

建平县乡村振兴局文件

建乡振发〔2022〕11号

印发《关于进一步加强扶贫项目资产 后续管理的实施方案》的通知

各乡镇人民政府、国营农场、街道办事处：

现将《关于进一步加强扶贫项目资产后续管理的实施方案》印发给你们，请结合实际，认真组织实施。

建平县乡村振兴局

2022年8月12日

建平县乡村振兴局

2022年8月12日印发

关于进一步加强扶贫项目资产 后续管理的实施方案

为贯彻落实《中共辽宁省委办公厅 辽宁省人民政府办公厅印发〈关于加强扶贫资金风险防控和扶贫资产监管的意见〉的通知》（厅秘发〔2020〕27号）、《辽宁省人民政府办公厅关于进一步加强扶贫项目资产后续管理的实施意见》（辽政办〔2022〕2号）、《朝阳市乡村振兴工作领导小组印发〈关于进一步加强扶贫项目资产后续管理的实施方案〉的通知》（朝乡村振兴发〔2022〕1号）要求，进一步加强和规范扶贫项目资产的后续管理，全面推行我市“1233”管理模式，确保扶贫项目资产持续发挥效益，现提出如下实施方案。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届全会精神，坚持“四个不摘”，坚持市县乡抓落实的工作机制，坚持依法依规权责明晰、科学规范安全有效、群众参与保障权益、公开透明强化监督的原则，在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接框架下，按照现有资产管理制度及农村集体产权制度改革等要求，进一步建立健全扶贫项目资产的长效运行管理机制，全面推行“1233”管理模式，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后续管理制度，实现“保

本保值增值增效”目标，为巩固拓展脱贫攻坚成果提供有力支撑，推动与乡村振兴有效衔接。

二、主要措施

（一）明确范围类型。将党的十八大以来使用各级财政资金、地方政府债券资金和东西部协作、社会捐赠、对口帮扶等投入形成的扶贫项目资产纳入管理范围。衔接资金投入形成的项目资产参照扶贫项目资产管理要求，纳入现有制度框架下管理。要通过逐步清理、确权和登记等程序，追溯资产状态、厘清权属关系、做好资产登记，在清产核资的基础上纳入扶贫项目资产监管。扶贫项目资产类型分为经营性资产、公益性资产和到户类资产，其中：

1. 经营性资产，主要为具有经营性质的产业就业类项目固定资产及权益性资产等，包括种养殖产业基地、生产加工设施、经营性电商服务设施、光伏电站、扶贫车间、扶贫产业园及投入市场、农民专业合作社等经营主体形成的股权、债权等。

2. 公益性资产，主要为公益性基础设施、公共服务类固定资产等，包括道路交通设施、农田水利设施、供水引水设施、电力设施、网络设施等。

3. 到户类资产，主要为通过财政补助等形式帮助贫困户发展所形成的畜禽、水产、林果、种苗等生物性资产或固定资产。

（二）厘清权属关系。由县级政府或责成相关部门负责，通过印发确权（移交）文件等形式，明确扶贫项目资产产权归属，厘清相关经济主体之间的利益关系，充分发挥确权对生产发展的激励作用，依据扶贫项目资产的资金构成和组织实施单

位确定扶贫资产权属。各级组织实施的单独到村项目形成的扶贫项目资产纳入村集体管理的，产权归属村集体；跨乡跨村实施的项目按照资金投入比例或事先约定确定所有权比例，并由县乡两级分别明确权属管理。对于产权无法清晰界定的，由县级按照相关规定和项目实际情况，确定产权归属。有序稳妥推进资产确权登记工作，按照“谁主管、谁负责”的原则，结合农村集体产权制度改革，充分考虑扶贫项目资产受益群众的特殊性，资产权属尽量下沉，防止扶贫项目资产流失和被侵占。

