

# 中共淮安市委文件

淮发〔2019〕17号



## 中共淮安市委 淮安市人民政府 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

(2019年4月9日)

“十三五”以来，全市上下围绕脱贫攻坚目标，突出抓好纳入建档立卡的170个省市定经济薄弱村增收工作，既注重发挥经济薄弱村的主体作用，激发内生动力，又广泛凝聚各方帮扶力量，开展结对挂钩帮扶，取得了明显进展。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%。但从目前情况看，全市还有28个省市定经济薄弱村尚未达标出列，已

出列的 142 个省市定经济薄弱村有些仍存在返贫风险；另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（以下简称低收入村），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，特制定如下意见。

## 一、总体要求

### （一）指导思想

认真贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，立足打赢脱贫攻坚战和全面建成高水平小康社会全局，进一步提升政治站位，坚持精准扶贫、精准脱贫基本方略，以实施乡村振兴战略为总抓手，紧紧围绕落实脱贫攻坚三年行动、农村人居环境整治三年行动和改善农民群众住房条件五年行动计划，逐村找准结合点，深化改革创新，充分激发基层干部群众干事创业的主动性和积极性，更加有力有效地开展结对挂钩帮扶，加大各级财政扶持力度，统筹利用各方资源，组织实施持续带动增收项目，全面推进经济薄弱村和低收入村集体经济发展，增强村集体经济实力，为巩固党在农村的执政基础提供有力支撑。

### （二）基本原则

1. 坚持因村制宜、精准施策。立足资源禀赋和基础条件，厘清思路，编制规划，找准项目，确保规划制定精准、项目安排精准、资金使用精准、因村派人精准。

2. 坚持产业为主、融合发展。坚持围绕农业产业发展布局项目，注重培育产业主体，充分发挥优势特色产业的示范引领作用，推动一二三产融合发展，不断提高持续增收水平。

3. 坚持系统推进、统筹兼顾。正确处理外部帮扶与村集体自身努力的关系，更加注重提高村集体自我发展能力。各级各部门各负其责、统筹协调，形成齐抓共管的工作格局。将脱贫攻坚战场作为培养干部的重要阵地，推动脱贫攻坚与锤炼作风、锻炼队伍相统一。

4. 坚持强化基层、夯实基础。把夯实基层基础作为强基固本之策，扎实推进农村基层党建引领，把农村基层党组织建成坚强战斗堡垒，切实强化领导核心作用，推动村集体增收各项工作在基层落地见效。

### （三）目标任务

到 2019 年底，确保 28 个未达标出列的省市定经济薄弱村达标出列，提前一年实现省市定经济薄弱村全面达标出列目标；所有低收入村集体经济收入达 10 万元，50%左右低收入村集体经济收入达 18 万元。

到 2020 年底，确保所有省市定经济薄弱村集体经济收入持续稳定在 18 万元以上，巩固脱贫成果，有效防止返贫；所有低收入村集体经济收入达 18 万元。

## 二、增收路径

（一）培育特色产业增收达标一批。引导省市定经济薄弱村

和低收入村以市场需求为导向，调整优化农业结构，因地制宜发展特优高效种植、特种绿色水产和特色生态休闲农业，培育优势主导产业，提升农业经济效益。推进农业一二三产融合发展，发展农产品粗加工和精深加工，延伸产业链条，实施农业品牌经营，提高农业附加值和增值收益。积极发展农业生产服务业，推进植保、烘干、仓储等设备设施建设，通过完善农业服务体系增加村集体收入。优先推进省市定经济薄弱村和低收入村“一村一品一店”全覆盖，到 2020 年底每个省市定经济薄弱村和低收入村至少有 1 名电商扶贫专业人才、建成 1 个电商综合服务站点。各级安排的现代农业产业发展、农业科技推广、农业综合开发等项目资金向省市定经济薄弱村和低收入村倾斜，注重项目配套衔接，帮助打造具有当地特色和示范效应的农业产业。（各县区党委政府，市农业农村局、市政府扶贫办、市商务局、市文广旅游局、市发改委、市供销社等）

