

新发展阶段扶贫项目资产管理典型模式及启示建议

李芸¹, 施海波², 吕开宇¹

(1.中国农业科学院 农业经济与发展研究所, 北京 100081;

2.安徽省农业科学院 农业经济与信息研究所, 安徽 合肥 230001)

摘要: 选取安徽省 W 县、陕西省 F 县和四川省 N 县作为样本进行考察, 研究表明安徽省 W 县的“严把五关”模式、陕西省 F 县的“四五三”模式、四川省 N 县的“五字诀”模式因地制宜探索摸清底数、确权登记、落实管理责任、规范管护运营与收益分配、严格资产处置等扶贫项目资产管理机制, 取得了显著成效。进入新发展阶段, 扶贫项目资产管理面临着“多头管”“理不清”“风险大”等现实问题, 应加强顶层设计, 多方协同齐抓共管; 加强运营管护, 提高资产绩效; 加强分类管理, 提升管理的精准性; 防控多重风险, 切实保护资产安全。

关键词: 扶贫项目资产; 资产管理; 典型模式; 启示建议; 新发展阶段

中图分类号: F323

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2024)03-0086-09

Typical models and recommendations for asset management in poverty alleviation projects in the new development stage

LI Yun¹, SHI Haibo², LYU Kaiyu¹

(1. Institute of Agricultural Economics and Development, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081, China;

2. Institute of Agricultural Economy and Information, Anhui Academy of Agricultural Sciences, Hefei 230001, China)

Abstract: Taking W county of Anhui Province, F county of Shaanxi Province, and N county of Sichuan Province as survey samples, the results show that different regions have explored and developed distinct models for managing assets in poverty alleviation projects: the “Five Strict Controls” model of W County in Anhui Province and the “Four-Five-Three” model of F County in Shaanxi Province and the “Five-Character Formula” model of N County in Sichuan Province, and each reflect localized approaches to asset management. These models focus on clarifying asset inventory, confirming ownership and rights, establishing management responsibilities, standardizing management operations and income distribution, and enforcing strict asset disposal processes. These approaches have achieved significant success. As the new stage of development unfolds, asset management in poverty alleviation projects faces challenges such as overlapping administrative responsibilities, unclear asset management structures, and increasing risks. To address these issues, the following recommendations are proposed: strengthening top-level design with coordinated, multi-party governance; enhancing management maintenance to improve asset performance; implementing categorized management to enhance accuracy; and establishing robust risk controls to ensure asset safety and security.

Keywords: asset in poverty alleviation projects; asset management; typical models; recommendations; the new stage of development

一、问题的提出

扶贫项目资产是指扶贫资金或非货币形态的扶贫行为在未来可以为相关贫困村或贫困户创造出收益所形成的资产^[1]。据《人类减贫的中国实践》白皮书, 党的十八大以来, 我国实施了大量

收稿日期: 2023-10-18

基金项目: 中国农业科学院科技创新工程项目(10-IAED-03-2024、10-IAED-ZD-03-2024)

作者简介: 李芸(1975—), 女, 山东龙口人, 研究员, 主要研究方向为农村发展与减贫。

扶贫项目, 仅脱贫攻坚期间, 中央及各级财政专项扶贫资金累计投入近 1.6 万亿元, 东部省市财政援助和社会帮扶资金 1005 亿元, 这些扶贫投入通过多种途径形成了规模庞大的扶贫项目资产。扶贫项目资产极大地改善了贫困地区的生产生活条件, 是打赢脱贫攻坚战的重要基础, 也是实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的重要保障。扶贫项目资产因扶贫而生, 是具有益贫功能的特殊农村资产。据统计, 截至 2022 年底, 全国登记在册的扶贫项目资产已达 2.77 万亿元^①。随着我国打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会, 我国开始进入新发展阶段, 这也是由经济高速增长转向高质量发展的阶段。加强扶贫项目资产后续管理, 是建立健全巩固拓展脱贫攻坚成果长效机制的需要, 更是全面推进乡村振兴、逐步实现共同富裕的需要, 探究新发展阶段扶贫项目资产管理意义重大。而且, 随着国家持续加强对脱贫地区的扶持与投入, 新的帮扶项目资产会形成, 完善扶贫项目资产管理具有重要的现实意义。

目前, 学界关于扶贫项目资产管理的研究主要集中在以下三个方面。第一, 关于扶贫项目资产管理重要性和必要性的研究。扶贫项目资产是脱贫村、脱贫户在乡村振兴阶段增收致富的重要物质基础^[2]。实施扶贫项目资产管理能通过资产权属划分、实现就近就业、提升集体收入等途径促进脱贫家庭增收^[3]。因此, 加强扶贫项目资产管理是发挥其重要作用的需要, 是巩固拓展脱贫攻坚成果的需要, 更是脱贫地区全面推进乡村振兴的需要^[4]。第二, 关于扶贫项目资产管理存在问题的研究。一些脱贫县扶贫项目资产后续管理存在底数不清、管护标准不明、管理不到位等问题^[5], 部分地区存在产权界定不清晰、收益分配不合理、监管不到位等问题^[6]。由于扶贫资金运营中存在着项目规划不精、主体选择偏行政化、收益分配不精准等问题, 资产管理难度普遍较大^[7]。第三, 关于加强扶贫项目资产管理相关对策的研究。扶贫项目资产类型多样, 差异化治理是衔接过渡期实现资产有效管理的重要保障^[1]。从摸清底数、分类管理、收益分配等方面构建扶贫项目资产有效管理机制^[8], 通过优化从形成到经营再到处置的管理流程来解决扶贫项目资产“怎么管”的问题^[6]。

