

河南：扶持村级集体经济发展 服务乡村振兴战略

河南省财政厅

2015年10月，河南省被财政部确定为扶持村级集体经济发展试点省份之一。试点工作开展3年以来，通过竞争择优选取了1396个试点村项目，按照项目实施方案，总投资35.43亿元。2018年11月，中共中央组织部、财政部、农业农村部联合印发了《关于坚持和加强农村基层党组织领导扶持壮大村级集体经济的通知》，此项工作由试点转为全面展开。截至2019年10月底，支持开展的试点村项目中1376个已启动，占比98.6%，其中，1122个项目完成了实施方案内容，占比80.4%。解决农村劳动力就业4万余人，所在村已累计获益约1亿元，初步实现了发展集体经济的目的。

试点工作的主要做法

明确职责分工，建立多部门的协同机制。一是建立联席会议制度。河南各市县均建立了由组织、财政、农办、农业四部门组成的联席会议制度，定期召开联席会议，部署试点资金分配、试点县(村)的选取及项目实施督导检查等工作，研究解决试点工作中遇到的困难和问题。二是明确各部门职责分工。组织部门加强对试点工作的组织领导、统筹协调，并对拟选试点村的村“两委”班子建设是否满足要求进行把关；财政部门负责扶持资金的筹措，会同组织、农办、农业部门做好县(市)工作方案编制和资金管理，会同审计、农业部门负责资金监管和经营组织管理；农办会同农业部门负责对试点村经营方式、产业发展项目选取和经营管理人才选聘、项目实施方案编制的指导。

建立健全制度，构建较为完善的管理机制。一是规范资金管理。按照《河南省农村综合改革转移支付资金

管理办法》，全省各地结合当地实际制定出台了项目、资金管理的具体制度。如上蔡县就村级经济的收益分配制定了相应的管理办法。二是加强项目管理。全省各地及时对试点村项目情况、经营模式、资金投入、预期效益、就业人数等进行阶段性的动态统计分析，并利用年度工作考评，对以前年度的试点村项目进行督导检查，了解掌握试点项目进展情况、取得的成效、遇到的困难，及时完善相应的制度措施。三是严格监督检查。全省各地注重对试点项目资金的监督检查，明确各级各部门的监管职责，规范监管程序，突出监管重点，及时通报监管情况。如固始县建立县乡村三级资金监管机制，由财政部门牵头定期检查企业生产运营、资金使用和经济效益等情况，县财政稽查大队、审计局人员每半年审计一次，发现问题立即终止合同，收回资金。

积极探索，创新村级集体经济发展的有效模式。全省各试点县(村)基本能够根据乡村特色，因地制宜，按照“一村一品”或“多村一品”的形式，积极探索适宜当地发展的模式：

一是盘活资产资源模式。通过整修扩建，盘活村集体闲置土地、办公用房、学校、仓库等资产，通过租赁或自营创收。济源市承留镇山坪村成立了济源市山平实业有限公司，利用财政扶持资金162万元，将闲置校区改建为厂房、仓库、办公室等设施，发展村级集体经济，年实现集体经济收入约20万元。

二是服务经济模式。通过为各类市场主体提供土地托管、耕种、植保、收割、营销、加工、流通、仓储、劳务等有偿服务发展集体经济。汤阴县南部落村利用

财政资金支持购买农机,实行代种代收及承包村内服务工程,现已获收益 11 万元。

三是物业经济模式。有条件的地方,在区位优势明显地区或城镇规划区,按照统一规划、统筹建设的原则,通过异地兴建、联村共建等多种形式,增加村集体资产和物业经营收入;或者一些各种资源禀赋不佳、找不到合适项目的村,通过在城区、镇区人口集中地段购置门面房进行租赁获得集体经济收入。栾川县陶湾镇张盘、协心等 5 个村由乡政府统一规划组织,利用财政扶持资金,依托旅游资源丰富的陶湾镇西沟村集中连片建设民俗风情四合院 5 处,建设度假小区,委托专业团队进行经营管理,实现了集体经济发展。