（二）开展资产收益扶贫增收达标一批。各级安排的财政专项扶贫资金、整合用于扶贫的其他涉农资金、社会帮扶资金等投入设施农业、养殖、光伏、乡村旅游等项目形成的资产，原则上都可选择通过折股量化开展资产收益扶贫。对一些偏远或受规划限制、资源匮乏、发展空间小的省市定经济薄弱村和低收入村，探索以行政划拨、政府购买等方式在区位较好区域，异地兴建或购置标准化厂房、商铺等物业补充经营性资产，产权明晰到村，收益归村。强化产业扶贫与资产收益扶贫的密切结合，从市场需

求出发，立足本地资源条件，选择实施具有优势特色产业基础和良好发展预期的产业项目，推进资产收益扶贫。精心选择实施主体，依法依约明确扶贫资产保值增值责任，加强和规范利益联结和收益分配。建立健全风险防范机制。规范扶贫资产折旧、处置。资产收益扶贫实施主体解散或破产清算时，在按照有关法律规定清偿债务后，应优先保障省市定经济薄弱村和低收入村权益。（各县区党委政府，市农业农村局、市政府扶贫办、市工信局、市商务局等）

（三）深化改革创新增收达标一批。深化土地经营制度改革，引导土地经营权有序流转，发展适度规模经营，积极培育新型农业经营主体和新型农业服务主体，完善利益联结，切实发挥带动村集体和农民增收作用。村集体经济组织可按规定适当收取土地流转服务费和配套设施使用费。支持省市定经济薄弱村和低收入村集体经济组织领办创办土地股份合作社、耕作服务社等经济组织，发展新型合作经营，增加村集体和农民收入。深化农村集体产权制度改革，组建社区股份合作社，合理设置集体股和成员股，规范集体经营性资产运行和收益分配机制。有效落实村级财务阳光监管改革，强化村集体“三资”管理，凡集体资源、资产流转交易必须进入农村产权市场公开操作。在具备条件的省市定经济薄弱村和低收入村探索集体经济组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房和存量集体建设用地，增加财产性收入。（各县区党委政府，市农业农村局、市政府扶贫办等）

（四）结合农房改善增收达标一批。优先安排省市定经济薄弱村和规划范围内的低收入村实施农民住房条件改善，同步引导土地集中流转，实施农田连片治理，提高农业规模经营水平。鼓励集中搬迁的村成立村级专业合作服务社，统一经营农民流转土地，通过发包、出租、领办等形式增加村集体经济收入。对农户“依法、自愿、有偿”退出宅基地的，依据有关法律政策，可采取货币化、实物置换等方式进行补偿。对资金比较宽裕的地方，土地复垦整理形成的新增耕地经营权归村集体经济组织所有，其收益计入集体经济收入。在新建的农民集中居住区配套建设的经营性用房，产权留给村集体，增加村集体财产性收入。在农村人居环境整治中，优先安排规划保留的省市定经济薄弱村和低收入村开展“四治理四提升”，为发展村集体经济创造有利条件。结合鼓励进城、引导入镇、尊重留村的居住人口变化情况，以及农村新型社区建设情况，适时探索开展并村联组工作。同时，鼓励强村并弱村，在更大范围集聚资源，拓展村集体经济发展空间。

（各县区党委政府，市农房办、市农业农村局、市自然资源和规划局、市民政局、市住建局等）

### 三、保障措施

（一）提升自我发展能力。对省市定经济薄弱村和低收入村村级班子建设情况进行全面摸底，对其中软弱后进的村党组织大力整顿提升。着力选优配强村党组织主要负责人，本村一时没有合适人选的，可通过下派任职、跨村交流等多种形式加以解决。