总体而言, 既有研究从扶贫项目资产管理的重要性、问题和对策方面进行了分析和探讨, 对于认识扶贫项目资产、加强资产管理提供了有益参考。扶贫项目资产管理作为扶贫期间尤其是脱贫攻坚期间形成的新事物, 学界对其的研究仍有待进一步深化。特别是在新发展阶段, 迫切需要根据各地实践探索, 梳理总结扶贫项目资产管理的创新实践及经验, 促进扶贫项目资产管理不断完善和强化。为加强对扶贫项目资产的管理, 国家先后出台了一些指导意见, 强调要加强扶贫项目资产的运营、管理和监督, 并将其作为建立健全巩固拓展脱贫攻坚成果长效机制的一项重要举措。扶贫资金来源渠道、投入方式的多样化以及项目资产性质的差异性, 增加了扶贫项目资产管理的难度^[2]。各地普遍存在着扶贫项目资产底数不清、确权困难、重建轻管、收益分配机制不合理、新的受益机制不明确、监督体系不完善、流失风险等问题, 这些资产后续能否持续稳定发挥效益面临较大挑战^[4,6]。为此, 本文基于课题组 2021 年在安徽、陕西、四川三省五县 18 个村开展的调研, 分析研判新发展阶段扶贫项目资产管理面临的形势, 提出加强扶贫项目资产管理的建议, 以期为完善和强化扶贫项目资产后续管理提供决策参考。

二、扶贫项目资产管理的典型模式

在对扶贫项目资产进行管理的过程中, 各地以实现资产家底清晰、产权归属明晰、类型界定科学、主体责任明确、运行管理规范为目标, 切实防范扶贫项目资产闲置、资产流失等现象发生, 让扶贫项目资产最大限度地发挥作用, 探索建立健全扶贫项目资产管理制度、完善工作机制, 形成了不少典型模式。通过筛选, 综合考虑区域类型、工作基础等因素, 最终选取了中西部地区的安徽省 W 县、陕西省 F 县和四川省 N 县作为典型模式的研究样本。

样本的选择满足如下要求: 其一, 代表性。三个案例均位于我国中西部地区, 在我国脱贫地区中具有较强的代表性。其中, F 县是六盘山连片特困地区扶贫开发重点县, 于 2018 年实现脱贫摘帽; N 县是国家重点贫困县和革命老区县, 于

2019年脱贫摘帽;W县是大别山连片特困地区扶贫开发重点县和贫困革命老区县,是安徽省9个深度贫困县之一,于2020年脱贫摘帽。其二,典型性。三个案例都是所在省、市的试点县,其管理经验在全省乃至全国都得到肯定和推广宣传。2019年以来,安徽省以试点为抓手,着手推进扶贫项目资产管理。试点地区相关经验做法得到原国务院扶贫办高度认可,W县2次受邀在全国性培训班上就扶贫项目资产管理授课,其经验做法在原国务院扶贫办《扶贫信息》刊登。为发挥扶贫项目资产后续效益,四川省于2020年开展扶贫项目资产管理试点,N县是其试点县之一,2021年全国加强中央衔接资金管理使用培训班在四川召开,N县的2个乡镇是扶贫项目资产管理的现场教学点。陕西省选取宝鸡市等地区开展试点工作,宝鸡市则以F县为试点探索创新扶贫项目资产管理工作,并总结F县的管理经验将其在全省范围内进行推广宣传。

(一)安徽省W县“严把五关”模式

脱贫攻坚后期,W县发现随着扶贫资金投放到村形成的资产不断增多,重建设轻管护的现象普遍存在,而且这些扶贫项目资产由谁管、如何管,中央和省里尚没有出台明确的规定,产生的问题也不少。一是底数不清。2016年以来,各乡镇村对各级专项扶贫资金、涉农整合资金、社会帮扶资金、行业扶贫资金等投入形成的资产没有进行系统梳理,没有一本清晰的“账本”。二是权属不明。扶贫项目建成后形成的资产产权归属在村还是乡镇或部门,没有明确的说法,影响着后期管护和收益分配。三是责任不清。扶贫项目建成后仅通过简单的项目移交协议要求相关单位进行管护,对乡镇、主管部门在资产管护与处置、收益分配等方面的责任没有明确。

