

各地级以上市农业局、财政局、扶贫办(扶贫局、协作办、对口办、经协办):

为贯彻落实省委、省政府《关于新时期精准扶贫精准脱贫三年攻坚的实施意见》和《财政部 农业部 国务院扶贫办关于做好财政支农资金支持资产收益扶贫工作的通知》(财农〔2017〕52号),指导各地做好资产收益扶贫工作,我们制定了《关于做好新时期精准扶贫精准脱贫资产收益扶贫工作的指导意见》,现印发你们,请结合实际贯彻执行。

广东省农业厅 广东省财政厅 广东省扶贫开发办公室

2018年4月4日

### **关于做好新时期精准扶贫精准脱贫资产收益扶贫工作的指导意见**

为贯彻落实省委、省政府《关于新时期精准扶贫精准脱贫三年攻坚的实施意见》和《财政部 农业部 国务院扶贫办关于做好财政支农资金支持资产收益扶贫工作的通知》(财农〔2017〕52号),指导各地创新用于扶贫开发的财政资金使用方式,推动财政扶贫资金形成资产量化到贫困村、贫困户,确保资产收益扶贫规范、健康、有序发展,现提出以下指导意见。

#### **一、指导思想**

全面贯彻党的十九大精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻习近平总书记对广东重要指示批示精神,深入贯彻精准扶贫、精准脱贫基本方略,探索开展财政扶贫资金项目资产收益扶贫新模式,通过财政扶贫资金

形成资产折股量化的方式,赋予建档立卡贫困户充分而有保障的财产权和资产收益权,拓宽缺劳力、缺技能等自主创收能力受限的农村贫困人口持续稳定的增收渠道,调动农村集体经济组织和农民合作社、龙头企业等新型经营主体带动支持农户增收致富积极性,为打赢脱贫攻坚战探索新路径。

## 二、基本原则

(一)因地制宜、分类推进。在不改变资金性质的情况下,根据财政扶贫资金形成资产的类型,具备条件的资产折股量化到村到户到人,鼓励入股农民合作社、龙头企业等新型经营主体统一经营,并建立合理的资产收益分配机制。

(二)公开公平、自愿参与。坚持公开、公平、公正,阳光操作,充分尊重贫困群众的意愿,严格保障其知情权、参与权、选择权、监督权,切实使贫困户成为资产的使用者和受益者。

(三)精准施策、产业结合。要精准识别享受资产收益的贫困户,脱贫后将原有资产收益权重新分配给贫困户。要综合考虑当地资产资源优势,定向施策,找准与特色优势产业发展的结合点,夯实资产收益稳定增长的产业基础。

(四)统筹协调、利益兼顾。资产收益扶贫以建档立卡贫困户脱贫为出发点,首先考虑贫困户的利益,同时兼顾农村集体经济组织、农民合作社和其他经营主体利益,建立健全收益分配机制,加强风险管控,防止系统性风险,充分调动利益相关方参与改革的积极性和主动性。

(五)积极稳妥、完善制度。探索开展资产收益扶贫涉及财政涉农资金的使用与管理,财政扶贫资金开展资产收益扶贫的按原资金渠道报批或报备,涉及农村

集体产权、农村土地、农业经营、农村社会治理等制度规范的配套完善，必须依法依规，积极稳妥，试点先行，总结完善。

### **三、资产范围**

主要包括各级财政扶贫资金以及投入贫困地区用于农业生产发展和农村基础设施建设等方面，并能产生资产收益的其他财政涉农资金。在不改变用途的情况下，允许将财政资金投入设施农业、加工、养殖、光伏、水电、乡村旅游等项目形成的资产，具备条件的可折股量化给贫困村、贫困户。资产按规范程序交由农村集体经济组织、农民合作社或其他经营主体统一经营。

### **四、组织实施**

财政扶贫资金形成资产的折股量化，应突出农民群众主体地位，尊重农民群众首创精神，根据资产类型和项目实施主体的不同，因地制宜探索多种资产收益路径。财政扶贫资金形成资产，原则上以计价的形式平均量化，按照精准扶贫的要求，具备条件的可全部量化给建档立卡贫困村、贫困户。

(一)选好产业项目。各地要立足本地资源条件，统筹考虑产业基础、区域布局、一二三产业融合、市场环境、群众意愿等因素，选择具有良好发展预期的产业项目，重点支持贫困地区优势特色种养业、农副产品加工业、农业生产社会化服务、乡村旅游等产业项目，紧紧依托产业推进资产收益扶贫，注重发挥产业的辐射带动作用并有效防控风险，尤其是防控“飞地经济”等跨区域发展非涉农产业模式可能引致的风险。

(二)选好实施主体。各地要按照财农〔2017〕52号文要求，选择治理结构完善、财务管理健全、经营状况良好、经济实力较强、乐于扶贫助困且诚信守约

的企业、村集体经济组织、农民合作社等经营主体，作为资产收益扶贫的实施主体。完善选择实施主体的民主决策机制，对于在村级开展的资产收益扶贫，可由村民通过“一事一议”的形式确定实施主体，贫困村第一书记、驻村干部应积极参与议事讨论。属于政府采购、招投标管理范围的，执行相关法律、法规及制度规定。

