争取设立国家级、省级园区，通过农业产业园区联村带户，建立“园区+新型经营主体+基地+低收入户”的生产经营模式，发挥农业产业园区在乡村振兴帮促中的示范引领、要素集成、辐射带动作用。培育一批科技含量高、加工增加值高的大型农产品加工企业，鼓励农业龙头企业在主板、创业板、新三板和省股权交易中心挂牌上市。推进乡土文化资源与旅游深度融合，发展乡愁富民产业。

（五）着力发展特色生态产业

淮安河湖纵横、森林覆盖率高，地处江淮“绿心地带”，具有优良的生态环境，要把绿水青山作为第四产业来经营，走生态经济化、经济生态化之路，拓宽绿水青山就是金山银山之路。作为江苏“美丽中轴”的重要组成部分，百里画廊沿线镇村在守护好绿水青山、保护好非遗文化的前提下，鼓励大力发展虾稻养殖、林下经济，大力发展“稻米+虾、蟹、鱼、鳅”综合种养、林下经济、水利景区研学游、民宿康养等生态经济模式，尤其要打造“稻米+龙虾”产业品牌，力争探索出生态产品、生态服务价值实现的“淮安模式”，走生产生活生态“三生融合”的绿色发展之路。

（六）提升农村电商发展水平

1. 加强与电商平台合作

引导鼓励农业企业、家庭农场、各类专业合作社及低收入农户与京东、苏宁、农商通、益农信息社、携程等专业电商机构合作，大力发展农村电子商务，建设一批电商服务站，搭建特色产品电商技术支撑平台，构建“线上+线下”融合、“社区+源产地”直供模式，借助电商平台，为低收入农户提供质优价廉的特色农产品、手工制品、农庄休闲、采摘体验等网络营销，推介乡村文化、乡村旅游、农耕渔事等线下特色活动，实现“小产品与大市场”的联结，

不断为低收入人口拓宽增收渠道。

2. 实施电商培育工程

定期为低收入农户提供以运营管理、营销推广、视觉设计等为重点的电子商务免费技能培训，提高农户经营网店能力。对农村低收入家庭开设网店给予网络资费补助、小额信贷等支持，帮助农村电商转型升级。组织开展“农村电商致富带头人”“电商帮促带头人”“电商返乡创业标兵”等各类选树活动，打造电商帮促的“排头兵”和“领路人”，推动电商帮促以点带面、扩大成效。加大引才力度，通过选调生、挂职、志愿服务等方式吸引更多年轻人帮助低收入农户发展电商、直播带货业务，造福百姓。

3. 健全公共服务体系

县区电商产业园要进一步完善功能体系，打造“数字园区”，集聚更多的电商企业与信息平台、特色农产品展示平台、物流服务平台等资源，加大指导与引导乡村发展电商业务的力度。镇（街道）建立电商服务站、村（社区）建立电商服务点，承担联系、指导、培训等职能，为电商帮促做好各项服务工作。

（七）巩固发展光伏产业

重点加强对“十三五”期间光伏扶贫电站的监督管理，落实部门监管、专业运维、日常管护“三位一体”运维管理举措，借助系统、平台、手机 APP 等监测工具，加强定期监测，提升电站运维成效，保障电站平稳运行，发电效能良好，在“十四五”期间持续发挥带动和促进经济薄弱村增收作用。按照“十四五”期间国家、省对光伏产业发展的总体部署和要求，因地制宜推进实施光伏产业，助力富民强村。

第二节 发展村级集体经济

认真贯彻党中央和省关于发展壮大村级集体经济的部署要求，抓住实施乡村振兴战略契机，统筹推进低收入农户增收与壮大村级集体经济发展有效衔接，筑牢共同富裕的经济基础，增强集体经济组织服务能力。

（一）加大组织建设力度

坚持和加强党对村级集体经济组织的全面领导，促进村级集体经济规范管理、健康发展。建立健全以村党组织为领导，村委会和农村集体经济组织分工合理、各司其责、协同配合的组织管理体系，同时发挥好村务监督委员会的职能作用。各级农业农村部门要加大业务指导力度，发挥村级集体经济组织示范章程作用，落实议事决策制度。建立健全新增不良债务责任追究制度和农村集体经济组织主要负责人经济责任审计制度。

（二）探索村集体经济发展路径

帮促工作队、镇村干部和专家一起，认真分析本村发展现状，排查、找准发展项目，制定路线图、时间表、任务书和责任人，大胆探索创新村集体经济发展路径，激活农村集体资金资产资源保值增值能力。推进农村集体经济组织法人化改造，使其成为真正的现代市场竞争主体，完善农村集体产权权能。鼓励经济薄弱村集体经济组织依法以集体经营性建设用地使用权入股、联营等形式经营农业产业；鼓励经济薄弱村集体经济组织充分利用各类集体资产、生态环境和人文历史等资源发展相关产业。推进农村资源变资产、资产变资金、农民变股民，实施新型村级集体经济提升五年行动计划，探索发展壮大集体经济的有效途径。建立财政资金、集体资产、社会资本股份制合作的村级集体经济混合型经营机制，有序发展农村混合所有制经济。制定农村集体经济组织理事长薪酬奖励办法，强化村集体经济组织与群众的利益联结机制，增加集体成员收入来源，进一步提升低收入农户的生活质量。

（三）强化要素支持

加大财政资金投入力度，设立“村集体经济发展扶持引导专项资金”。“十四五”时期，对市定 260 个经济薄弱村，每个村给予 60 万元帮促资金。县区定经济薄弱村，县区也要给予每个村 60 万元的帮促引导资金。支持有关支农、惠农类项目资金，投向经济薄弱村，建设一批增收致富稳定、作用发挥持续的集体经济项目。加大金融扶持力度，金融机构有针对性地为农村集体经济组织提供产业发展信贷服务，细化落实土地承包经营权、宅基地使用权、集体经营性建设用地使用权直接担保融资具体办法。加大村集体发展用地