为了解决这些问题,W县先行先试,探索形成了以“制度办法”为支撑,严把“五道关口”,管好用好资产的扶贫项目资产管理模式。一是严把“机制建设”关,出台管理办法,建立健全细化制度。W县在2019年出台《扶贫资产管理办法》和《扶贫资产管理操作细则》的基础上,2021年围绕后续管理、收益分配等资产管理的重点环节进一步细化管理办法,出台了《扶贫资产

确权登记管理制度》《扶贫资产后续管理维护制度》《扶贫资产监督管理制度》《扶贫资产处置制度》《扶贫资产收益分配管理办法》等“四制度一办法”。在制度建设上突出可操作性,为管好资产细化了办法,明确了主体,压实了责任。二是严把“产权归属”关。细化资产分类,明确将各级专项扶贫资金、涉农整合资金、社会帮扶资金、行业扶贫资金等投入所形成的资产都纳入管理范围,将资产分为经营性资产、公益性资产和到户类资产3类。坚持“谁受益、谁管护”的原则,到户项目形成的资产归项目受益户所有,由受益户负责经营;非到户项目形成的资产归项目受益村集体所有,明确资产产权归属,摸清底数,所有扶贫资产一次确权到位。明确了资产确权登记入账的具体办法,强化台账管理,扶贫项目下达后,乡村立即建立项目管理台账,推进项目实施,项目完成七日内移交,并建立扶贫资产管理台账,实现台账动态管理。三是严把“收益分配”关。为加强资产管护,明确专人负责,2021年全县共有3800余名资产管护责任人。村集体负责经营的扶贫资产,由村集体负责日常管护;以租赁、入股等形式由其他主体经营的资产,由经营主体负责管护。激动力合规分配,明确以出租、入股等方式合作的经营性资产收益不得低于扶贫资金投入的6%,收益归集体所有,用于开发公益性岗位及对无劳动能力、残疾、大病等困难群体适当补助。四是严防“资产流失”关。建立主管部门、专项审计和纪委监委的多重监管机制,强化多方监管。乡镇对村集体扶贫项目资产管理情况按季度检查,县乡村振兴局、县农业农村局、县财政局承担日常指导和监督工作,不定期抽查,及时预警。严格资产处置,明确扶贫项目资产因自然灾害、意外事故、发展规划调整需要处置、报废等方面情形的方可进入资产处置,并完善审批程序,设置资产处置台账。五是严把“绩效目标”关。从资产形成源头强化目标审核,践行“花钱必问效、无效必问责”的管理理念,建立健全项目绩效评价体系,依托扶贫产业综合体整合资产,强化运行监控,督促经营主体高效利用资产,充分发挥资产效益。

W县模式的特点在于坚持以制度建设为抓

手, 压实部门职责, 建立了以乡镇村为主的管理工作机制; 为了用好资产、发挥效益, 解决脱贫户的持续增收问题, 围绕纺织、蔬菜等地方优势产业, 打造产业扶贫综合体, 强化绩效目标运行监控, 确保资产收益高; 规范收益分配, 确权到县乡的扶贫项目资产获得的收益, 先归集到县乡扶贫项目资产收益分配专户, 再根据相关协议分配到村; 村集体扶贫资产收益属于村集体, 纳入村“三资”平台管理和分配, 推动当地实现扶贫项目资产“底数清、权属明、分类准、责任实、效益好”。据统计, 2022 年, 全县 906 个经营性项目资产共带动 8000 余人务工增收, 务工收入、经营性收入、财产性收入占比超 70%, 实现了脱贫质量有保障。

(二) 陕西省 F 县“四五三”模式

F 县在实际运营中发现, 虽然扶贫项目资产相关的管理路径、制度模式等都处于“真空”状态, 但扶贫项目资产不断形成并运营, 并产生一些问题和矛盾, 成为“烫手山芋”, 导致相关部门不愿接管, 运营效率低下、无法充分发挥效果, 干部和群众干着急。鉴于此, F 县坚持问题导向, 深入调研发现了扶贫项目资产管理的五大难题, 即管理目标及责任主体不明晰的“谁来管”问题、资产底数及管理范围不确切的“管什么”问题、管理制度办法不健全不完善的“怎么管”问题、资产收益及分配方案不成熟的“谁受益”问题, 以及风险管理防控机制不健全的“如何监管”问题。

为了解决这些难题, F 县探索形成了“四五三”工作机制。一是建立“四张清单”, 分清责任、明晰家底。首先, 建立责任清单, 明确资产“谁来管”。在县级成立了“扶贫资产管理中心”, 乡镇(街道)设立工作站, 村(社区)设置专职“管理员”, 明晰县、乡镇、村三级管理责任。其次, 建立制度清单, 规范指导资产“怎么管”。研究制定《F 县扶贫资产管理办法》《F 县经营性扶贫资产管理办法》《F 县公益性扶贫资产管理办法》《F 县扶贫资产摸底指导意见》等制度, 并制定了确权界定协议书、资产管理承诺书、资产移交协议书等制式文本, 确保资产管理有章可循。再次, 建立资产清单, 明确“管什么”。通过