四是发展产业模式。依托当地优势产业或资源,利用财政资金发展种养殖、农产品加工、休闲观光农业、休闲度假、乡村生活体验、自然景观游览、生态旅游、光伏等产业,不断壮大村级集体经济。方城县二郎庙镇庄科村利用财政试点资金投入德云山风情植物园,实现每年 16 万元村级集体经济收入。郟县按照 15—30 万元的标准,下拨重点村和贫困村红牛产业扶持发展资金 2160 万元,其中产业收益的 30% 作为村集体经济收入用于持续发展,促进了集体经济发展。

五是合作经营模式。利用财政扶持资金、村级集体资金以及村民自愿投入的资金,直接投入当地企业进行合作经营,或设立村级集体经济发展基金,将资金委托或交予国有金融机构、大型企业进行管理运营,确保村级集体经济发展资金保值增值。内乡县采用“财政注资+合作社贷款+入股公司分红”模式,利用涉农整合资金,向全县 88 个贫困村股份经济合作社注资 20 万元作为启动资金,以合作社名义向农发行贷款 80 万元,两项共计 100 万元作为资本金投资入股到牧原建筑工程有限公司,每年固定享受该公司优先股约定的 10% 分红。

注重激励引导,建立多元化的资金投入机制。各市县注重发挥中央、省级财政扶持资金的引领作用,在加大本级投入的同时,引导村民和其他社会资金投入,加强与银行、基金、担保、保险等金融机构的合作,建立多元化资金筹措投入机制支持集体经济发展。上蔡县有效整合各级相关涉农项目资金,先后投入 2.5 亿元

支持 212 个村实施村级集体经济项目。

试点工作存在的主要困难和问题

一是在思想认识上,还存在对试点工作认识不够,不敢担当,怕追责的情况。村级集体经济试点项目有别于传统的基础设施建设项目,大多涉及经营发展,存在市场风险,若经营管理不善,容易造成财政资金流失,部分村干部害怕责任追究,缺乏敢想敢做敢担当的勇气和魄力,畏难畏风险,畏干无思路。

二是部门之间协调力度不够。《河南省扶持村级集体经济发展试点工作实施方案》明确,试点工作由组织、财政、农业等部门联合组织实施,也明确了相应的职责分工,但仍有少数地方单位对承担的职责认识不到位,加之试点工作涉及面广,在实际工作中需再行协调国土、交通、工商、税务等多家部门,具体工作协调难度较大。

三是部分试点村“两委”班子建设有待加强。村级集体经济发展的好坏与村“两委”班子能力建设情况密切相关。调研中发现,部分试点村“两委”班子人才匮乏,学历较低,年龄偏大,发展经济能力意识不强,多数村干部虽然有干好工作的良好愿望,但实际经营管理能力欠缺,在发展壮大集体经济上力不从心,缺乏必备的管理经营人员。

四是项目选择论证不充分、不科学。少数试点村在选择项目时论证不充分,定位不准、思路不清,没有充分考虑当地资源禀赋、土地规划等情况,导致项目备案后因办理土地使用手续、拆迁困难等原因迟迟不能实施,成为“半拉子”工程,或实施后效益与预期差别较大。

五是在风险防范上,还存在思想不重视、措施不具体的问题。如部分试点项目采用参股经营方式,在签订协议时不但没有对参股企业所拥有资产、资源等进行评估查验,也没有让企业拿出与注入资金同等价值资产作为抵押担保,仅口头或书面提供一张承诺书,就盲目签订入股和合作协议,一旦企业生产经营出现困难,试点资金流失风险较大。一些种养殖项目,对市场的调查判断不够细致、准确,导致项目效益很差。

六是在资产管理及收益使用上,还存在制度不健全、管理不规范的问题。从调研情况看,部分项目存在资产管理责任不明、账目不清、缺少制度的情况,收益分配使用虽没有明显违规情况,但缺少计划性,有钱即花,用于再发展的投入不够,“四议两公开”制度落实不严格。