支持力度，坚持城乡融合、一体设计、多规合一的理念，推进乡村全域土地综合整治，优化农村生产、生活、生态空间布局，确保村集体经济发展需要的用地指标落实落地。

（四）深化“万企兴万村、共走振兴路”行动

合理有序、科学适度吸引工商企业参与集体经济发展，创新乡村资源经营模式和受益分配方式，让企业留得住、集体有收入、农民得实惠。

（五）建立考核激励机制

严格实施村干部考核定级与村集体经济增收、资产增值“双挂双增”办法，优先选拔选聘优秀村党组织书记进入镇（街道）领导班子或者列为事业编制人员。每年分批考核，对强村工作中表现良好的经济薄弱村，按照每村 10 万元的标准，经市乡村振兴局核准，由县区相关部门统筹安排，用于奖补帮促工作。

（六）完善监管措施

建立健全“产权清晰、权责明确、管理科学、经营高效、监督到位”的运行监管体系和长效机制。分类摸清公益性资产、经营性资产、确权到农户或其他经营主体的帮促项目资产，明确帮促项目资产所有权、经营权、收益权等。规范项目资产折旧与处置。完善市农村集体“三资”监管平台，与“阳光惠民”系统实时对接，对农村集体“三资”管理全方位、控制全过程、运行全透明、监督一体化。

（七）加强典型引导

在省定、市定、县定经济薄弱村中，每年按照一定比例评选 10—15 名乡村振兴示范村。总结宣传典型经验，营造良好发展氛围。

专栏 6： 村集体经济增收参考路径

1. 发展乡村特色产业促增收。2. 调优产业结构促增收。3. 延伸产业链条促增收。4. 直接经营促增收。5. 服务村内重大项目促增收。6. 公共空间治理促增收。7. 开展土地流转服务促增收。8. 开展宅基地自愿有偿退出促增收。9. 留给配套商业用房促增收。10. 盘活资源资产促增收。11. 规范资源资产管理促增收。12. 明晰资产收益权促增收。

13. “飞地”“抱团”方式促增收。14. 采取“总部经济”方式促增收。15. 股份合作促增收。16. 开展村企结对促增收。17. 采取强村带弱村促增收。18. 发展绿色有机农产品促增收。19. 发展乡村旅游经济促增收。20. 其它增收途经。

第三节 低收入人口就业创业

（一）着力培育新型职业农民

以稳定就业为导向，把农村低收入劳动力实用技能培训作为乡村振兴帮促工作的重要举措。根据农民意愿，结合产业发展，瞄准劳动力市场需求，围绕特色种植、养殖、农产品加工、乡村旅游等产业，以专业技能型和社会服务型职业农民为主，兼顾生产经营型和引领带动型职业农民，对从事农业生产和服务的贫困劳动力开展农业专业技能、实际操作和农业科学技术培训，精准培育认定一批有技术、懂经营、会管理、讲诚信的职业粮农、菜农、果农、牧农等。支持农村低收入劳动力掌握实用技术或转移就业技能，取得职业资格证书。加大对农民职业技能培训投入力度。把培训经费列入年初预算，整合新型职业农民培训等专项资金，针对性开展专项培训，确保低收入家庭至少掌握一门致富技能。鼓励县区每年举办一次乡村振兴技能大赛，打造一批靠技能就业、靠就业致富的先进典型，激发劳动致富内生动力。

（二）做好就业创业公共服务

强化就业优先政策，完善就业服务体系，组织好“春风行动”“就业援助月”“民营企业招聘周”等公共就业服务活动。组织大型招聘会、专场招聘会和日常招聘会，发挥网络招聘优势，构建全方位、立体化的招聘模式。

（三）就地就近创造更多就业机会

大力度开发乡村小型水利、高标准农田、乡村绿化、人居环境整治等公益性岗位，优先安置符合条件的低收入人口特别是其中的弱劳力、半劳力。鼓励企业、村集体经济组织和创业带头人开发实施帮促就业项目，通过“企业+基地+农户”“公司+合作社+农户”等方式，吸纳农村低收入人口就业。发展就业帮促车间等就业载体，

鼓励企业利用镇村集体闲置土地、房屋创办厂房式帮促车间。对帮促车间招用低收入人口符合用人单位吸纳就业政策的，可按规定享受社会保险补贴岗位补贴。鼓励农村低收入人口在城镇从事个体经营，创办投资小、见效快、易转型、风险小的小规模经济实体。符合条件的按规定给予税收优惠、场地支持等政策。鼓励互联网平台企业降低农村低收入人口创业平台服务费、信息中介费、加盟管理等费用标准，支持农民从事直播销售、网约配送等新就业形态，增加收入。

（四）创新劳务输出方式

支持县区、镇设立劳动就业和社会保障服务平台，支持用人单位建立劳务培训基地，开展订单定向培训。建立岗位信息网上查询平台，实现市、县区、镇、村四级信息联网，动态实名管理。重点镇可在本地务工人员较多、较集中地区设立劳务服务站，同步加强外埠劳务输出协作。结合本地区资源禀赋、产业基础等优势，培育、创建、发展一批有特色、有口碑、有规模的劳务品牌。

专栏 8： 农民职能能力培训

（一）建立低收入人口就业长效机制

建立健全低收入劳动力就业管理台账，由县区人社部门牵头负责提供就业岗位、发布就业信息、开展免费培训，采取定向招聘方式，确保有就业条件的低收入农户，每户至少有 1 人实现稳定就业。

（二）开发就业岗位

加大农村就业困难人员和“零就业家庭”劳动力就业援助力度。鼓励开发临时性特岗、公益性岗位，因人找岗、因人设岗；鼓励开办帮扶车间、帮扶微工厂，将公益岗位与农村人居环境整治相结合。引导家庭农场、专业合作社等各类经营主体以及部分村居成立的劳务合作组织等，为低收入人口提供就业岗位。

（三）提升就业能力培训

举办淮扬菜厨师、家政员、育婴员、面点师、电工、焊工、装修工、理发师等实用技能培训。打造“好淮嫂”家政品牌，专项培育技能型人才，扩大低收入人群的就业空间。

第四节 金融帮促

金融是现代经济的命脉。从开发性、政策性金融机构到商业性金融机构，从信贷到保险再到资本市场，要立足职能、发挥优势，积极履行企业社会责任，围绕巩固拓展脱贫攻坚成果，聚焦乡村振兴战略，多措并举创新金融帮促业务模式，充分发挥信贷、债券、股权、期货、保险等金融子市场合力，增强金融帮促政策的针对性和可操作性。