“大数据”对扶贫资产进行初“画像”, 以资金流向为主线, 采取“自上而下返, 自下而上核”的“一上一下”工作法, 明确各项资产身份信息; 由相关部门绘制资产确权流程图, 指导确权规范化、科学化。最后, 建立档案清单, 形成“一总四类”台账(县资产单位管理总台账, 县级部门、乡镇、村、户分台账), 各环节分阶段建档, 实行动态管理。二是探索“五种模式”分类抓管理, 确保扶贫项目资产管得好、能增值。针对通村公路、小型水利、公厕、公共文化设施、体育设施等 7 类公益性资产, 整合农村管护事务, 采用“1+7”管护模式, 设立管护岗位, 优先聘用脱贫不稳定户、边缘易致贫户、突发严重困难户三类重点人群, 确保公益性资产持续发挥作用。针对经营性资产采用四种运营模式, 有意愿、有能力、有基础的村集体可采用“自主经营”模式, 自主选择产业项目经营, 具备一定产业基础的可与产业化龙头企业合作采取“村企联建、政府统筹”模式, 建立利益联结机制, 依托扶贫项目资产让企业引领发展产业, 带动脱贫群众增收。缺乏自主经营能力、不具备村企联建条件的村可采取“保底分红”“股份合作”模式获取收益。三是探索“三色管控”防风险, 确保扶贫项目资产安全不受损。根据资产的风险等级, 在资产台账中实施“绿黄红”三色标注、实时管控(“绿色”代表资产运行正常, “黄色”代表资产有闲置或流失的风险, “红色”代表资产已经出现流失、受损等问题), 便于及时采取应对措施, 防止出现资产闲置、流失、浪费和滋生腐败等问题。

F 县模式的特点在于, 一是通过“四张清单”实现对资产差序化管理、明晰权属; 创新探索出“1+7”管护模式, 形成了以资产所属方为主体的多元主体参与的管护模式, 有效解决了通村公路等 7 类公益性基础设施和公共服务类固定资产等公益性资产的管护问题。二是鼓励创新经营方式, 通过贫困户经营、村集体自营、合作经营、委托代管等多种经营模式, 放活经营性资产经营权, 发挥企业等新型经营主体的优势, 激活资产带贫益贫效益。2021 年, F 县有 7144.5 万元扶贫项目资产在 103 家企业参与下通过村企联建运

营;有1611.8万元扶贫项目资产通过26家新型农业经营主体采取股份合作运营。截至2020年底,F县经营性扶贫项目资产共带动脱贫户3.2万余人,年收益约1600万元。三是开发信息查询系统和手机掌上通平台实现对资产的动态管理、风险的实时防控。

(三)四川省N县“五字诀”模式

为长久发挥资产带贫益贫的作用,围绕“资产是什么”“资产谁来经营维护”“资产收益分给谁”等问题,四川省N县通过“清、确、定、分、建”五个字抓住扶贫项目资产管理的关键。

一是念好“清”字诀,通过采取与省厅和县级部门对账等方式“清好资金安排账”;组织24个扶贫专项行业牵头单位,围绕每个项目的发包主体、实施主体和监督主体“清好项目建设账”;根据扶贫项目属性及建设情况,“清好资产形成账”,双向清理,确保资产底数清楚,将各级各类扶贫资金形成的资产全部纳入管理范围,解决好“管什么”的问题。二是念好“确”字诀,坚持依法、创新、容缺三项原则,对属于不动产的按照自然资源部门相关要求依法进行确权登记;对未违反法律法规但又无政策依据的扶贫项目资产,探索创新确权方式,发挥资产效益;对由客观因素导致资料不齐、手续不全但事实清楚的扶贫项目资产实行容缺确权,将扶贫项目资产分类确权到部门、乡镇、村和农户,解决好“管得准”的问题。三是念好“定”字诀,定管护主体、定管护标准、定管护责任,解决好“谁来管”的问题,分类制定管理职责。到户类资产在村组集体监督指导下,由农户自行管理;非经营性资产按国有资产和集体资产由相应产权主体落实管理责任;经营性资产根据资产权属按国有资产和农村集体“三资”管理有关规定进行管理,并明确收益分配到村到户的比例。四是念好“分”字诀,解决好“怎么管”的问题。区分经营性资产与非经营性资产,对经营性资产落实经营主体,探索分类管理运营;对非经营性资产分权属落实管护责任,分类维护管护。对属于村组

集体的,由村组集体统一管护,所需经费既可从村组集体经营性扶贫项目资产收益中安排,也可由乡镇在公共服务维护经费中统筹支付,并鼓励对供水设施按“保本微利”原则,由村组集体进行商业化运营管理;分类规范处置,根据资产权属变更,严格流转、置换、报损、变卖、报废等程序,确保资产处理合规合法,保护资产安全。五是念好“建”字诀,解决好“管得好”的问题。建立扶贫项目资产领导小组,切实建好组织领导机制、经费保障机制、督查考核机制,统筹推进资产管理工作。