(三)注重形成物化资产。用于资产收益扶贫的财政资金，鼓励优先用于固定资产投资、购买生产资料等，形成可核查的物化资产。警惕高杠杆运营的风险，对于将财政资金通过贴息、担保、风险补偿等方式“放大”后再用于资产收益扶贫，要审慎研究高杠杆运营可能带来的风险，制定风险防范措施和应急预案。

(四)坚持精准扶持。落实精准扶贫、精准脱贫的要求，优先扶持贫困村、贫困户，建立贫困户通过自身努力脱贫的激励机制，防止“泛福利化”。用于资产收益扶贫的财政投入所形成的资产，收益权要优先分配给贫困村和贫困户。资产收益扶贫项目要优先吸纳本地贫困劳动力就业，帮助有劳动能力的贫困户通过就业脱贫增收。

(五)保障贫困户收益。作为资产运营方的项目实施主体对财政资金形成资产负有保值增值责任。各方可在法律和现有制度框架下，积极探索，自主创新，因地制宜确定具体的收益分配方案，健全农户参与机制和利益分享机制，推广“保底收益+按股分红”等模式，切实保障村集体和农户特别是贫困户的收益。

项目取得可分配收益的，要按照约定兑现贫困村和农户的收益，并优先保障贫困户的收益。实施主体可通过购买商业保险、调节年度间收益分配规模等方式，降低收益波动的影响。除不可抗力因素之外，若项目面临较大的经营困难或出现

持续亏损，难以保障贫困户收益时，实施主体应利用自有资金购买贫困户、农户和村集体的收益权或股份。

(六)适时开展动态调整。各地要按照精准扶贫、精准脱贫的要求，根据脱贫情况，适时开展受益对象动态调整。对于脱贫农户，不再享受针对贫困户的优先扶持政策，调整出的资产收益权可分配给其他贫困户，或用于发展村级公益事业。

健全农户与实施主体间的利益联结机制，发挥村集体和农民合作社的纽带作用，鼓励将资产折股量化给村集体、合作社或其他村集体经济组织，只将资产收益权明确到农户，便于收益分配的动态调整。

## **五、组织保障**

(一)加强组织领导。市县扶贫开发领导小组对本地区财政扶贫资金项目资产收益扶贫实施工作全面负责，谋划和部署好资产收益扶贫工作。县级要切实承担起资产收益扶贫的主体责任，市县各有关部门要切实承担起资产收益扶贫工作的职责，协同推进财政扶贫资金项目资产收益扶贫工作。

(二)加大政策支持。建立激励机制，对财政扶贫资金项目资产收益扶贫工作开展好的市县，省级可将脱贫成效作为资金分配因素，对推动创新积极主动、资金管理规范有序、脱贫成效突出的市县，可在分配财政专项扶贫资金时予以倾斜。市县对吸纳贫困户参股、带动增收效果好的实施主体应倾斜给予相关政策支持。

(三)强化风险防控。各地要坚持问题导向，强化风险意识，完善财政扶贫资金投入经营性资产、农村合作社、农村集体经济组织监督管理办法，及时发现和纠正工作中出现的苗头性、趋向性问题，杜绝出现区域性、系统性风险。

项目经营主体享有依法经营的自主权，承担项目经营风险，依法按约支付收益。贫困户不承担项目经营风险，除由村集体经济组织作为实施主体的项目外，贫困村也不承担项目经营风险。鼓励实施主体购买商业保险，分散和降低经营风险，增强履约偿付能力。积极探索利用保费补贴等扶持政策，对实施主体给予适当支持。

资产折股量化时，要采取民主决策、第三方评估等方式，确保资产公允计价。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，应优先保障贫困村和贫困群众的权益。

(四)完善监督机制。实施主体股权量化要严格财务手续，确保财政资金和集体资金安全完整，严禁借农村产权制度改革和股权量化损公肥私，化国家、集体资产资金归个人所有。对在资产收益扶贫工作中存在挤占、挪用、套取财政资金、非法处置国有或集体资产，及其他违法违规行为的，按照有关规定严肃查处。要按照民主管理的原则，积极发挥贫困村第一书记、驻村工作队、村委会等监督作用，落实公开公示制度，确保群众监督权、知情权，接受社会监督。强化资金管理，严格审批程序，规范财务核算，完善财务公开。县级主管部门要加强项目资金使用的监管，建立资金投入风险评估机制和资金退出机制，实施专项资金财务监管，确保资金安全、发挥效能。

(五)鼓励大胆探索。各市县政府要紧密联系实际，拓宽思路，创新方法，探索财政扶贫资金项目资产收益扶贫新模式。凡有利于推动财政扶贫资金项目资产收益扶贫的方式方法，都可以积极大胆探索实践，并认真总结经验和推广。