推进下一步工作的建议与措施

通过三年试点开展,积累了一定的经验,但各地集体经济发展还不平衡,整个面上仍然比较薄弱。2018年底,中共中央组织部、财政部、农业农村部联合印发《关于坚持和加强农村基层党组织领导扶持壮大村级集体经济的通知》(中组发〔2018〕18号),明确提出,从2019到2022年,在全国范围内再扶持10万个左右行政村发展壮大集体经济,进一步增强村级自我保障和服务群众能力,提升农村基层党组织的组织力。面对新形势新任务,根据调研情况和综合分析,结合河南省实际,提出以下几点建议与措施:

提高思想认识,聚焦一个目标求发展。认识到位、判断准确、目标明确,才能深刻把握此项工作的重要性、紧迫性,从而增强工作的责任意识、主动意识。发展村级集体经济,不仅是经济问题,更是政治问题,一定要从这个高度来认识、来把握。习近平总书记强调指出,要探索集体所有制有效实现形式,发展壮大集体经济。落实好扶持村级集体经济发展工作,抓住用好这一重大政策机遇,推进河南省村级集体经济稳步健康发展,最终达到基本消除集体经济空壳村、薄弱村,逐步市县村村都有稳定的集体经济收入这一目标,是组织、财政、农业农村部门的重要任务,也是全省各级的共同责任。

树立大局意识,增强两项能力。一是要增强服务乡村振兴战略的能力。党的十九大报告提出“实施乡村振兴战略”,并将“壮大集体经济”作为推动乡村振兴战略的重要举措。做好此项工作,是党中央赋予各级的重要任务,要通过项目开展尽快探索形成适合各地特点可复制、可推广的经验,走出适应不同经济资源和市场条件的新型集体经济发展道路,更好地服务

于乡村振兴战略部署。二是要增强农村基层党组织的组织力。习近平总书记在今年视察河南时指出,要把基层党组织建设成为坚强战斗堡垒,把党中央提出的重大任务转化为基层的具体工作,抓牢、抓实、抓出成效。要把农民组织起来,面向市场,推广“公司+农户”模式,建立利益联动机制,让各方共同受益。河南要以扶持壮大村级集体经济发展为抓手,努力实现经济发展、集体实力增强、农民增收,不断提升农村基层党组织力,充分发挥战斗堡垒作用,实现农村经济振兴和组织振兴双促进。

明确工作思路,打牢三个基础。一是仍要在选好选准项目上下功夫。严格落实扶持村项目竞争立项制度,杜绝项目分配的随意性。在准确把握当地资产资源、区位、市场等情况的基础上,认真研究、充分论证,编制适合当地发展的扶持村项目实施方案,注重对村级集体经济的有效发展模式 and 经营管理方式的探索。各部门要通力配合协作,尽职尽责,加强对扶持村项目选取的指导帮助,确保项目方案合乎当地实际、切实可行。要严格项目方案备案制度,不得随意变更项目方案内容。二是强化主体责任。把选优配强村“两委”班子,尤其是选好村支部书记作为发展村级集体经济的重要条件。组织部门要进一步加大对大学生村官的引进力度,持续不断地从省市县公务员队伍中选拔优秀干部作为驻村第一书记,强化村“两委”发展村集体经济的主体责任。三是培养引进能人。通过培养本地有潜力的新人、引进外地的能人、联系成功的名人返乡创业等方式,将讲奉献、有能力、会经营、懂管理的人引进到村级集体经济组织中来,加强对村级集体经营管理水平。

完善管理体系,建立四项制度机制。一是建立县级滚动项目库制度。根据部分市县反映试点村项目因下拨资金和上报项目之间时间较短造成选择项目考虑不周、论证不充分的实际情况,结合中期财政规划编制,推动县级建立滚动项目库,提前一年完成扶持村项目的可行性论证、规划设计、竞争立项等工作,提高项目选择的科学性。二是建立项目风险评估与项目终止退出机制。指导市县结合当地实际,根据项目主要发展模