N县模式在清产核资上的做法非常有效,通过“根据资金找项目、根据项目对实物、根据实物理收益”的思路开展扶贫项目资产清理,建立清单以摸清全县扶贫项目资产的基本情况。N县模式的一个创新点是容缺确权,对由客观因素导致资料不齐、手续不全但事实清楚明确的扶贫项目资产,如对一些村停车场、无土地使用证的民宿、农产品交易市场等资产,经乡镇政府研究后提出申请,在不违背法律法规的基础上,由行业主管部门确定权属没有争议后,容许缺少相关手续进行确权。此外,由县政府统筹资金建立扶贫项目资产管理资金池,解决公益性扶贫项目资产管护经费不足的问题。N县通过“五字诀”理顺了资产管理机制,取得了较好的管理效果。

归纳起来,上述三类扶贫项目资产管理典型模式的亮点做法详见表1。扶贫项目资产管理以实现资产保值增值为目标,以明晰产权为基础,对各类扶贫项目资产进行经营和使用,包括组织、指挥、协调、监督与控制等一系列活动,涉及扶贫项目资产的全生命周期。调研地区因地制宜探索摸清底数、确权登记、落实管理责任、规范管护运营与收益分配、严格资产处置等工作机制,落实了扶贫项目资产管理的主体,明确了扶贫项目资产管理的范围,摸清了扶贫项目资产的家底,有序推进了扶贫项目资产的确权登记和资产移交,逐步规范对不同类型扶贫项目资产的管护运营、收益分配及后续处置,取得了显著的成效。

表 1 三类典型模式的亮点做法

	W 县模式	F 县模式	N 县模式
核心	“严把五关”	“四五三”工作机制	念好“五字诀”
组织领导	县扶贫开发工作领导小组	县扶贫资产管理中心	县扶贫项目资产领导小组
管理责任	明确县、乡镇、村三级责任	建立“责任清单”，明晰三级责任	县统筹，乡镇、村及部门三级负责
摸清底数	建立县、部门、镇、村四级 5 本台账；季度更新	“一上一下”工作法；“一总四类”动态管理台账	双向清理；建立县、乡镇、村、户四级台账
确权登记	“谁受益、谁管护”，一次确权到位	建立“资产清单”；把好“程序关、规范关、精细关”；差序化管理	分类确权到部门、乡镇（街道）、村、户
管护运营	分类管理，明确管护标准；采取自主经营、出租、入股等形式	分类管理；采取“1+7”管护、自主经营、村企联建、保底分红、股份合作等模式；	分类管理；“三张清单”全过程管理；建立资产管理资金池
收益分配	“先归集体后分配”；入村“三资”平台，主要用于贫困户	优先用于贫困村、贫困户及乡村振兴；精准和差异化扶持；“不养懒人”	明晰分配方案，坚持“有利于巩固脱贫攻坚成果”和“不养懒人”的原则
资产处置	审批制	审批制，分类明确处置程序	审批制
监督管控	多重监管机制；乡镇季度检查；部门日常监管	动态监测；三色风险管控；绩效考核	根据“所有权与监管权相统一”，明确监管责任；优先偿还

资料来源：根据实地调研收集信息整理。

三、扶贫项目资产管理面临的形势

准确把握当前发展形势是做好扶贫项目资产管理工作的前提条件。2020 年，我国完成了消除绝对贫困的艰巨任务，全面建成小康社会，但发展不平衡不充分问题仍然突出，重点难点在“三农”。脱贫攻坚战取得全面胜利后，脱贫地区随之进入巩固拓展脱贫攻坚成果、接续全面推进乡村振兴的新发展阶段。加强扶贫项目资产管理和监督是持续巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的一项重要举措。当前，改进和加强扶贫项目资产管理有良好基础，也面临一定的挑战。

（一）加强扶贫项目资产管理有良好基础

1. 高质量打赢脱贫攻坚战夯实了治理基础

2020 年，现行标准下农村贫困人口全部脱贫，脱贫地区经济社会发展大踏步赶上来，朝着共同富裕目标迈出了坚实的一大步。长期困扰广大农村群众的行路难、饮水难、用电难、通信难等问题得到有效解决，农村教育、医疗保障水平大幅提升，群众精神面貌焕然一新，党员干部队伍经受锻炼洗礼，基层党组织充分发挥战斗堡垒作用，在抓党建促脱贫中得到锻造，凝聚力、战斗力不断增强，基层综合治理水平得到显著提高。从实践来看，扶贫项目资产管理是一项对基层治理能力要求很高的工作，脱贫攻坚期间基层治理能力明显提升为扶贫项目资产管理奠定了重要基础。

2. 新时期新发展格局奠定了市场基础

扶贫项目资产中经营性资产和到户资产的保

值增值主要靠市场力量，而农村尤其是脱贫地区是拓展市场最广阔的空间。加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，有助于发挥农业农村特色产业、市场腹地、人力资源、资源环境等比较优势和新型消费拉动作用。与此同时，各地产业正在加快转型升级，东部劳动密集型企业也正在加速向中西部转移、向农村尤其是脱贫地区涌入。因而，各地必须抓住用好结构优化升级的新机遇，利用好扶贫项目资产，加快培育并发展新产业、新业态、新模式。由此可见，新时期新发展格局的构建为扶贫项目资产“用得活”提供了广阔的市场空间。