1. 对经营性资产，根据资金来源、受益范围、管理需要等明确权属，尽可能明确到获得收益的个人、村集体经济组织等。难以明确到个人的扶贫项目资产，原则上将资产权属明确到村集体经济组织，纳入农村集体资产管理范围，并按照农村集体产权制度改革要求有序推进股份合作制改革。

2. 对公益性资产，项目建成后应及时办理移交手续，按照行业相关要求进行确权和管理工作。

3. 对到户类资产，全部归农户所有。

对属于不动产的，依法办理确权登记。在确定权属的基础上，探索经营权、管护权、收益权、监督权、处置权“五权”分置，放活经营权、明确管护权、保障收益权、落实监督权、规范处置权，每项权属的主体要切实履行好相应的责任、权利、义务。

（三）精准登记信息。扶贫项目资产实行台账和系统双重管理，在确定权属基础上，逐一登记造册、录入系统，并根据实际及时更新完善数据信息，确保“账实相符”。

1. 实行台账管理。扶贫项目资产要逐项登记造册，形成专门的资产台账，做到每月更新一次以上，实现动态管理。台账的登记内容，主要包括资产名称、类别、预计使用年限、购建时间、使用状况、数量、单位、原始价值、资金来源构成、净值、所有权人、使用权人和收益权人等；实行承包、租赁、入股经营的，还应当登记承包、租赁、入股单位（人员）名称，承包费、租赁金、分红金以及承包、租赁、入股期限等。

2. 实行系统管理。扶贫项目资产纳入“全国防返贫监测信息系统”管理，在“扶贫项目资产管理”模块中，及时采集更新资产基础信息、变动情况、收益分配等情况。

（四）分类摸清底数。产权所有者和相关监管主体应根据扶贫项目资产运营状况，理清扶贫项目资产和具体项目的对应关系，逐笔逐项核实资金项目实施情况，逐一摸清扶贫项目资产状况，分类建立管理台账。

1. 确保家底清晰。重点是经营性和公益性资产，做到“不漏项、底数清、情况明”，确保扶贫项目资产家底清晰。

2. 开展清产核资。按要求规范开展清产核资工作，每年年初对上年度的扶贫项目资产进行清查，并对上年度扶贫项目资产收益进行清算，可委托第三方机构开展，做到“账实相符”。

3. 落实计提折旧。扶贫项目资产已形成固定资产的，须依法依规计提折旧。

（五）加强运营管护。按照“谁投入、谁主管、谁使用、谁负责”的原则，由县级政府或责成相关部门确定资产运营管护主体，并赋予经营权和管护权。未经资产产权所有人同意，

运营管护主体不得变更资产产权。

1. 加强运营管理。一是明确运营主体。扶贫项目资产运营管理采取民主决策、申报审批等方式，依据相关规定确定经营主体，并赋予经营权。所有权人与经营者签订经营合同或协议，确定经营方式、经营期限、收益分配、风险防控等内容，经营者和经营方式未经扶贫资产所有权人同意，不得擅自变更。二是规范运营程序。归村集体所有的扶贫项目资产，经营方式确定及变动，须经村集体民主决策后报乡级审核备案。改变跨乡跨村及村级联建的扶贫项目资产经营方式，须经村集体民主决策后报乡级审核、县级备案。三是明确绩效目标。扶贫项目资产运营应明确绩效目标、规范运营程序、有效防控风险，切实惠及脱贫人口和监测对象，确保扶贫资产长期稳定发挥效益，保障脱贫成果的稳定性和可持续性。对受疫情、自然灾害、生产周期和市场因素等影响较大，造成经营困难的扶贫项目资产，以保障资产运营为目的，履行产权人申报、乡级审核、县级审定的调整程序，可适当降低对资产收益率的要求，原则上不得低于5%。

2. 加强资产管护。一是明确管护主体。按照“受益权与管护权相结合”的原则，落实扶贫项目资产管护责任，明确管护主体和责任人，鼓励各县（市）区因地制宜探索多形式、多层次、多样化的管护模式。跨乡跨村实施的项目在明确权属关系的基础上，由县乡两级分别明确日常管护主体。严禁管护人员私自利用扶贫资产通过抵押、担保等方式进行融资。二是压实管护责任。扶贫项目资产所有权人要切实承担资产管护的直接

