

扶贫资产“四权”分置管理 助力沂水加快脱贫攻坚

财政部科教和文化司 | 张晓华

山东省沂水县坐落于沂蒙山区腹地，有1040个行政村，人口115万，其中7.1万贫困人口，总量居临沂市第一，是全省20个脱贫任务较重的县之一。2016年以来，全县上下紧紧围绕各级部署要求，加强领导，强化措施，狠抓落实，脱贫攻坚取得显著成效。截至2018年底，已实现2326户、

3995人脱贫，巩固提升5.6万人、3.7万已脱贫户，92个重点贫困村全部摘帽，41个贫困村提升工程全部达标，基本完成脱贫攻坚任务。其中，在实践中摸索的扶贫资产所有权、经营权、受益权、监管权“四权”分置的扶贫资产管理机制，发挥了重要作用，得到各级领导的充分肯定。

“四权”分置的内涵

“四权”分置，即扶贫资产所有权归村集体，经营权归合作社、龙头企业、专业大户等新型农业经营主体，受益权归贫困户，监管权归农业局。

（一）所有权归村集体。财政专项扶贫资金（产业扶贫资金）、整合用于

编写了3万余条测试用例，为预算管理一体化系统开发建设和实施提供了强有力保障。开发建设平台搭起业务需求与系统建设之间的桥梁，强化了“制度+技术”建设理念，确保业务需求逐项落地。

（四）构建了上下统一协调一致的业务管理模式。在整体谋划上，坚决贯彻“全国一盘棋”和“全省一盘棋”部署，落实业务横向到边、纵向到底的一体化管理要求，以按时按要求做好与财政部系统对接为目标，全力推动实现省、市、县、乡四级业务贯通；在系统实施上，坚持全省统筹安排、分步推进，加强省地协同、重点兼顾，实现了省带地市、市带县区层层推进的良好机制；在运维保障方面，建立

起一个系统平台、省地分级运维的分结合模式，建立智能运维、热线电话、上门服务和专人对口等多项保障机制，加强对用户的整体保障和信息收集反馈，有力实现运维保障的及时高效。

（五）实现了预算管理一体化系统成功上线实施。按照统筹带动、分批推进的部署要求，选取省本级和6个地级市及所属县区作为试点。省财政厅加强统筹协调、重点保障，厅领导带队多轮次深入一线实地督导，组织开发厂商技术力量现场支持，已顺利完成项目库、预算编制、预算执行、会计核算等核心业务在省本级和试点市县上线实施，开展了2021年度预算编制和执行。目前系统运行平稳，为全

省全面上线探索了路径、积累了经验。

（六）培养了一批“指挥员”和“战斗员”。认真落实戴运龙厅长对专班工作“干成一件事、带出一拨人”的要求，省财政厅预算管理一体化专班临时党支部大力加强党组织建设，讲政治、讲大局、讲纪律、讲情怀、讲奉献、讲服务，充分发挥支部战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，专班同志疫情期间始终坚守岗位，放弃了一个又一个节日休息时间，带动全体技术开发人员全情投入预算管理一体化建设工作，以事业培养人，以实战锻炼人，培养了一大批“指挥员”“战斗员”，为全省预算管理一体化建设“大会战”“大攻坚”“大运维”创造了胜利条件。

责任编辑 刘慧娴

项目村扶贫的其他涉农资金投入项目形成的扶贫资产,除明确到建档立卡贫困户的,全部归村集体所有。社会帮扶到村资金投入项目形成的扶贫资产,除有明确指向的,一般归村集体所有。跨村建立资产收益扶贫产业项目基地的,明确与相关村对应的扶贫资产所有权。目前,沂水县形成精准扶贫经营性资产278个,覆盖879个村,40867户贫困户、69350人,所有权全部归项目涉及村集体所有。

(二)经营权归合作社、龙头企业、专业大户等新型农业经营主体。建成的扶贫产业项目村两委选择经济实力强、诚信度高、热心扶贫事业的经营主体,采取发包、租赁、联营、委托经营、股份合作等方式进行经营管理,项目收益率8%左右。扶贫项目由于大多数是农业项目,属弱势产业,面对市场经济规律,对收益率的要求要坚持实事求是,一般把握三个原则:一是不低于6%是底线;二是第一年收益率可低于8%;三是经营方要想经营,一个基本条件是认可8%左右的收益率。