3. 改革创新提供了动力基础

随着大数据、物联网等科技创新成果逐渐在农业农村得到应用，各地也尝试应用新技术、新科技对扶贫项目资产管理进行创新，为进一步提升扶贫项目资产管理效能提供了新机遇。与此同时，农村改革聚焦农村集体产权制度、新型农业经营体系、农业支持保护制度等方面持续推进，各项改革衔接配套，综合效应加速释放，为扶贫项目资产管理注入了持久活力。农业多种功能加快拓展，新主体、新技术、新产品、新业态不断涌现，也为扶贫项目资产发挥作用注入了持续动力。

（二）扶贫项目资产管理的现实问题

从总体上看，由于缺乏国家层面的管理办法及监管政策，各地扶贫项目资产重建轻管的现象在一定程度上存在，资产管护机制不健全，资产闲置、流失现象时有发生^[4,9]。地方政府在管理中面临着职责不明、政策办法不足、资金约束

等难题,发挥扶贫项目资产可持续作用存在着不少风险,主要表现在以下几个方面。

1. “多头管”与“都不管”并存

基层对扶贫项目资产监管存在很大的畏难懈怠情绪,两极分化现象较为严重,监管“三定方案”落地生根难。调研发现,目前基层存在多头监管和多头都不管的问题。特别是部分区域财政扶贫资金整合后,个别项目类别不归属原资金渠道部门监管,一些新接手的监管职责部门对其他资金投入形成的资产在监管责任落实上较模糊。各地村级扶贫项目资产与农村“三资”分头管理,无形中增加了成本。很多地方扶贫项目资产管理主要由乡村振兴部门负责,但其本身不是专业主管部门,在指导上专业性不足。如某县乡镇基本只是明确1~2人负责日常事务,无专业技术人员指导。扶贫项目资产本是农村集体资产的一部分,但农村集体资产管理职责主要在农业农村部门,存在管理机构、人员、职能不匹配的情况。行业部门往往也是人员不足、结构老化,如某县水利部门仅有24个职工,平均年龄51岁,难以保障全县水利资产管理工作。

2. “依据缺”与“理不清”并存

扶贫资金渠道多、投向广,所形成的扶贫项目资产分布广泛、复杂多样。调研发现,某县仅“十三五”期间的518个水利扶贫到村项目中有203个是不足10万元的小微项目,基层干部普遍抱怨项目小、管理难。调研发现,很多地方缺乏一套相对科学统一的确权方法体系或操作手册,导致基层在对资产进行登记造册时畏首畏尾。部分地区存在确权“简单化”现象,如将扶贫项目资产等同于扶贫项目资金进行统计,忽视资产折旧和资产净值计算。从地方实践来看,对早期扶贫项目资产追溯确权难度较大,往往由于资金来源、资产形态、存续时间等存在较大差异,一些资产权属不清、责任利益不明、管护主体不明,“工作队在时看得到、走了以后不知道”的情况时有发生。

3. “没钱管”与“管不好”并存

已经形成的扶贫项目资产中超过一半是公益性资产,如安徽和四川公益性资产占比均达到2/3,管护经费压力大。尽管各地大力提倡通过增加村集体经济收入,提取部分公益金作为公益性资产管护资金,但仍然不足以保障资产管护运

行。由于脱贫地区多数村集体经济基本还处在起步期,收入普遍较低,无法满足管护资金需求;而且在公益性扶贫项目资产中,除安全饮水可收取水费,人居环境可收取垃圾费外,其他涉及道路、文化、体育、幸福院等方面的扶贫项目资产基本属于无收益性资产,缺乏管护资金,“没钱管”的问题突出。调研发现,不少地区雨季面临多发性地质灾害损毁,常陷于维修养护经费匮乏、村组道路无法及时修复的窘境。一些经营性扶贫项目资产效益不高,发展后劲不足。也有一些地方的村集体缺乏经营、财会等专业人才,疏于对企业、合作社产业发展的监督及收益核算,导致资产“管不好”。

4. “风险大”与“难持续”并存

扶贫项目资产能否持续获得收益、收益怎么分是脱贫群众最为关心的问题,而这一问题也面临着诸多风险。经营性扶贫项目资产多用于发展乡村特色产业,产业简单同质化、特色不特,规模化、产业化水平较低,普遍面临市场风险较大、抗风险能力弱等问题。近年来,农副产品受疫情和市场行情影响,价格低迷,环保和土地政策制约较大,加之一些产业配套设施差等因素,导致企业不能达到预期收益,群众收益得不到保障。在脱贫攻坚结束后,一些地方对资产的收益分配依然存在要求固定分红比例、负赢不负亏,经营主体分红负担过重等问题;对如何适时调整受益主体、股权配置和分红比例及期限还缺乏明确的规定。