责任，确保扶贫项目资产保值增值。专业性较强的经营性扶贫项目资产，可通过购买服务形式明确管护主体和责任人。公共设施类扶贫项目资产，由相应的产权主体落实管护责任人。

3. 分类突出重点。对经营性资产，属于经营性固定资产的，要加强运营管理，完善运营方案，明确运营主体的经营方式、期限及各方权利义务；专业性较强的，可通过购买服务形式明确运营主体和责任人，探索实行集中统一管护。属于权益性资产的，要明晰股权、债权投资的内在差异性，合理确定资金使用利率、投入期限和股权结构，注重形成可核查的物化资产。股权类资产要规范入股程序，明确股权退出办法，避免权属纠纷；债权类资产要增强对项目运营主体的约束机制，适当增加抵押担保措施或连带责任保证等。**对公益性资产**，侧重于后续管护和日常管理，防止损毁和“重建轻管”等问题的发生。可采取调整优化现有公益岗位等方式有效解决管护力量不足问题，优先吸纳脱贫人口参与资产管护，提供更多就近就地就业机会。**对到户类资产**，由农户自行管理，村级组织和有关部门要加强指导和帮扶，县乡两级应掌握资产的存量、类型、状态等信息情况。

4. 强化风险保障。扶贫项目资产在运营管护过程中，受市场价格波动、自然灾害、疫情等影响较大。为有效防范资产闲置、损毁、收益下降、亏损等风险，鼓励各乡镇重点针对经营性资产，探索落实资产成本及预期收益双重保险，通过完善扶贫项目资产保险托底措施，实现资产保值增值目标。

5. 强化经费保障。经营性资产管护经费，原则上根据运营

方案从经营收益中列支。属于村集体的公益性资产管护经费，可由村集体经营收益、地方财政资金统筹解决。资产成本及预期收益保险费用，可根据运营方案、收益分配方案，从收益中列支；也可从县级衔接资金、帮扶资金、自筹资金等渠道列支。

（六）规范收益分配。坚持“实事求是、符合实际、切实可行、持续稳定”的原则进行收益分配。

1. 收益分配程序。扶贫项目资产收益分配，按照“产权人提方案、上级主管单位审核、县级审批备案”的流程，依据规定经民主决策和公告公示等相关程序确定。

2. 收益分配范围。扶贫项目资产收益重点围绕巩固拓展脱贫攻坚成果和全面实现乡村振兴使用，主要用于脱贫人口稳定脱贫、监测人口防止返贫致贫、低收入群体帮扶、项目运行管护等。属于村集体的资产收益，要通过设置一定的条件，鼓励采取参加村内项目建设和发展等劳动增收方式进行分配，有效激发群众内生动力。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。

3. 收益分配方式。坚持实事求是原则，丰富带贫减贫方式方法，不把入股作为唯一和必须的方式，鼓励探索通过生产托管、技术服务、产品收购、就业带动、扶贫资产收益分配等多种方式带动贫困户，实现扶贫资金效益最大化。扶贫项目资产收益分配要体现精准和差异化扶持；要坚持劳动致富，“不养懒人”，有效激发内生动力；对丧失劳动能力的带动对象，要结合实际探索有条件受益、有条件致富的方法。严禁采用“一发了之”“一股了之”“一分了之”的做法进行收益分配，对已经实

施的扶贫资产收益项目，要进行完善和调整。

（七）严格资产处置。严格按程序规范开展扶贫项目资产处置，任何单位和个人不得随意处置国有和集体扶贫项目资产，不得以扶贫项目资产为村集体或者其他单位、个人的债务进行抵押担保。