河北邢台：构建“114”防贫防返贫保障网

河北省邢台市财政局 河北省邢台市扶贫办 | 刘瑞 崔永申

按照习近平总书记提出的“要把防止返贫摆在重要位置，适时组织对脱贫人口开展‘回头看’，对返贫人口和新发生贫困人口及时予以帮扶”重要指示精神，河北省邢台市坚持把防贫防返贫工作和脱贫攻坚摆在同等重要的位置，按照“党委领导、政府统筹、社会参与”的工作思路，在前期认真调研的基础上，研究制定了《关于建立精准防贫机制实施意见》《关于开展精准防贫工作的实施细则（试行）》《关于建立健全脱贫防贫长效机制的实施意见》等文件，构建“114”防贫防返贫保障网，在全国设区市中率先建立市级防贫防返贫工作机制。

建立一套工作体系

一是建立强有力的组织保障体系。坚持把防贫防返贫工作与脱贫攻坚摆在同等重要的位置，强化组织领导，市级成立由市委书记、市长担任“双组长”的防贫和防返贫工作领导小组，领导小组下设办公室，负责统筹协调、督导落实工作。20个县（市、区）成立了防贫和防返贫工作领导小组（与扶贫开发领导小组合署），下设办公室作为日常办事机构。全市196个乡镇（街道办、经济园区）均设防贫工作站，5139个行政村

均设防贫工作站，安排培训预警员9720名，构建起市、县、乡、村四级工作推进体系。

二是建立智能化预警体系。通过乡村预警、部门联动、主动申请三种渠道及早掌握农户致贫返贫因素，及时调查核实，尽快启动预警救助机制。乡村预警员由村“两委”干部、驻村工作队员、党员和乡贤等人员兼任，预警员通过平时走访实时了解有关情况，发现有致贫返贫风险的农户及时上报县级防贫中心。针对因病、因学、因灾、因意外事件等致贫返贫因素，县级医保、教育、公安、残联、应急管理等部门在日常工作中发现可能触警人员，及时报告并推送相关信息到县级防贫中心。农村人口凡认为自己家庭状况达到预警标准的，可自己向所在村预警员提出申请或直接向县级防贫中心提出救助申请。

三是建立简捷高效的认定救助工作流程。对于乡镇、县直部门上报的风险信息和农户直接提出的求助申请，邢台市制定了“四步认定救助”工作流程：第一步，预警处置。县级防贫中心及时收集预警信息，并将预警信息分发至县级相关部门、乡镇和第三方机构（保险公司）进行核查。第二步，机构核查。县级相关部门和乡镇对预警对象是否达到救助条件进行核查；第三

管主体和收益使用分配方式，确保财政扶持资金形成的资产不流失、发展收益分配使用合理。四是完善考核评价制度。进一步完善现有考核评价指标体系，尽量使指标设计接地气、易操作、效果好，注重考核评价结果运用，加大绩效考核因素在分配资金中的比例。□

管主体和收益使用分配方式，确保财政扶持资金形成的资产不流失、发展收益分配使用合理。四是完善考核评价制度。进一步完善现有考核评价指标体系，尽量使指标设计接地气、易操作、效果好，注重考核评价结果运用，加大绩效考核因素在分配资金中的比例。□

管主体和收益使用分配方式，确保财政扶持资金形成的资产不流失、发展收益分配使用合理。四是完善考核评价制度。进一步完善现有考核评价指标体系，尽量使指标设计接地气、易操作、效果好，注重考核评价结果运用，加大绩效考核因素在分配资金中的比例。□

管主体和收益使用分配方式，确保财政扶持资金形成的资产不流失、发展收益分配使用合理。四是完善考核评价制度。进一步完善现有考核评价指标体系，尽量使指标设计接地气、易操作、效果好，注重考核评价结果运用，加大绩效考核因素在分配资金中的比例。□

责任编辑 刘永恒