（一）大力发展普惠金融，助力全面乡村振兴

建设普惠金融“一平台四体系”（以数字普惠金融综合服务平台为核心，建立普惠授信体系、信用信息体系、金融服务体系、风险

防控体系)模式,打造县区普惠金融服务中心、镇普惠金融服务站、村普惠金融服务站三级体系,形成“政府引导、市场主导、广泛参与、合作共赢”的普惠金融推进机制。以农商行、村镇银行、邮储银行等为主体,继续开展“乡村振兴小额贷款”工作,全面启动“普惠金融下乡授信全覆盖工程”,积极构建“无感授信、有感反馈、便捷增信”的服务模式和数据互联共享的融合应用机制,确保投入“三农”领域的金融资源增长幅度高于全市平均增速,进一步提升普惠金融服务的可得性、便捷性和满意度。通过改革创新,争取淮安早日成为全国普惠金融服务乡村振兴改革试验区,打造普惠金融服务乡村振兴的“淮安样板”。

(二) 完善服务网点, 改善支付环境

支持农村商业银行基本实现镇镇有机构、村村有服务点,推动行政村一级实现更多基础金融服务全覆盖。鼓励符合条件的村镇银行在县(市、区)域内积极向基层延伸服务网点和设施,切实加强基层和社区金融服务。鼓励符合“三农”特点的新型支付产品创新。推动支付结算服务从服务农民生活向服务农业生产、农村生态有效延伸。积极开展蒋坝镇作为江苏省首批金融支持乡村振兴示范试点乡镇,逐步向全市推广。

(三) 鼓励发展优势特色农产品保险, 探索农产品期货期权和农业保险联动

扩大三大粮食作物完全成本和收入保险试点范围,支持保险机构拓展农业大灾保险覆盖面,提高养殖保险覆盖面和保障程度,健全农业再保险制度。鼓励因地制宜发展地方优势特色农产品保险,积极发展农业基础设施领域的涉农财产保险,为农业机械设备等提供保险保障。支持商业保险公司因地制宜发展农村意外险、定期寿险等业务。保险机构要利用互联网、卫星遥感、远程视频等科技手段,及时开展线上承保理赔服务,提高农业保险的数字化、智能化水平。

(四) 积极探索通过保险手段, 建立防返贫长效机制

进一步推动和规范防返贫保险扩面提质发展,支持有条件的商业银行发行“三农”、小微企业专项金融债,拓宽支农资金融资渠

道。在 2021 年，实现全市涉农人口防返贫保险全覆盖。同时，总结洪泽区开展的村级集体经济收入保险试点，逐步向全市经济薄弱村推广。借助该保险品种，鼓励各村大胆探索产业增收途径，增强村级自身“造血”能力，为推进乡村振兴夯实基础。

（五）创新金融支农惠农产品和服务

有序推进农村承包土地经营权、集体经营性建设用地使用权、林权、水域滩涂养殖权、自然资源产权等抵押融资，以唤醒沉睡的资产。加大对农业适度规模经营主体贷款投放力度。围绕农旅、文化、康养等产业，提高金融服务水平。支持开展大型农机具、温室大棚、养殖圈舍、生物活体抵押贷款试点。探索开展农产品产值险、价格保险等试点。推广“乡村振兴主题卡”产品，巩固和规范银行卡助农取款服务发展。实施国家助学贷款政策，帮助高校家庭经济困难学生支付在校学习期间的学费、住宿费等。针对不同类型和经营规模的新型农业经营主体，积极提供差别化融资方案，推广“一次授信、余额控制、随用随贷、周转使用”的信贷模式。

（六）建立政府与各类金融机构风险分担的长效机制

为了消除银行类金融机构对农村金融风险极为敏感的顾虑，建立健全利益共享、风险共担机制。形成政府与银行、保险公司、担保公司等各类金融机构工作合力，拓宽乡村振兴和涉农贷款风险分担和缓释渠道。鼓励探索银行与保险公司、担保公司的长效合作机制。创新“信贷+保险”“信贷+担保”服务模式，商业银行可以将涉农保险投保情况作为授信要素，扩展涉农保险保单质押的范围和品种，保险公司也可为商业银行提供涉农信贷资金保险。

（七）加快农村资本市场建设

支持符合条件的大型合作社和龙头企业上市融资、吸引风险投资、发行企业债券和私募债券。鼓励农村小额贷款公司开展“惠农贷”“小微贷”业务。规范农民资金互助社运行，建立健全法人治理结构和内部管理制度。

第五节 科技帮促

科技作为第一生产力，是富民强村的重要抓手和着力点。不断完善科技服务机制，鼓励广大科技工作者走进田间地头、生产一线，做给农民看，带着农民干，领着农民赚，增强经济内生动力。

（一）继续推进科技特派员制度，落实每个省、市定经济薄弱村一名科技特派员挂钩服务

由科技和农业农村部门牵头，继续推进科技特派员制度，做到每个经济薄弱村有1名科技特派员，开展科技帮促“一对一”指导对接活动。对科技特派员要建立定期汇报交流制度、下村到户服务考评制度、年度业绩综合考核制度等。

（二）支持经济薄弱地区众创空间、星创天地等农村创业创新基地建设

打造农村科技服务超市升级版，更好地发挥促农增收作用。持续涉农单位选派机关干部和专业技术人员进村入户到企业，健全科技服务“绿色通道”机制，精准对接帮扶乡村农业产业发展需求，推广“专家—农技人员—科技示范户—辐射带动户”技术服务模式，打造一批能复制、可推广、有示范性的成果转化样板，提高农业科技贡献率。

（三）培养乡土实用人才

强化人才队伍建设，加强乡土人才培养，开展人才等级认定，发挥乡土人才“三带两助”等方面的作用。实施农村创新创业人才培育工程，加快培养农业领军人才和现代农业创业创新青年人才，培育一批家庭农场主和合作社职业经理人。着眼提高农民素养和技能，加大农民教育培训力度，提高农民科技文化素质，培养造就一支适应农业农村现代化发展要求的高素质农民队伍，发现和培养一批带动农民致富的能工巧匠和特色手工艺传承人。