鼓励选派以往因年龄原因从领导岗位上调整下来、尚未退休的干部参与省市定经济薄弱村和低收入村党建指导工作。及时将政治上靠得住、发展有本事、作风过得硬、群众信得过的优秀党员选拔充实进村级“两委”班子，注重从致富能手、大学生村官、复退军人、外出务工经商返乡人员中培养村级干部后备力量，形成良好的干部梯队。（各县区党委政府，市委组织部、市政府扶贫办等）

（二）强化县区主体责任落实。县区党委政府要切实履行省市定经济薄弱村和低收入村增收主体责任，切实加强组织领导，形成一把手负总责、分管领导抓落实、相关部门全力配合的工作机制。对尚未脱贫的省市定经济薄弱村，按照政策不变、力度不减的要求，组织市县乡联动帮扶，进一步抓好增收脱贫任务落实。对已达标退出的省市定经济薄弱村，由县区直接承担巩固提升、防止返贫责任。对面上低收入村，要统筹全县区力量，合力帮扶攻坚，确保如期达标。（各县区党委政府）

（三）凝聚挂包帮扶合力。对已达标退出的省市定经济薄弱村，其市级结对挂钩帮扶单位，原则上不再帮扶集体经济发展（原低收入农户结对关系不变），调整为结对挂钩帮扶面上低收入村集体经济发展，采取一对一、一对多的方式，由市级单位结对挂钩帮扶100个低收入村。各县区对所有低收入村，都要明确县区结对挂钩帮扶单位（原低收入农户结对关系不变），实现帮扶低收入村集体经济发展全覆盖。有市级帮扶单位的低收入村，组建

市县乡联动帮扶组，合力开展帮扶。未安排市级帮扶单位的低收入村，由县区帮扶单位牵头帮扶。结对挂钩帮扶单位要指导村级组织厘清思路、找准项目，落实扶持政策、投入扶持资金，切实履行帮扶责任。继续深入实施人大代表“千百万扶贫济困大行动”，开展“四级政协委员”志愿者精准扶贫活动，充分发挥工会、共青团、妇联等群众组织作用，有针对性地组织开展帮扶济困活动。充分发挥各民主党派、无党派人士在人才和智力扶贫上的优势，在规模以上企业中开展“百企帮百村”行动。鼓励金融机构对省市定经济薄弱村和低收入村发展产业给予贷款支持。

（各县区党委政府，市各单位）

（四）加大资金扶持。市县两级加大对低收入村扶持力度，2019-2020年，市级财政安排6000万元扶持100个低收入村，每村一次性补助60万元用于发展集体经营性项目，分2019、2020年两年安排。其余448个低收入村由县区补助，每村不低于60万元。各县区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。以县区为单位，整合各类财政扶贫资金、涉农资金和社会帮扶资金，重点向尚未达标出列的省市定经济薄弱村和低收入村倾斜，集中财力扶持其集体经济增长项目。各县区对整合的各类资金，要因村制宜、一村一策、精准使用，通过扶持产业发展，增强内生动力。对自身发展条件不具备的村，也可集中使用，采取“飞地”“抱团”等方式，实施统筹带动增收项目，将项目资产量化



到尚未达标出列的省市定经济薄弱村和低收入村，收益归尚未达标出列的省市定经济薄弱村和低收入村，保障帮扶资金使用安全高效，避免出现滞留，切实起到应有的帮扶效果。（各县区党委政府，市财政局、市政府扶贫办等）

（五）加强土地政策支持。各县区要在年度新增建设用地计划指标中，安排一定比例用于省市定经济薄弱村和低收入村产业项目建设。进一步加大土地整理项目资金的争取和项目实施力度，做好设施农用地备案工作，指导扶持农村宅基地有偿退出工作。鼓励农业生产和村庄建设等地复合利用，提高土地节约集约利用水平。预留部分规划建设用地指标，用于单独选址的农业设施和休闲旅游设施等建设，强化对新型农业经营主体的用地支持。（各县区党委政府，市自然资源和规划局、市农业农村局等）