(三)受益权归贫困户。一是明确贫困户受益权。贫困户在未脱贫期间,享有经营性扶贫资产实现的收益权。二是建立资产收益差异化分配机制。村两委对贫困户收入、支出、保障等情况进行民主评议,分出不同等级,统盘考虑扶贫产业项目、小额信贷及其他政策性收益,提出收益差异化分配方案,经全体党员、村民代表、扶贫理事会会议讨论通过,并在全村公示无异议后,乡镇经管站将收益直接打入贫困户的“惠农一卡通”账号。

三是建立资产收益退出机制。对死亡的贫困人口、经过自身发展或通过帮扶稳定脱贫的人口、享受政策群众意见大经民主评议清退的人口、贫困户子女毕业后考入财政供养单位的贫困人口及时履行清退程序,退出收益,将收益让渡给未脱贫户、返贫户和新纳入贫困户,滚动受益,或者用于村集体增收,防止一顶贫困帽子戴到底。对让出收益可能返贫的贫困户,脱贫不脱政策、脱贫不脱帮扶,继续享有资产收益权。如黄山铺镇小庄子村将30万元专项扶贫资金和80万元社会帮扶资金整合,建设了18个冬暖式草莓大棚,形成经营性扶贫资产,通过公开发包经营,年实现收益4.8万元,分配给贫困户3.7万元,年人均增收617元。

(四)监管权归农业局。扶贫项目建成后县农业局纳入农村“三资”平台管理,实行统一资金核算、统一资产登记、统一资产运营、统一收益分配和统一资产处置,随时掌控扶贫资金使用、扶贫资产运营管理和收益分配情况。目前,县278个扶贫项目全部纳入农村集体“三资”管理平台。如龙家圈街道寨里村具体流程,资金方面:街道经管站设立扶贫资金专户——对扶贫资金集中支付——项目建成——决算审计——街道办事处将建成的扶贫资产移交到村集体——村集体依据项目决算报告、移交书将资产登记在本村扶贫资产台账中——报街道经管站备案后,录入农村三资管理平台监管。收益分配方面:项目建成后村两委确定经营主体——签订经营合同——项目实现的收益由街道经

管站代管——村两委提出收益分配方案——村两委召开全体党员、村民代表、扶贫理事会参加的会议讨论通过收益分配方案——在村内公示——公示结束无异议后上报经管站审批——经管站全部采用一卡通将收益分配到贫困户手中。

“四权”分置的初步成效

(一)所有权归村集体。一是形成了可循环使用、保值增值的村集体资产。如院东头镇桃棵子村将扶贫专项资金230万元建成了9套小木屋精品民宿,形成经营性扶贫资产,通过公开发包经营,年实现收益15万元。由于该村有丰富的红色旅游资源和独特的自然风貌,游客络绎不绝,小木屋不断增值,目前已达到500多万元。二是壮大了村集体资产。沂水县已实施的产业扶贫项目目前已覆盖879个村,其中填补了村集体资产空壳村97个。三是实现了村里的收益权与监管责任对等。扶贫资产归村集体所有,本村及群众共同受益,一般按3:7—5:5的比例分成。扶贫资产不仅是村集体资产,而且村集体有分成收益,村集体对扶贫资产有效监管是基本责任。

(二)经营权归公司、大户。一是提升了项目经营管理水平,提高了项目收益,减小了市场风险。二是有利于吸收民间资本参与扶贫事业。三是这些经营主体在农村有了更广阔的发展空间,有些项目建成了现代农业项目、旅游项目。如黄山铺镇利用专项扶贫资金300万元、山东汇博农业有限公司出资的5000余万元共5300万

元,建成了集旅游、采摘、餐饮、电商为一体的高效有机农业项目,项目由公司承包经营,年实现收益30万元,覆盖的贫困户年人均增收550元。院东头镇四门洞村是国家级旅游扶贫村,也是国家4A级景区——地下萤光湖景区所在地,该村把上级政策资金与本村资源对接,依托景区,用财政专项扶贫资金292万元,建设8套精品民宿房、1处休闲购物中心、3个蔬菜大棚,形成的旅游扶贫资产,承包给公司经营,年实现收益15万元,贫困户年人均增收978元。