（五）建立城市人才入乡创业激励机制

搭建乡村振兴志愿服务平台，支持和引导各类人才通过多种方式服务乡村振兴帮促行动。鼓励引导企业员工、大学生、复转军人、外出务工农民、科技人员等到农村创新创业。鼓励乡贤指导、参与

乡村振兴。允许农村集体经济组织探索人才加入机制，对长期在农村创业发展的人才，由政府或村集体为返乡入乡人员和各类人才提供必要的生产生活服务，农村集体经济组织可以根据实际情况提供相关的福利待遇。

（六）实施科技信息服务站进村入户工程，打通科技信息服务“最后一公里”

按照有场所、有人员、有设备、有宽带、有网页、有持续运营能力的“六有”标准，优先在经济薄弱村建立“科技信息服务站”，每个村至少配备1名信息员，优先从村农业技术员、大学生村官、返乡创业农民工、电商运营业主、农业技术协会负责人以及有志于从事信息服务的农村青年、大学生中选聘。利用“科技信息服务站”服务平台，加快农业科技成果转化应用，为农民提供精准、实时的农技推广服务。依托信息进村入户，加强现代信息产业新技术、新产品的发布推广和培训体验服务。引导气象、交通、教育、文化、科技、医疗、就业、银行、保险、电信、邮政、供销等涉农资源信息接入村级“益农科技信息站”服务平台。“益农科技信息站”还可对接全国党员干部现代远程教育网络、农村社区公共服务设施和综合信息平台。

第六节 教育文化帮促

教育作为阻断贫困代际传递的治本之策，发展教育能托起低收入家庭增收和发展的希望。文化帮促能振奋低收入农户的“精气神”。通过教育文化扶智扶志，继续精准发力、久久为功，抓难点、补短板，形成稳定脱贫、防止返贫的内生动力。

（一）健全控辍保学机制

继续实施家庭困难学生教育资助政策，确保除身体原因不具备学习条件外所有家庭义务教育阶段适龄儿童少年不失学辍学。县区教育部门要牵头多部门建立家庭困难学生数据库，简化手续，做好农村低收入农户学生困难帮助。

（二）加大教育经费投入

对低收入村学校按省定标准足额及时拨付公用经费，对不足100

人的小规模学校按 200 人安排公用经费。落实好低收入村学前教育生均公用经费和非公办幼儿教师工资待遇、认定普惠性民办幼儿园等，按照标准给幼儿园学龄前儿童购买意外伤害保险。

（三）优化教育资源配置

根据农村低收入村人口分布状况，稳定初中与小学布局，适当微调。加强寄宿制学校、薄弱学校改造提升，持续巩固农村义务教育学校标准化办学成果。配齐配足低收入村学校学科教师，继续实施乡村教师定向师范生培养计划、乡村教师素质提升工程、乡村优秀青年教师培养奖励计划。加强低收入村学校特色项目建设，提高教育教学质量。深化“县管校用”教师交流机制，每年选派优秀教师到低收入村学校支教或购买服务，教师职称评定等向农村低收入镇村学校倾斜，不断提高乡村教师待遇，稳定教师队伍，缓解教师队伍结构性紧缺矛盾。

（四）拓展农民职业教育资源

建立劳动年龄内、具有劳动能力并有培训意愿的农村低收入人群实行免费培训项目清单制度，统筹组织各类培训资源开展技能培训。支持高等院校、科研院所开展对低收入人群的职业技术培训和专业化人才培养。继续实施“雨露计划”，按规定给予相应补助。农村低收入人口所在家庭“两后生”就读技工院校，按规定享受国家免学费和给予奖助学金政策。

（五）完善农村公共文化基础服务建设

不断增加公益性文化投入力度，切实加强帮促地区图书馆、乡镇文化站、村文化室、科普文化长廊等基础设施建设，努力改善和提升贫困地区文化基础设施条件和服务水准。

（六）开展形式多样的群众文体活动

组织文明单位与经济薄弱村开展“城乡结对、文明共建”活动，推动公共文化惠民项目和“三下乡”活动向经济薄弱村倾斜。支持各镇村举办中国农民丰收节等节庆活动，打造城乡居民共享的乡村文化旅游融合新品牌。引导和支持乡村自办文化，鼓励并扶持具有

乡土特色的文艺创作。开展乡村广场舞、农民剧团演出、书画摄影创作等乡村文化活动。

（七）全面推进乡村精神文明建设

深化农村精神文明建设，建好用好新时代文明实践中心（所、站），大力弘扬社会主义核心价值观，开展文明村镇、文明家庭等创建。推进法治乡村建设，构建乡村振兴的法治环境。在全市所有经济薄弱村开展“唱响主旋律、奋进新时代”主题教育活动，用身边致富事迹感动身边群众，增发致富内生动力。开展新乡贤公益服务行动，积极推动各类社会公益组织、新乡贤等有序参与乡村治理。持之以恒推进移风易俗，大力整治铺张浪费、高额彩礼、大操大办、薄养厚葬、封建迷信等陈规陋习，形成优生优育、婚事新办、丧事简办、崇德向善、勤俭节约、孝亲敬老的社会新风尚。

第七节 健康帮促

织牢医疗保障民生网，力阻“病根”变“穷根”，是解决农村低收入人口因病致贫和返贫的关键。

（一）稳定并提升低收入人口医疗保障水平

加大面向乡村人才培养力度，探索为重点乡村订单式免费培养医学人才模式，提高乡村医生收入和养老保障水平，稳定和优化村医队伍。加快推进经济薄弱村空白医疗卫生机构建设，每村至少配备一个卫生室和一名医疗卫生工作者，确保农民“病有所医”。做好村公共卫生工作，倡导村民养成卫生健康习惯，建设健康乡村。符合条件的农村低收入农户参加社会医疗保险的个人缴费部分，仍由财政给予补贴，其中大病保险起付标准减半。完善按户保与按人保相结合的最低生活保障制度，实施城乡一体的重残重病“单人保”政策。组织实施农村妇女“两癌”筛查等重大公共卫生服务项目。

（二）推广“村级医疗互助”“防贫保”等模式，减轻群众大病医疗负担

农村低收入人口大病保险支付后自负费用仍有困难的，大额救助不设起付线，通过政府兜底、补充医疗保险、商业保险等形式，加大医疗救助、临时救助、慈善救助力度，降低因病返贫家庭负担