（六）加大对增收脱贫典型宣传推广力度。对已达标出列的省市定经济薄弱村，要认真进行总结分析，筛选出增收脱贫的好路径、好模式，加以复制推广。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，对省市定经济薄弱村和低收入村增收和挂包帮扶进行广泛宣传。对省市定经济薄弱村和低收入村增收中涌现出来的先进典型，优先推荐国家、省级表彰，引导更多的社会力量关心支持省市定经济薄弱村和低收入村增收。（各县区党委政府，市委宣传部、市政府扶贫办等）

（七）严格督查考核。将低收入村帮扶资金、项目纳入阳光

扶贫系统，实时录入，跟踪监管。市级建立季度例会制度，听取工作汇报，通报各县区和市委驻县区工作队（组）进展情况。组织年度考核，并将其列入扶贫绩效考核重要内容。在考核中引入会计师事务所等第三方机构，核实收入达标情况。对工作不力、未完成目标任务或工作不实、弄虚作假的单位和个人，严格追究责任。（各县区党委政府、市委驻各县区帮扶工作队（组）、市纪委监委机关、市政府扶贫办等）

- 附件：1. 省市定经济薄弱村和集体经济低收入村增收任务分解表
2. 市级各帮扶单位挂钩帮扶未脱贫经济薄弱村一览表
3. 市级各帮扶单位挂钩帮扶集体经济低收入村一览表

附件 1

省市定经济薄弱村和集体经济低收入村增收任务分解表

县 区	省定经济薄弱村			市定经济薄弱村			集体经济低收入村			
	总数	2018 年底 已达标出列 (个)	2019 年 达标出列 (个)	总数	2018 年底 已达标出列 (个)	2019 年 达标出列 (个)	总数	2019 年集体 经济收入达 10 万元 (个)	2019 年集体 经济收入达 18 万元 (个)	2020 年集体 经济收入达 18 万元 (个)
淮安区	27	22	5	10	8	2	151	151	76	75
淮阴区	28	25	3	10	8	2	131	131	66	65
涟水县	38	34	4	15	11	4	142	142	71	71
盱眙县	10	7	3	8	6	2	68	68	34	34
清江浦区	3	2	1	4	3	1	5	5	3	2
洪泽区	2	2	0	7	7	0	21	21	11	10
金湖县	2	2	0	6	5	1	24	24	12	12
工业园区	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0
生态文旅区	0	0	0	0	0	0	5	5	3	2
合 计	110	94	16	60	48	12	548	548	277	271

附件 2

## 市级各帮扶单位挂钩帮扶未脱贫 经济薄弱村一览表

序号	经济薄弱村类型	市级帮扶单位	结对未脱贫经济薄弱村	县区
1	省定	市公积金中心	高家堰镇沿湖村	淮阴区
2	省定	★市总工会 市台联	马头镇三堡村	
3	省定	★市农商行 平安财险公司	渔沟镇三和村	
4	市定	市仲裁委秘书处	南陈集镇密厂村	
5	市定	★▲市自然资源和规划局 西游记文旅区	徐溜镇兴旺村	
6	省定	生物工程学校	车桥镇大东村	淮安区
7	省定	市应急管理局	车桥镇张陈村	
8	省定	▲市税务局	博里镇长沙村	
9	省定	市城建办	博里镇南徐村	
10	省定	市人大农经委	复兴镇陈杨村	
11	市定	▲市财政局	平桥镇大后村	
12	市定	▲市司法局	山阳街道王口村	
13	省定	联通公司淮安分公司	石湖镇齐庄村	涟水县
14	省定	融资担保集团	黄营镇守阳村	
15	省定	▲市发改委	红窑镇新灯塔村	
16	省定	建设银行淮安分行	东胡集镇严黄村	
17	市定	★淮安技师学院 清江石油化工有限公司 淮州文化集团	东胡集镇陈圩村	
18	市定	★中华联合财产保险公司 中石化淮安分公司 淮安市现代有轨电车经营有限公司	岔庙镇荣锦村	
19	市定	★市生态环境局 白马湖投资控股公司	五港镇马渡村	