1. 资产处置程序。因自然灾害、意外事故、规划调整、达到使用年限或损毁无法使用等情形确需处置的，应严格按国有资产、集体资产管理有关规定和程序办理资产核销，由产权所有人采取拍卖、转让、报废等形式进行处置。处置资产需在经过具有相关资质的独立第三方进行资产评估或根据具体情况经民主决策并进行公示，由县级政府批准备案后办理处置手续，评估和处置结果应在网站、公开栏等公开。

2. 建立核销台账。所有处置的资产，县、乡、村和产权所有人都要建立核销登记台账，台账内容包括扶贫项目资产原始登记内容、处置原因、处置时间、处置程序、处置所得收入金额及上缴情况等。核销登记台账和扶贫项目资产全流程资料均要存档备查。

3. 处置所得收入处理。属于村集体资产的处置所得收入上缴县级财政，纳入预算管理，重新安排用于巩固拓展脱贫攻坚成果和全面实现乡村振兴，具体安排方向要从县级巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴项目库中择优确定。

三、创新管理模式

完善升级我市创新推行的“1233”扶贫项目资产管理模式，进一步加强资产监管力度，破解我市跨乡跨村扶贫项目资产确

权和运营管护难题，促进基层管好管活扶贫项目资产。

（一）组建“一个专班”

1. 组建工作专班。由县级成立扶贫项目资产管理领导小组，下设扶贫项目资产管理办公室，负责组织、推动、落实本地扶贫项目资产后续管理工作。办公室主任由县乡村振兴部门主要负责人担任，成员由财政、审计、农业农村、发改、民宗、自然资源等部门抽调人员共同组成，也可聘请具备财务、审计、资产管理等方面专业技能的其他人才任办公室成员。

2. 明确职责任务。领导小组及办公室要建立工作制度，加强指导、调度和分析研判，及时研究解决相关问题。要将参与项目建设的企业、农民专业合作社等作为主要对象，对其生产规模、经营状况、销售渠道、帮扶措施和政策落实等方面进行综合评估，及时制定应对措施，有效防止扶贫项目资产闲置和损失等问题的发生；对以个人、村集体经济组织名义入股或参股企业等经营主体的，应明确股权的退出办法和处置方式等。

3. 纳入年度考核。专班成立、运行和解决实际问题等相关情况，纳入年度考核范围，促使真正发挥应有作用。

（二）探索“双管运营”。赋予经营性资产权能，围绕管好、管活两个方面，促进经营性资产保本增效。

1. 管好扶贫项目资产。一是针对规模偏小、经营周期较短、抗风险能力差、可持续性不强的经营性资产，及时进行梳理研判，能够调整或拓展经营范围的，重新制定资产运营方案，灵活改变经营范围，确保资产能够持续运营，稳定获得预期收益；不宜继续实施的，及时终止运营，尽快收回本金和应有收益资

金，根据市场需要调整方向，重新用于发展前景较好的优势产业项目。二是针对长期闲置、效益差甚至亏损的扶贫项目资产，所有权人要立足当地实际，积极对接相关经营主体，坚持市场导向，切实发挥各级力量，通过股份合作、业务托管、合作经营、改制重组、收回本金等方式，提升资产的运营管理水平和盈利能力，盘活用好扶贫项目资产。

2. 盘活扶贫项目资产。一是对跨乡跨村的经营性资产，量化确权给多个村集体的，可采取合股联营方式破解后续管理难题。组织具备资产所有权的相关村集体，经民主决策研究通过后，采取合股联营方式，将资产授权给县级或乡级进行“五统一”管理，即“统一确定经营管护权属、统一制定运营管护方案、统一明确资产绩效目标、统一研究收益分配办法、统一开展资产动态监管”。“五统一”管理过程中的决策、意见、结果，第一时间通报给相关确权村，并由确权村和授权的县或乡同步开展公示公告。二是鼓励和引导县乡村结合实际情况，探索成立专门的扶贫项目资产管理公司，或由现有国有资产管理平台开展经营，提高扶贫项目资产的抗风险能力。