(三)受益权归贫困户。一是解决了贫困户无能力经营、不愿经营的问题。二是使其有了长期稳定的收入,特别是一部分基本丧失劳动能力的贫困户需要长期收益支撑。三是通过滚动分配收益、差异化分配收益,从根本上解决了一顶贫困帽子戴到底的问题,防止了贫困户之间、非贫困户与贫困户之间的攀比。

(四)监管权归农业局。明确了扶贫资产监管主体部门,使扶贫资金使用、扶贫资产运营管理和收益分配情况能够得到随时掌控,有效防止了扶贫资产的闲置、灭失,甚至被侵吞的问题。

“四权”分置管理的几点建议

(一)必须加大涉农资金整合力度。一是坚持能整尽整。统筹整合使用各行业、各级次、各渠道财政涉农资金,变“撒芝麻盐”为“攥拳发力”,破解扶贫资金制约瓶颈。二是坚持统筹兼顾。尽管有贫困重点镇、重点村,但作为面上贫困户,在致贫原因、脱

贫难度、脱贫需求、脱贫标准等方面实际上并没有区别。因此,应将整合的扶贫资金由重点镇、重点村逐步向非重点镇、非重点村覆盖,实现全县村村全覆盖,使全县所有贫困人口均衡受益。三是坚持长远长效。针对以往扶贫产业项目投入分散、规模小、风险大、效益不稳定等问题,应坚持产业带动,强化大项目支撑,建设规模较大、市场前景好、收益稳定的扶贫产业项目基地。

(二)必须抓好扶贫项目建设。一是建立项目库。对入库项目进一步筛选,坚持县、镇、村三级评审,综合评议,优中选优,科学合理、公平公正确定扶贫项目。二是坚持实事求是,因地制宜建项目,不搞一刀切,确保项目建成后正常运行,收益稳定。如县里根据不同的情况,在整合资金上,实现三种不同的模式:第一,整合专项扶贫资金,建设扶贫项目基地;第二,整合涉农资金,建设扶贫项目;第三,整合资源,建设农业园区。同时,再充分利用挖掘现有资源,依托本地优势进行脱贫。如挖掘村内闲置场所,建设扶贫车间;挖掘村内红色资源,建设旅游扶贫项目;挖掘非物质文化遗产,建设扶贫项目;挖掘传统工艺,建设扶贫项目。

(三)必须强化监督审计。应制定精准扶贫经营性资产管理办,对扶贫资产的形成、产权、运营、收益、分配、处置等进行明确规定,明确扶贫、财政、农业、审计等部门在项目建设、资金核算、资产监管中的主体责任。如实施“嵌入式”审计。可抽调县财政、审计局、乡镇审计办等专业人员,

成立审计监督组,全程参与扶贫资金资产的监管,确保在资金拨付、项目实施、资产管理及收益分配等方面不出问题。在村级层面,可成立村级扶贫理事会,对扶贫资金使用、项目建设、收益分配情况进行全程监督,对发现的问题及时向乡镇扶贫办和经管站报告。对发现的问题,要立行立改、狠抓整改,对中央和省、市历次巡视巡察、审计监督、明察暗访、督查考核及县里日常督查考核、审计反馈和发现的问题,应建立台账,明确整改要求、整改标准和整改完成时限,实现三个确保:确保本问题不重蹈覆辙,一犯再犯;本乡镇其他村举一反三,认真查摆、整改,确保今后不发生类似问题;面上其他乡镇尤其是非重点镇认真汲取教训,虚心学习,主动查摆、整改,确保不发生同类问题。

(四)必须严格督查考核、落实责任。针对扶贫资金资产问题难点,应加强日常督查,定期通报,建立定期考核机制,对乡镇实行一月一观摩、一月一考核一通报,计入全年考核成绩,年度考核排名前列的乡镇授予荣誉称号,对排名靠后的乡镇予以警告。建立扶贫荣誉制度,对在扶贫领域做出突出贡献的社会各界人士、企业、组织给予表彰奖励。对行业扶贫部门、乡镇、管理区、包村干部、村干部、帮扶责任人,细化工作责任。同时,建立形成扶贫领域监督执纪问责工作督查协调机制,以无缝隙、全覆盖的密集巡察监督,及时发现问题,严格整改问题,从严从快追问责,以责任追究倒逼问题整改落实。■

责任编辑 雷艳