序号	经济薄弱村类型	市级帮扶单位	结对未脱贫经济薄弱村	县区
20	市定	★交通银行淮安分行 市保险行业协会	唐集镇六合村	涟水县
21	省定	市检察院	官滩镇侍涧村	盱眙县
22	省定	▲市文化广电和旅游局	鲍集镇新迁村	
23	省定	市人社局	鲍集镇沈集村	
24	市定	市烟草专卖局	天泉湖镇凡岗村	
25	市定	淮阴卷烟厂	管仲镇黄庄村	
26	省定	淮安信息职业技术学院	宁连路办事处小李村	清江浦区
27	市定	市信访局	盐河镇姚湾村	
28	市定	市退役军人事务局	前锋镇中兴村	金湖县

注：加“★”为该村挂钩结对牵头单位，加“▲”的单位挂钩结对2个村（含未脱贫经济薄弱村和低收入村）

## 附件 3

## 市级各帮扶单位挂钩帮扶集体经济 低收入村一览表

序号	市级帮扶单位	结对集体经济低收入村
淮阴区 (22 个)		
1	清江中学	高家堰镇庆丰村
2	市一院	高家堰镇沟北村
3	★民革市委 太平财产保险有限公司	马头镇城南村
4	市农科院	马头镇泗河村
5	日报社	马头镇凌桥村
6	工商银行淮安分行	马头镇鑫联村
7	华能淮阴电厂	南陈集镇蚕桑村
8	★市级机关工委 中海华邦有限公司	南陈集镇果林村
9	团市委	淮高镇开庄村
10	▲市工业发展投资控股集团	淮高镇高荡村
11	▲市工业发展投资控股集团	淮高镇安庄村
12	淮汽集团	三树镇三岔村
13	市统计局	三树镇新星村
14	市民宗局	渔沟镇裘庄村
15	市委编办	渔沟镇包圩村
16	▲市工信局	渔沟镇陶营村
17	▲市工信局	渔沟镇韩圩村
18	市纪委监委机关	刘老庄镇同心村
19	市防震减灾服务中心	刘老庄镇红星村
20	★淮安电信分公司 市农发行	徐溜镇朱庄村
21	▲市自然资源和规划局	徐溜镇金城村

序号	市级帮扶单位	结对集体经济低收入村
22	江苏财经职业技术学院	丁集镇镇南村
淮安区 (26 个)		
1	市人行	博里镇博里村
2	▲市税务局	博里镇三门居委会
3	★▲市财政局 江苏安邦电气有限公司	博里镇史荡村
4	市台办	博里镇陶舍村
5	市医保局	车桥镇卢滩村
6	周恩来纪念地管理局	复兴镇大郭村
7	浦发银行淮安分行	复兴镇任桥村
8	市二院	平桥镇岔溪村
9	▲市工贸资产管理有限公司	平桥镇前庄村
10	市气象局	平桥镇同兴村
11	★市交通控股公司 平安寿险公司	平桥镇杨集村
12	市广电台	钦工镇大董庄村
13	★市委办 市文联	钦工镇青莲岗村
14	★市审计局 市委党史工办	山阳街道朱黄村
15	市残联	山阳街道椿树村
16	▲市工贸资产管理有限公司	山阳街道孔周村
17	★市委政法委 太平洋寿险公司	山阳街道赵徐村
18	▲市司法局	山阳街道张巷村
19	▲市公安局	山阳街道大湾村
20	★▲市公安局 太平洋财险公司	山阳街道车路村
21	★市机关事务管理局 民进市委	施河镇陆河居委会
22	★里运河办 江苏淮阴发电有限公司	施河镇马北村
23	▲市民政局	苏嘴镇高荡村
24	中国银行淮安分行	苏嘴镇龚营村