（三）实现“三化管理”。

1. 台账化管理。为解决资产底数不清、情况不明问题，由乡村振兴、发改、民宗、农业农村、自然资源部门负责，分别对本系统扶贫项目资产实行台账化管理。市、县、乡、村四级都要建立内容完备的扶贫项目资产动态管理台账，将相关数据、信息逐项做好登记，全面掌握资产基本状况、确权、运营管护、收益、盘活处置及包保责任人等情况。按照“账实相符”要求，

实行动态管理，乡、村两级实时更新资产变化情况，乡镇每月20日前上报台账更新数据，县级每月25日前统一动态更新台账内容，同时报市级相关行业部门备案。

2. 清单化管理。为解决工作点多面广、缺乏条理问题，由乡村振兴、发改、民宗、农业农村、自然资源部门负责，分别对本系统扶贫项目资产实行清单化管理。要制定并落实五份清单，一是责任清单，纵向制定市、县、乡、村四级管理责任清单和资产包保责任清单，横向制定相关部门管理责任清单；二是任务指标清单，将后续管理工作逐条列项进行细化、量化，便于对照执行、考核成效；三是运营状况清单，对经营性资产运营状况每季度调度一次以上，将长期闲置资产（闲置6个月以上）、效益较差资产（年收益率低于3%）、亏损资产、待处置资产（已启动资产处置程序）、已处置资产（完成处置程序）、待盘活资产（已启动盘活程序）、已盘活资产（完成盘活程序）形成清单，作为后续管理重点；四是现场核查清单，将资产从确权登记到收益分配等全流程的检查重点，逐条梳理出来，市级部门按照资产总数10%的比例，县、乡、村按照100%的比例，进行资产现场核查，填写现场核查清单，作为履行各级监管职责的依据；五是发现问题清单，将资产审计、巡视巡查、第三方核查、各级抽查督查等发现问题，汇总形成问题清单，作为各地、各部门开展自查自纠和问题整改的工作参考，强化“红线意识”。

3. 网格化管理。为解决资产监管不及时、难以常态化的问题，与防返贫监测网格化管理工作相结合，按照“多网合一”

原则，将扶贫项目资产的日常监管纳入网格化管理范围，与防返贫监测同安排同部署。以项目所在地为依据，将资产纳入到对应网格内，由网格员负责资产的日常监管工作。实行“月排查”制度，组织网格员每月对资产现行状况走访排查一次以上，形成专门的排查记录和影像资料档案，同时对资产变化情况、存在问题、面临困难等及时上报，村、乡两级网格长逐级受理，能够解决的第一时间落实相关举措，无法解决的及时上报县级资产管理办公室研究办理。

（四）实施“三位一体监督”。采取分级负责、部门监管和社会监督相结合的方式，层层落实监管责任，有效防范和化解风险。

1. 分级负责。即由**市级负责监管**，乡村振兴、发改、民宗、农业农村、自然资源部门分头负责，对各自系统的扶贫项目资产进行指导、监督；**由县级负责统管**，县扶贫项目资产管理领导小组及其办公室负责对资产使用、经营、处置、收益分配等进行统筹管理；**由乡级负责主管**，可组建乡级扶贫资产管理办公室，对扶贫项目资产全过程监管；**由村级组织负责直管**，落实村级资产民主决策程序和后续管理各项具体工作任务，担负起明确到村集体的所有权、经营权、管护权、收益权、处置权等相应权利义务，同时指导到户资产的经营和管理。对确权到村集体的扶贫项目资产，村级组织要负起监管责任。

2. 部门监管。开展专项核查，由乡村振兴、发改、民宗、农业农村、自然资源部门会同财政部门，开展每年度扶贫资产专项核查工作，必要时可聘请有资质的第三方进行清产核资。

开展专项审计，由审计部门负责，开展每年度扶贫项目资产全面审计或抽查审计，及时发现问题，督促整改到位。对违法违规问题，移交纪检、司法机关处理。开展纪律检查，由纪委监委机关负责，对扶贫项目资产后续管理过程中发生的虚报冒领、截留私分、贪污挪用、侵占套取、挥霍浪费、非法占用、腐败问题、违规处置扶贫项目资产及收益等各类行为，依规依纪依法严肃追责问责。