四、加强扶贫项目资产管理的建议

进入新发展阶段,让扶贫项目资产为脱贫地区、脱贫群众持续稳定增收提供有力支撑,要有效解决当前存在的问题,把握好扶贫项目资产的帮扶特性,加强扶贫项目资产管理。为此,要贯彻新发展理念,借鉴调研地区三类典型模式的亮点做法,把加强扶贫项目资产管理作为巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴的重要举措,以“建立健全长效机制、资产持续发挥作用”为目标,科学有效地加强资产管理。

(一) 加强顶层设计,多方协同齐抓共管

扶贫项目资产管理是一项重要的基础性工作,涉及的部门多、政策多、村镇多,不是仅凭一级政府、一个部门就能完成的任务,需要加强

顶层设计,统筹协调构建起上下联动、横向协同的工作机制,为资产管理提供政策和制度支撑。其一,应借鉴调研地区的实践经验,坚持“省负总责、市县乡抓落实”的原则,成立专门机构或领导小组负责扶贫项目资产管理工作,各级政府统筹协调、高位推动,压实县(区)主体责任,为扶贫项目资产管理提供组织保障。其二,以提高扶贫项目资产质量为核心,优化制度设计,完善管理办法。在总结各地亮点做法和经验的基础上,从中央层面出台关于资产的确认评估、明确权属、运营增值、收益分配等方面的管理办法,确保扶贫项目资产使用精准、管理到位,可持续性地发挥帮扶效用,形成中国特色扶贫项目资产管理制度体系,让各地规范管理有据可依。其三,进一步统筹整合部门职能和人员,建立政府部门间的横向协同配合机制,优化扶贫项目资产管理机构,使各部门人员明确各自在管护工作中的职责,从上至下形成资产管理的长效体系和机制。各级乡村振兴部门负责具体工作的牵头抓总,发挥在资产管理中的综合协调指导职能;发改、财政、审计等部门承担相关资产的指导、投入和监管责任;乡镇协同配合抓具体落实,充分发挥村级组织作用,齐抓共管形成合力,有序有力地推进扶贫项目资产管理工作。

(二) 加强运营管护,提高资产管理绩效

确保资产持续发挥效益是加强扶贫项目资产管理的根本目的。调研地区在推进扶贫项目资产管理工作中,各级政府积极出台指导意见、支持政策、操作指南等管理文件,探索构建资产家底清晰、产权归属明晰、类型界定科学、管护职责明确、运行管理规范的扶贫项目资产管理制度体系,切实防范扶贫项目资产闲置浪费、流失和被侵占,让其最大限度地发挥作用。比如,在资产管理范围上,调研地区基本将党的十八大以来形成的扶贫项目资产纳入管理范围;在清理资金、确认资产过程中,F县运用“一上一下”工作法,即“自上而下反馈,自下而上核实”,做到账账相符、账实相符。这与N县的“双向清理”做法有异曲同工之处。在产权归属上,W县明确将扶贫项目资产产权归受益对象所有并办理产权证。

借鉴调研地区的实践经验,应引入市场机制,多主体结合,完善政府主导、市场运作、社会参与的扶贫项目资产管护机制,形成“主管部

门+乡镇+村集体+企业(合作社)+农户”等多位一体的扶贫项目资产运营管护方式,有效解决扶贫项目资产“怎么管”“怎么用”的问题。一是加大资金支持力度,强化管理保障。要多渠道筹措项目运行、维护及维修费用,解决好扶贫项目资产管理资金筹措难题。各级财政应将公益性扶贫项目资产维护纳入财政预算,逐项目、逐环节落实资产管理任务与责任,逐级建立项目工程管护组织和管护队伍,切实解决“重建轻管”问题。二是发挥村集体在扶贫项目资产管护运营中的主体作用。扶贫项目资产很大一部分确权为农村集体资产,应统筹村级扶贫项目资产与“三资”管理,将扶贫项目资产纳入农村集体“三资”平台统一管理,强化动态和信息管理。结合农村集体产权制度改革,探索新型农村集体经济发展壮大形式,村集体收益提取的公积公益金重点用于项目运营管护、村级公益事业等方面。充分发挥基层创造能力,对在促进村集体扶贫项目资产增收上做出贡献的人员给予一定的激励,将资产运营情况与村干部待遇适当挂钩,激励其更好地管好用好扶贫项目资产。三是坚持群众参与导向,发挥扶贫项目资产的帮扶特性。坚持群众参与、群众受益的原则,将扶贫项目资产管理、公益性岗位开发和资产收益分配有机结合起来。坚持扶贫项目资产收益重点用于巩固拓展脱贫攻坚成果和全面实现乡村振兴,持续发挥扶贫项目资产的帮扶作用。明确脱贫后的受益群体及收益使用范围,调优、理顺、创新扶贫项目资产收益分配机制,根据精准和差异化扶持原则,通过民主决策程序提出具体分配方案,履行相应审批程序,并及时公开分配方案和分配结果。