风险。优化完善大病专项救治、先诊疗后付费、家庭医生签约服务和年度健康体检等健康帮扶政策。

（三）完善畅通医疗救助“绿色通道”

由县区相关主管部门牵头，对县区内所有建档立卡的低收入农户进行重新排查摸底，逐一核定并更新信息，核定后的信息及时导入医保、医疗救助和医院 HIS 系统，实施“一站式信息交换”“一站式结算”，实现人员身份信息自动识别，自动弹窗提醒。对门诊患者通过身份识别，减免一般诊察费，入院时免收住院预交款。对患急危重症需紧急处置或住院治疗的建档低收入人口，由所在定点医疗机构先行诊治和暂为垫支医药费用，待救治结束或出院时按规定一并结算。属于支出型返贫家庭纳入兜底救助保障范围，帮助解决实际困难。

第八节 保障兜底救助

以人民为中心，贯彻落实富民强村帮促行动总体部署，把农村低收入人口纳入制度化保障范围，鼓励、支持、引导社会力量广泛开展慈善帮促，健全完善城乡统筹、政策衔接、分层分类的社会救助体系，编密织牢托底安全网。

（一）动态精准监测低收入人口

低收入人口认定工作实行属地化管理。对家庭成员人均收入达到或超过低保标准，但在低保标准 1.5 倍以下，且符合财产状况规定的低收入家庭以及刚性支出较大导致基本生活出现严重困难的支出型困难家庭，根据实际需要给予相应的专项社会救助或临时救助、慈善救助等必要救助措施。强化低保与就业联动机制，对低保对象就业产生的必要成本，在核算家庭收入时给予适当扣减。将低收入人口数据与医保、教育、就业、民政、乡村振兴部门等方面的信息进行比对，及时发现低收入人口家庭变化的相关情况。

（二）完善“大数据+网格化+铁脚板”机制，对需要救助人口早发现、早介入

推进互联网、大数据等现代信息技术在社会救助领域的运用，实现救助事项“掌上办”“指尖办”，为困难群众申请、办理、查询

救助事项提供方便快捷服务。组织开展“社会救助集中接待日”活动，对困难群众救助诉求采取“急难”速办、“普通”快办、“重大”会办的方式分类处理。通过临时救助或生活无着流浪乞讨人员救助对遭遇急难的家庭或个人给予应急性、过渡性生活保障。将社会救助融入网格化社区治理，加强“救急难”信息员队伍建设，建立与12345政务、110警务、120急救等热线联动机制，建立健全快速响应、个案会商等“救急难”工作机制。

（三）强化对特殊人群的兜底保障

对脱贫人口中完全或部分丧失劳动能力、且无法通过产业就业获得稳定收入的人口，依规纳入农村低保或特困人员救助供养范围，对符合条件的及时给予临时救助，做到应保尽保、应救尽救。加强对农村孤儿、事实无人抚养儿童、留守儿童等保障及服务力度，建设运营好儿童“关爱之家”、事实孤儿“梦想小屋”。推进农村“残疾人之家”建设，打造农村残疾人综合服务平台，进一步健全残疾人托养康复服务体系。

（四）继续实施农房改善

强化政策引导，尊重群众意愿，大力推进农村低收入人口住房条件改善工作，逐步建立农村低收入人口住房安全保障长效机制，推动新增危房动态清零。对农村低保户、五保户、残疾人和其他低收入人口，实行帮扶新建、协商置换、托底安置等方法。

第九节 社会帮促

乡村振兴是全党全社会的共同责任，要动员和凝聚全社会力量广泛参与，构建专项帮促、行业帮促、社会帮促有机结合、互为支撑的大帮促格局。

（一）做好消费帮促

加快形成政府引导、市场主导、社会参与的可持续模式。以消费帮促专柜、专馆、专区为载体，加大农产品进入各消费渠道力度。各级党政机关、预算单位、国有企事业单位职工福利按照不低于30%的预留份额优先采购低收入农户农产品。组织批发市场、大型商超直接对接低收入农户农产品。建立“集采直销”模式，降低成本，提

升竞争力。深入开展农产品进机关、进企业、进学校、进医院、进社区、进商超等活动。通过“万企兴万村”行动，采取“以购代捐”“以买代捐”等方式，带动爱心企业、爱心人士参与消费帮促。持续提升农产品品质，打造优品、优质品牌。利用传统媒体和微博、微信、移动客户端等新媒体平台，加大对帮促农产品品牌的展示和宣传推介。鼓励引导科研院所培育研发优质品种，推动龙头企业、批发市场、大型超市到帮促地区建立种植养殖生产基地、深加工基地、供应基地，推出一批消费帮促示范基地、企业、单位，发挥示范带动作用。建立消费帮促农产品溯源体系，对不合格农产品和不诚信企业及时清退。

（二）引导各方力量，开展富民强村帮促行动

构建专项帮促、行业帮促、社会帮促等多方力量、多种举措互为支撑的大帮促格局。各级妇联开展技能培训、公益活动等形式，帮助有致富意愿的农村妇女就业创业；对失能、弱能低收入农村妇女，开展帮扶活动，实施有效救助。各级共青团组织通过希望工程，开展“牵手关爱活动”，引导大中小学生参加“青春四进、建功乡村”等帮促行动，为农村留守儿童提供形式多样的志愿服务，帮助低收入农户青少年实现“微心愿”。组织实施好“万企兴万村、共走振兴路”活动，振兴乡村产业。通过广播、电视、报纸、标语、公益广告等手段，多渠道、多形式鼓励和支持本村在外优秀人才回流，畅通各类人才下乡渠道，支持大学生、退役军人、企业家等到农村干事创业。通过政府购买岗位、实施学费和助学贷款代偿、提供创业扶持等方式，积极引导支持高校毕业生到农村基层工作和创业。通过扶贫基金会、老区促进会以及慈善机构等多种形式，公开向社会吸纳捐款和慈善资金。发挥各民主党派、工商联、无党派人士、工会、科协、残联等群团组织的优势和力量，动员城市科研人员、驻淮高校教师等开展帮促服务。完善新乡贤支持政策，鼓励离退休党员干部、知识分子和工商界人士“告老还乡”。对在社会帮促工作中表现突出、做出显著成绩和贡献的民营企业家和爱心人士给予表彰奖励，让他们政治上有荣誉、社会上受尊重。