3. 社会监督。群众监督，严格落实公告公示制度，及时公布扶贫项目资产运营、收益分配、处置等情况，每项资产均须制作“资产卡”并在所在地“上墙”公示，及时更新完善资产卡信息，确保资产的唯一性和信息的准确性，主动接受群众。同时发挥好驻村工作队、村务监督委员会、村集体经济组织监事会等监督作用。**第三方核查**，市、县两级均可委托有资质的第三方专业机构，对扶贫项目资产后续管理情况进行专项核查、抽查，从客观、专业的角度加强监管力度。**畅通反馈渠道**，社会各界在监督扶贫项目资产过程中发现的问题，均可通过各类信访举报渠道进行反馈，也可通过12317监督举报电话、12345政务服务热线（双线并行）进行反馈。

四、组织保障

（一）加强组织领导。严格落实“四个不摘”要求，充分认识加强扶贫项目资产后续管理的重要性，以“精准、高效、规范”为原则，围绕“谁来管、管什么、怎么管”，将其纳入巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接工作任务中统筹研究部署，各乡镇要根据本方案，结合实际情况制定具体的工作方

案、管理办法或细则。坚持“中央统筹、省负总责、市县乡抓落实”的工作机制，**市政府**负责组织制定完善相关制度，定期开展评估和清查，强化监督管理，同时组织各县（市）区开展资产监管工作。**县（市）区政府**对本地区扶贫项目资产后续管理履行主体责任，负责建立动态管理台账，做好扶贫项目资产逐一登记造册、运营管理、收益分配、清查处置等具体工作，落实绩效管理职责。**乡镇政府**要加强扶贫项目资产后续运营的日常监管，落实好权属划分、登记造册、运营管护、收益分配、清查处置、账务处理、档案管理等具体工作。要指定专人负责资产相关信息资料整理归档工作，确保资产档案资料齐全完整、真实有效。**村级组织**按要求完成资产后续管理相关工作，对确权到村集体的扶贫项目资产，履行好产权所有人的权利义务，同时将资产纳入网格化管理范围，组织网格员每月走访排查，落实监管职责，建立管理档案。**包扶县乡村的各级领导干部**，同时作为县乡村扶贫项目资产的包扶责任人，加强指导、调度、监管，确保资产实现保值增值目标。

（二）明确部门责任。乡村振兴部门，要发挥好统筹协调作用，既不缺位，也要避免多头管理、交叉管理。**五家牵头部门**，即乡村振兴、发改、民宗、农业农村、自然资源部门，要分别做好扶贫资金、衔接资金投入形成的扶贫项目资产的确权登记、运营管护、收益分配、档案管理等工作。**财政部门**，负责做好涉及扶贫资金、衔接资金风险防控和资产监管的相关财政政策和资金保障，并配合五家牵头部门做好扶贫资金、衔接资金和资产规范化管理工作。**农业农村部门**，要按照农村集体

“三资”管理要求，将扶贫项目资产纳入农村集体“三资”管理体系，独立核算、规范入账，有效防止资产权属异化、转移及变更，确保扶贫项目资产的“扶贫属性”；对扶贫项目资产已形成固定资产的，须依法依规计提折旧。**各级行业部门**，包括乡村振兴、发改、教育、民宗、财政、自然资源、住建、交通、水务、农业农村、卫健等部门，要按照职责分工各负其责、密切配合、合力推进、落实到位，根据行业领域资产管理制度和规定，履行行业监管职责。

（三）抓好总结推广。各乡镇要加强对扶贫项目资产后续管理工作总结，做好基层扶贫项目资产管理人员的培训指导和专业人才队伍建设，不断完善扶贫项目资产后续管理措施，广泛开展政策宣传，加强正面引导，及时发现和纠正苗头性、倾向性问题，积累和推广典型经验做法。