序号	市级帮扶单位	结对集体经济低收入村
25	▲市民政局	苏嘴镇果园村
26	市委党校	苏嘴镇章洼村
涟水县 (29 个)		
1	淮安邮政局	岔庙镇濒河村
2	淮安民用机场有限责任公司	陈师街道陈师居委会
3	★市委统战部 九三学社市委 淮安市热电集团有限公司	陈师街道水连村
4	市政府办	成集镇三潘村
5	市地方金融监督管理局	成集镇朱前村
6	▲淮安供电公司	大东镇干东村
7	▲市住建局	东胡集镇别洼村
8	★▲市住建局 中石油淮安分公司	东胡集镇渠东村
9	★市国联集团 淮扬菜集团股份有限公司	东胡集镇黄湾村
10	江苏有线淮安分公司	高沟镇花园村
11	★▲淮安海关 市侨联	高沟镇金郑村
12	★▲淮安海关 民盟市委	高沟镇尹荡村
13	市公交公司	高沟镇九里村
14	▲市发改委	红窑镇金城村
15	★市行政审批局 民建市委	红窑镇李庄村
16	★市委营商环境优化办 淮钢特钢有限公司 江苏淮阴新华印刷厂	红窑镇三村村
17	★▲市市场监管局 移动公司淮安分公司	黄营镇杨桂村
18	▲市市场监管局	黄营镇李圩村
19	▲市交通局	黄营镇沈荡村
20	★▲市交通局 省水文地质海洋地质勘察院	黄营镇张庄村



序号	市级帮扶单位	结对集体经济低收入村
21	▲市农业农村局	涟城街道大楼居委会
22	★江苏银行淮安分行 中国人民人寿保险公司	梁岔镇双楼村
23	▲市农业农村局	南集镇直属村
24	★市红十字会 中国人民财产保险公司	石湖镇薛集村
25	★▲淮安供电公司 农业银行淮安分行	石湖镇朱圩村
26	★农工党市委 广发银行淮安分行	唐集镇沈费村
27	市法院	五港镇港东居委会
28	★市政协办 苏州银行淮安分行	五港镇租田村
29	★市外事办 淮安市金融控股集团	朱码街道双路村
盱眙县 (13 个)		
1	▲市卫生健康委	鲍集镇邓圩村
2	★▲市卫生健康委 市邮政储蓄银行	鲍集镇淮西村
3	中国人寿保险公司	官滩镇戚洼村
4	市水利控股集团有限公司	官滩镇圣山居委会
5	市商务局	管仲镇分金居委会
6	▲市文化广电和旅游局	桂五镇东园村
7	市委宣传部	桂五镇四桥村
8	江苏护理职业学院	桂五镇星星居委会
9	市城管局	河桥镇朱刘村
10	▲市水利局	淮河镇沿河村
11	市委组织部	黄花塘镇黄花塘村
12	▲市水利局	黄花塘镇枣园村
13	★市教育局 江苏天淮钢管有限公司	穆店镇维才村
清江浦区 (2 个)		
1	★市工商联 苏北航务管理处	武墩街道严集村

序号	市级帮扶单位	结对集体经济低收入村
2	淮阴中学	和平镇唐桥村
洪泽区（4个）		
1	★市供销社 江苏食品药品职业技术学院	黄集街道娄赵村
2	市白马湖办	岔河镇韦集村
3	★市委老干部局 市妇联	三河镇永丰村
4	市科技局	淮洪路办事处花河村
金湖县（4个）		
1	市体育局	金北街道金港村
2	★市科协 市高职校	金北街道邹桥村
3	★市档案馆 淮阴商校	塔集镇太平村
4	淮安银保监分局	金南镇宋墩村

注：加“★”为该村挂钩结对牵头单位，加“▲”的单位挂钩结对2个村（含未脱贫经济薄弱村和低收入村）



中共淮安市委办公室

2019年4月9日印发