（三）搭建帮促公益活动平台

积极倡导全民公益理念，广泛动员个人通过爱心捐赠、志愿服务、结对帮促等多种形式的帮促活动。市、县（区）两级有关部门每年制定专项方案，认真组织开展好“10·17”扶贫日活动。办好“淮安乡村振兴网”，建设成为知名度高、影响力大、号召力强的社会公益平台。发挥好淮安乡村振兴发展研究院等相关公益性平台的作用，为富民强村帮促提供决策咨询、人才培养、新产品新技术推广服务。

第十节 提升民生服务水平

统筹城乡基础设施规划布局，坚持把公共基础设施建设重点放在农村，加快推动乡村基础设施提档升级。

（一）增强乡村交通服务能力

继续加大对重点地区基础设施建设的支持力度，推进“四好农村路”建设，打通“断头路”，消除公路危桥，提升农村公路安全通行能力，加强公路基础设施安全防护能力建设，促进“农村公路+”融合发展。加强村组公路和村内主干道连接，实现全市规划发展村庄农村公路高质量“村村通”。

（二）实施重点地区农村供水保障工程

开展灌区续建配套改造，加强重点地区防洪、除涝、灌溉等水利工程建设和现代化改造。按照城乡供水一体化要求，实现从源头到龙头的饮用水运行管理，供水水质达到生活饮用卫生标准。

（三）加快农村物流体系建设

认真落实《国务院办公厅关于加快农村寄递物流体系建设的意见》，完善县镇村三级农村物流体系，落实好鲜活农产品运输绿色通道政策，加快推进“快递进村”工程，基本形成开放惠民、集约共享、安全高效、双向畅通的农村寄递物流体系，实现乡乡有网点、村村有服务，确保农产品运得出、消费品进得去。

专栏 8： 推进“快递进村”工程

健全县、乡、村寄递服务体系，补齐农村寄递物流基础设施短板，推动农村流通体系建设，提升农村寄递服务能力和效

率，聚焦农产品进城“最初一公里”和消费品下乡“最后一公里”，促进群众就业创业，更好满足农村生产生活和消费升级需求。

1. 强化农村邮政体系。创新乡镇邮政网点运营模式，承接代收代办代缴等各类农村公共服务，实现“一点多能”，提升农村邮政基本公共服务能力。支持邮政企业公平参与农村寄递服务市场竞争，以市场化方式为农村电商提供寄递、仓储、金融一体化服务。

2. 健全末端共同配送体系。鼓励邮政、快递、交通、供销、商贸流通等物流平台采取多种方式合作共用末端配送网络，加快推广农村寄递物流共同配送模式，有效降低农村末端寄递成本。鼓励企业通过数据共享、信息互联互通，提升农村寄递物流体系信息化服务能力。

3. 优化协同发展体系。强化农村寄递物流与农村电商、交通运输等融合发展，完善农村客运班车代运邮件快件合作机制，宣传推广农村物流服务品牌。

4. 构建冷链寄递体系。鼓励邮政快递企业、供销合作社和其他社会资本在农产品田头市场合作建设预冷保鲜、低温分拣、冷藏仓储等设施，缩短流通时间，减少产品损耗，提升农产品流通效率和效益。支持行业协会制定推广电商快递冷链服务标准规范，提升冷链寄递安全监管水平。邮政快递企业参与冷链物流基地建设，可按规

（四）全面增强农村电网供电保障能力

加快重点地区实施电网建设和乡村电气化提升工程，推动电网智能化转型发展，实现农民生活电气化，降低农村用电成本。推动建设全电景（街）区、全电民宿等精品工程。

（五）推进数字乡村建设

加强基础设施共建共享，加快农村宽带通信网、移动互联网、数字电视网和下一代互联网发展，提升农村光网、5G、移动物联网等应用覆盖率。加快推广云计算、大数据、物联网、人工智能在农业生产经营管理中的运用，促进新一代信息技术与种植业、种业、

畜牧业、渔业、农产品加工业全面深度融合应用，打造科技农业、智慧农业、品牌农业。推动互联网与特色农业深度融合，发展创意农业、观光农业、都市农业等新业态，促进游憩休闲、健康养生、创意民宿等新产业发展，规范有序发展乡村共享经济。

专栏 9： 数字乡村建设

- 1. 加快通信基础设施建设。**实施数字乡村建设推进工程，提升农村通信、水、电、物流、支付等基础设施数字化水平。
- 2. 积极发展乡村数字经济新业态。**推进数字技术与乡村产业深度融合，实现产业数字化转型。
- 3. 探索乡村数字治理新模式。**促进现代信息技术与乡村治理深度融合，逐步实现涉农事项“网上办”“指尖办”。

（六）加大对经济薄弱村人居环境整治提升支持力度

大力推进农村“厕所革命”、生活垃圾和污水治理，持续改善村容村貌。健全村庄河道、道路、绿化、垃圾和公共设施“五位一体”综合管护及社会化管理模式，构建农村人居环境管护长效机制。大运河“百里画廊”沿线的经济薄弱村实行三年人居环境整治提升行动，着力补短板、强弱项、促提升，实现一村一落皆是景，乡村环境美如画，建设美丽宜居乡村。

第四章 建立巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接机制

抓住关键环节，建立攻效机制，推进富民强村工作向全面推进乡村振兴平稳过渡。

第一节 建立“四个衔接机制”

（一）工作机制衔接

将脱贫攻坚中形成的“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的

领导体制，以及“五级书记”抓扶贫的工作机制，推广运用到乡村振兴帮促工作中，并继续建立健全包括责任、监督、激励在内的评估体系。

（二）政策衔接

设立帮促 5 年过渡期，严格落实“四个不摘”要求，保持现有帮促政策、资金支持、帮促力量总体稳定，强化产业、人才等对接，巩固拓展脱贫攻坚成果。保持现有帮扶政策总体稳定，持续巩固“两不愁三保障”成果和饮水安全问题动态清零。着力减少部分涉农项目多头管理、交叉重复、使用分散等现象，增强县级分配使用财政涉农资金的统筹能力。继续做好产业发展、社会融资等重点工作，健全农村社会保障和救助制度，确保脱贫成效更加稳定有效。