(三) 加强分类管理,提升管理的精准性

分类管理建立在厘清扶贫项目资产权属的基础上。调研地区将扶贫项目资产分别按国有资产、农村集体资产、到户类(个人)资产三种权属明确了产权主体,并积极贯彻落实中央关于让扶贫项目资产权属和收益权下沉的精神,90%以上的扶贫项目资产都确权到了村集体和农户。如W县明确将扶贫项目资产分为经营性资产、公益性资产和到户类资产三类,对所有扶贫项目资产一次确权到位,加强管理。如F县的“1+7”管护模式以及W县“谁受益、谁管护”的原则,对公益性资产管理侧重于管护、运维,对经营性资产侧重于盘活、运营,使

资产保值增值、产生收益,确保资产稳定持续发挥作用。N县探索“分类管理运营、分类维护管护、分类规范处置”等方式,通过规范承包、托管、租赁、合营等方式强化资产运营,严格流转、置换、报损、变卖、报废等程序,确保了扶贫项目资产的规范管理。

借鉴调研地区的扶贫资产分类管理经验,应在明确扶贫项目资产权属关系的基础上加强分类管理,以提高管理的精准性。一是建立全国扶贫项目资产数据库和信息管理系统,以县为单位,通过逐一清理、登记、确权等方式,尽快追溯和界定历史资产权属,针对在建和将建的产业帮扶项目,根据农村集体产权制度改革的总体要求,按照“明确所有权、放活经营权、确保收益权、落实监督权”的改革思路厘清权属关系。二是根据扶贫项目资产的资金来源、资产类型、受益范围等,精准把握不同类型扶贫项目资产的差异,将公益性资产和经营性资产作为管理的重点,科学确定管理模式,宜统则统,宜分则分,将分类管理和集中管理有机统一,确保既满足扶贫项目资产管理的要求,又符合国有资产、农村集体资产管理的相关规定。三是在扶贫项目资产权属明晰和科学分类的基础上,健全完善分类别、差异化的扶贫项目资产管理制度体系,对于不同类型扶贫项目资产分类施策,细化完善扶贫项目资产的登记备案、管护运营、收益分配、资产处置和监督管理等全流程管理办法,以差异化、细致化管理推进扶贫项目资产管理工作精准化。

(四) 防控多重风险,保护资产安全

扶贫项目资产管理涉及资产的全生命周期,面临着市场不成熟、运营不善、信用不足、自然灾害等多重风险,需要积极防控。一是立足本地资源条件,选准产业,提升特色帮扶产业质量;构建民主决策和市场选择机制,择优筛选经营主体,解决主体带动能力弱的问题。利用各级财政衔接推进乡村振兴补助资金,完善现有产业项目交通、蓄水池、冷链物流等设施,增强主体抵御自然灾害及市场风险的能力。二是以县为基本单位,整合各类扶贫项目资产,以企业化、市场化、规范化的形式,统筹规划、管理和运营项目,破解扶贫项目小、散、弱

难题。加强产业发展风险研判,构建综合信息服务体系,健全多主体、多渠道的风险分担机制,设立风险补偿基金,拓展指数保险、收入保险等在扶贫项目资产的运用范围,有效防范和化解其在新发展阶段面临的各类风险。三是加大对基层扶贫项目资产后续管理运营的指导力度,对相关管理人员进行业务培训,增强防范运营风险的能力。开展县级扶贫项目资产统一调查和风险监测评价,确保县、镇、村实时了解资产运营状况。

注释:

- ① 国家乡村振兴局等部门:全国加强扶贫项目资产后续管理暨衔接推进乡村振兴补助资金执行进度调度视频会议召开 <https://www.chinacoop.gov.cn/news.html?aid=1755175>

参考文献

- [1] 杜志雄,崔超.衔接过渡期扶贫资产差异化治理研究[J].农业经济问题,2022,43(1):40-51.
- [2] 叶兴庆,殷浩栋,程郁,等.提高经营性扶贫资产运转稳定性——巩固拓展脱贫成果系列调研之一[J].中国发展观察,2021(21):19-21.
- [3] 李书奎,任金政,赵鑫.扶贫项目资产管理对家庭脱贫增收效果的影响[J].中国农业大学学报,2023,28(5):240-255.
- [4] 魏后凯.全面加强扶贫资产的管理和监督[J].中国发展观察,2020(23):24-25.
- [5] 赖小伟,徐鸿鸣,李立.加强扶贫项目资产后续管理的探讨——基于江西省石城县的调查研究[J].财政监督,2022(18):81-85.
- [6] 李书奎,任金政,赵鑫.精准扶贫背景下扶贫资产管理的实践与机制创新[J].中国农业资源与区划,2021,42(6):177-185.
- [7] 施海波,李芸,张姝,等.精准扶贫背景下产业扶贫资产管理与收益分配优化研究[J].农业经济问题,2019(3):92-99.
- [8] 徐亚东,张应良.巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的学理阐释:基于资源配置视角[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023,23(4):1-13.
- [9] 赵智童,张哲.关注产业扶贫项目背后的资产流失风险[J].山西财税,2020(5):40-42.

责任编辑:曾凡盛