（三）帮促衔接

总结运用打赢脱贫攻坚战选派驻村第一书记和工作队的重要经验，将驻村扶贫工作队转化为乡村振兴帮促工作队，选派精锐力量，驻村帮促，建强村党组织，推进强村富民，提升治理水平，巩固拓展脱贫攻坚成果，全面推进乡村振兴。

（四）监管衔接

制定乡村振兴政策资金清单，建立资金使用规范和标准，推进乡村振兴资金全过程绩效管理，强化资金年度绩效考核，形成监管长效机制。

第二节 持续开展防返贫监测

建立健全市、县、乡互通、多部门参与的防止返贫动态监测机制和帮扶责任机制，对脱贫不稳定户、边缘易致贫户开展常态化监测预警，按照“监测预警、强化保障、即时发现、即时帮扶”的原则，建立健全快速发现和响应机制，及时将有返贫和致贫风险的人口纳入帮促政策范围，优化简化临时救助审核审批程序，做到早发现、早干预、早帮促，守住防止发生规模性返贫底线。洪泽为农业部巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接试验区试点县区，要解放思想，积极探索，早出经验，向全市推广。

1. 监测对象。以家庭为单位，主要监测建档立卡已脱贫但不稳定户、收入略高于建档立卡低收入人口的边缘易致贫户。

2. 监测范围。人均可支配收入低于低保标准 1.5 倍的农村家庭，以及因病、因残、因灾、因学等引发的刚性支出明显超过上年度收入和收入大幅缩减的家庭。

3. 监测方法。通过扶贫大数据平台与行业部门核查比对、综合研判预警；驻村干部每季度逐户了解农户收入支出、产业就业、就医就学、住房饮水等情况，提前预警，针对性帮促。

4. 监测程序。继续实行动态管理常态化。将脱贫不稳定户和边缘易致贫户纳入常态化管理，实行跟踪监测。新识别监测对象履行农户申报、走访排查、民主评议、镇审核、县乡村振兴部门确认等程序，按季度动态管理，建立工作台账。

第三节 激发内生动力

有部分低收入农户没有真正树立自力更生、劳动致富的观念，一定程度上存在“等、靠、要”的想法。帮促工作既需要借助外力，通过四个“激励机制”和“一个减少”，激发低收入农户的内生动力，转变观念，勤劳致富。

1. 建立职业道德教育培养激励机制。充分发挥好村党支部的引领、经济合作组织的桥梁纽带和致富大户的带动作用，围绕技能培训、就业创业、特色产业发展，大力开展爱岗敬业、奉献社会等职业道德教育，在广大就业创业群众中牢固树立“德才兼备、以德为先、诚实守信”的价值取向。

2. 建立家庭美德传承传扬激励机制。开展立家规、重家教、正家风活动，引导村民重视家庭教育，建设文明家庭。大力弘扬“尊老爱幼、男女平等、夫妻和睦、勤俭持家、邻里团结”等家庭美德，培育低收入群众积极向上的精神风貌，激发内生动力。

3. 建立个人品德建设引导激励机制。围绕优秀传统文化和农村脱贫致富的典型事例，编排群众喜闻乐见的节目，开展各类群众精神文化宣传活动，引导村民不断加强以“自强自立、尊老爱幼、明礼守信”等为主要内容的个人品德修养，培育群众正确的生产发展观、生活富裕观和生存价值观。

4. **建立典型激励机制。**树典型、学典型。在帮促工作中，要注意挖掘自立自强、勤劳致富的典型人物和典型事例，在县区报纸、镇宣传栏、村报栏等发布致富光荣榜，用榜样的力量激发群众致富信心和斗志。

5. **减少简单发钱发物式帮促。**除现行政策明确规定以现金形式发放的补助外，原则上帮促不得采取直接发放现金的方式，不得包办代替低收入群众发展生产、建设项目，杜绝“保姆式”帮促，杜绝政策“养懒汉”，谨防形成帮促“福利陷阱”。

第五章 保障措施

实施乡村振兴战略，是新时代做好三农工作的总抓手。进一步巩固拓展脱贫攻坚成果是全面推进乡村振兴的重要基础，任务艰巨，使命崇高，各级政府要按照《乡村振兴促进法》的要求，扛起政治责任，强化组织措施，创新工作机制，形成振兴合力，切实做到优先发展农业农村，确保本规划各项任务目标如期实现。

第一节 加强组织领导

（一）加强党对乡村振兴工作的全面领导

充分发挥市农村工作领导小组的决策协调功能，完善党委领导、政府负责、党委农村工作部门统筹协调的领导体制，落实党政一把手是第一责任人、各级书记抓乡村振兴的工作要求，让乡村振兴成为全党全社会的共同行动。建立乡村振兴帮促联系点制度，各级党委和政府负责同志要确定联系点，党政机关干部与低收入人口结对帮促。党委农办每年分解“三农”工作重点任务，定期调度工作进展。县区委、县区政府要明确年度目标任务，狠抓工作落实。镇(街道)党委政府要将主要精力和工作重心放在“三农”工作上，全力抓好具体任务、工程项目的落实。村党组织要发挥好战斗堡垒作用，引导村干部在富民强村行动接续乡村振兴中带好头、扛重活、挑大梁。实施经济薄弱村党组织负责人履职清单制度。

（二）凝聚帮促工作合力

市、县（区）、镇（街道）要把富民强村帮促行动与扎实开展“两在两同”行动紧密结合起来，动员广大党员干部深入重点区、经济薄弱村、低收入农户，整合各类帮促资源，着力营造专项、行业和社会帮促互为支撑的大帮促格局。继续向淮安区、淮阴区、涟水县和盱眙县派驻市委乡村振兴帮促工作队，对经济薄弱村继续选派工作队，选派“第一书记”到部分经济薄弱村任职。深化党政机关干部与低收入人口结对帮促，健全常态化帮促工作机制。市级农业农村和乡村振兴部门牵头推进规划实施和相关政策落实，负责协调相关部门，扎实有序推进。市级相关部门加强协同配合，制定所承担目标和任务的实施方案，明确责任主体、时间表和路线图。各县区确保有关规划在发展思路、主要目标和重点任务上要与本规划相协调，特别是要加强约束性指标的衔接，细化落实涉及本县区的目标任务、具体措施。

第二节 深入推进农业农村综合改革

把深化农村改革作为推进乡村振兴帮促工作的重要抓手，破除妨碍城乡要素自由流动和平等交换的体制机制壁垒，进一步激活农村资源要素，为富民强村释放新活力，注入新动能。

（一）推进农村土地制度改革

稳定农村土地承包关系，探索农村承包地“三权分置”的有效实现形式；在依法保护集体所有权和农户承包权的前提下，进一步放活土地经营权，允许土地经营权入股开展农业产业化经营。加快宅基地“三权分置”改革，推动闲置宅基地和闲置农房使用权出租流转。保障进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权。探索城镇居民下乡租用农村闲置房用于返乡养老或开展经营性活动。

（二）健全城乡融合发展机制

推动城乡要素双向流动，有序推动城乡要素跨界配置和产业有机融合，推进城乡协同发展，加快推进城乡基本公共服务均等化，加大农村各项事业建设力度，提升农村的“内在气质”和“外在颜值”，加快形成工农互促、城乡互补、深度融合、共同繁荣的新型城

乡关系。探索建立工商资本下乡负面清单制度，支持各类企业和社会组织在农村兴办各类事业。引导人才向乡村流动，鼓励企业家、党政干部、专家学者和专业人才等新乡贤参与乡村振兴建设。探索返乡就业人员在原籍地或就业创业地落户，鼓励农村集体经济组织吸纳人才加入。培养留得住、扎下根的乡村人才队伍，更好发挥乡村振兴人才支撑作用。

（三）深化涉农领域改革

加大“三农”投入力度，健全“三农”投入优先保障和稳定增长机制。进一步提高土地出让收入投入农业农村比例。强化涉农资金项目库建设，针对不同类型的支农事项和项目性质，分别采取财政补助、贷款贴息、以奖代补、先建后补等支持方式。探索“绿水青山”养护制度、产权制度、交易制度，努力探索多途径“两山”转化之路。

第三节 强化要素保障

围绕巩固拓展脱贫成果与乡村振兴有效衔接，以财政资金为引导，建立发展改革、城乡建设、国土规划、民政、人力资源社会保障、农田水利、交通运输、环保、教育、文化旅游、卫健、医保、残联等部门相关政策资源要素的整合投入机制和配套跟进机制。

（一）强化投入保障

保障财政优先支持乡村和农业发展，确保财政投入与全面推进乡村振兴相匹配。财政专项重点支持现代农业发展、高标准农田建设、人居环境整治、农房改善等重点领域。统筹整合财政涉农资金，采取以奖代补、先建后补、财政贴息、财政资金入股等方式，加大乡村产业发展项目支持力度。全面实行“大专项+任务清单”管理模式，促进行业内资金整合与行业间资金统筹相互衔接配套。把金融资源配置到乡村振兴的关键领域和薄弱环节，撬动更多社会资本投入乡村经营性、准经营性项目，推动形成财政优先保障、金融重点倾斜、社会资本积极参与的多元化投入格局。

（二）强化用地保障

国土空间规划中可预留5%规划建设用地指标，用于支持符合规

定的农村一二三产融合发展项目。规范实施城乡建设用地增减挂钩，形成的建新指标除满足安置需求外，优先用于乡村产业融合发展。对位于城镇开发边界外，符合国土空间规划和生态环境保护等要求，需要点状布局的农村一二三产融合发展项目，按照建多少、供多少的原则，依法依规办理相关手续。农业生产过程中所需各类生产设施和附属设施用地，以及由于农业规模经营必须建设的配套设施，在不占用永久基本农田的前提下，按规定纳入设施农用地管理，实行区级备案。

（三）强化人才保障

将人才振兴纳入乡村振兴的总体部署，加强懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍建设。建立城乡、区域、校地之间人才培养合作与交流机制。充分发挥乡村振兴专家智库的作用，有序吸纳本土专业人才参与，加强农业农村现代化建设的咨询服务。依托科技镇长团技术优势，示范带动乡村产业提质增效。加大与相关高校的联系与合作，建设一批产教融合基地，培养专业化人才。鼓励企业家、科技人员、规划师等各类人才“下乡”，通过担任志愿者、挂职兼职、投资兴业、包村包项目等方式服务乡村振兴。持续实施乡土人才“三带”计划，带领技艺传承、带强产业发展、带动群众致富，推动创新创业。探索新招录机关事业单位人员服务基层工作机制。落实好人才招引的各项措施。细化落实各类专业技术人才返乡创业、扎根基层、服务乡村的扶持政策措施，在人员编制、住房保障、子女入学、社保衔接、创业扶持等方面创造良好政策环境，将福利待遇与推动乡村振兴实绩、服务基层贡献挂钩，确保人才引得来、留得住、有作为。

第四节 营造宣传氛围

充分利用报纸、广播、电视和网络等，采取基层干部群众喜闻乐见、生动活泼的形式，对低收入户增收、经济薄弱村发展、结对帮促取得的成效进行广泛宣传，大力宣传、弘扬创业致富、勤劳致富的示范典型。及时总结富民强村帮促行动的特色亮点和创新经验，提炼固化为好路径、好模式，加以复制推广。大力表彰富民强村中涌现出的先进典型，激励各方力量关心支持帮促工作。

第五节 加强督查考核

升级“阳光惠民”监管系统，继续将资金使用、项目管理、产业发展等纳入监管范围，强化对县区主体责任、部门指导监管责任、镇村直接责任的线上线下督查。适当引入第三方评估，把富民强村帮促行动纳入县区、镇(街道)党政领导班子和成员乡村振兴实绩考核范围，将重点镇(街道)党（工）委书记和经济薄弱村党组织书记上提一级考核，并将评估、考核结果作为干部选拔任用、乡村振兴资金项目分配使用、问责追责的重要依据。建立富民强村帮促工作常态化约谈机制，由市委农村工作领导小组对重点工作推进缓慢、履职不力、考核排名落后的镇、街道党委、政府主要领导进行约谈。