NO. 000.00257

000257

中共葫芦岛市委办公室文件

葫委办发〔2020〕38号

中共葫芦岛市委办公室 葫芦岛市人民政府办公室印发《关于加强扶贫资金风险防控和扶贫资产监管的实施意见》的通知

各县(市)区委和人民政府,各市属开发区工委和管委会,市委各部委,市(中、省)直各部门,各人民团体:

现将《关于加强扶贫资金风险防控和扶贫资产监管的实施意见》印发给你们,请结合实际,认真贯彻落实。

中共葫芦岛市委办公室

葫芦岛市人民政府办公室

2020年5月19日

关于加强扶贫资金风险防控和扶贫资产监管的实施意见

为进一步加强和规范扶贫资金、资产管理，建立健全扶贫资金、资产监管长效机制，防控扶贫资金风险，确保扶贫资金、资产保值增值，巩固脱贫攻坚成果，现就加强全市扶贫资金风险防控和扶贫资产监管工作提出如下实施意见。

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，全面落实中央、省、市关于脱贫攻坚的决策部署，坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，进一步建立健全扶贫资金风险防控和扶贫资产监管机制，确保扶贫资金资产管理使用运营的安全性、规范性和有效性，提高扶贫资金使用效益和扶贫资产运营收益，扎实推进脱贫攻坚工作，巩固提升脱贫攻坚成果。

二、扶贫资金风险防控

（一）风险评估对象。

参与扶贫的企业、农村合作社、大户等带贫经营主体为主要评估对象。尚未实施的扶贫项目，对生产规模、销售渠道、带贫能力和政策落实等方面进行评估；已实施的扶贫项目，对产出效益、经营状况、销售渠道、带贫能力、帮扶措施等方面进行评估，为制定风险防控应对措施提供基础依据。

（二）风险防控措施。

1. 建立风险预警机制。各地区要建立带贫主体风险监测机制，定期开展风险评估工作，跟踪了解带贫主体生产经营情况，督促带贫主体制定风险防控和处置措施。加强扶贫资金项目管理，严格执行申报审批程序，完善扶贫项目服务机制。带贫主体要主动加强风险管理，及时评估生产经营过程中的技术风险和市场风险等，完善内部治理结构，建立风险内控制度，与当地政府相关部门建立信息通报机制，共同化解扶贫资金项目风险。

2. 深入推进产销对接。各地区要加强市场信息服务，建立健全扶贫信息监测和发布机制，正确引导生产。加强市场营销设施条件建设，为农产品错峰销售、止损增效、规避风险提供保障。加强品牌打造，鼓励带贫主体申请注册商标，加强品牌宣传。拓宽产品销售渠道，大力发展电子商务，推动批发市场、大型超市和电商平台等与贫困地区稳定对接。

3. 完善带贫减贫机制。各地区要积极改善营商环境，加大对新型经营主体的扶持力度，吸引龙头企业与本地带贫经营主体合作或直接建基地，推进农民合作社规范发展，不断增强带贫主体带动能力。大力推广订单帮扶、股份合作、园区带动、生产托管、资产收益等方式，推动带贫主体创新完善利益联结机制，确保贫困群众稳定分享扶贫收益。支持贫困村盘活集体资源，壮大集体经济，增加集体收入，为贫困户脱贫增收提供多重保障。

4. 加强风险防控培训。各地区要把扶贫资金项目风险防控作为脱贫攻坚培训的重要内容。加强扶贫干部培训，提高做好风险防控工作的能力。加强龙头企业、合作社和创业致富带头人培训，增强各类带贫主体带领贫困群众防控风险、实现脱贫致富的本领。加强贫困群众教育培训，激发贫困群众参与发展的内生动力和自我发展能力。加强宣传和交流，不断强化基层干部、带贫主体、贫困群众的风险防范意识。

（三）风险防控责任。

1. 落实防控责任。按照“花钱必问效、无效必问责”的要求，各地区要把扶贫资金项目风险防控摆在脱贫攻坚工作的突出位置，坚持风险防控和扶贫工作一起研究、一起部署。市级建立健全风险防控调度机制，跟踪了解县级扶贫风险防控工作开展情况，指导县级健全完善风险防控应对措施。县级要落实主体责任，找准风险点，明确责任部门，扎实推进扶贫资金项目风险防控工作。

2. 加强防控指导。各地区应对效益差甚至亏损的扶贫项目建立风险评估、预测预警机制，县、乡两级要指导村集体对接各类新型经营主体，通过股份合作、业务托管、改善经营等方式，提升扶贫资产运营管理水平和盈利能力，坚决防止扶贫资金流失，扶贫资产闲置浪费，确保扶贫资金、资产保值增值。

3. 强化监督检查。各地区要强化监督检查，积极协调纪检监察、审计等相关机关和职能部门，形成全方位、全过程、全覆

盖的动态化监管体系。坚决查处各类违规违纪违法行为，对虚报冒领、截留私分、贪污挪用、侵占套取、挥霍浪费、非法占用、违规处置扶贫资产及收益等各类行为，造成扶贫资产流失损失的，坚决惩处，倒查追责，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

（四）强化资金监管。

1. 规范扶贫资金使用。各地区要严格按照扶贫资金管理相关制度办法，从严管理资金。明确资金使用范围，建立健全资金支持负面清单，着力构建稳定脱贫长效机制。强化资金统筹整合，积极运用以奖代补、先建后补、贷款贴息等财政间接手段，吸引社会资金投入，集中资金合力攻坚。坚持精准扶贫精准脱贫方略，做到扶贫资金使用与建档立卡贫困人口相衔接，确保资金精准使用。将返贫和新发生的贫困人口及时纳入扶贫资金支持范围，对非贫困县、非贫困村的相对贫困人口予以支持。

2. 开展资金动态监控。各地区要完善运用财政扶贫资金动态监控系统，实时跟踪了解财政扶贫资金使用支出情况。在保证系统数据及时准确的基础上，对系统实时预警和查询所发现的问题及时研究解决，做好问题整改。

3. 实施全面绩效管理。各地区要落实全面预算绩效管理要求，将扶贫资金全部纳入绩效管理，对扶贫项目资金管理的各个环节实施全过程跟踪问效。坚持目标导向和结果导向，强化绩效目标管理，加大绩效评价结果应用，对绩效好的项目加

大支持力度，对低效无效的项目不予支持，建立激励约束机制。按照“谁支出、谁负责”的原则，落实绩效主体责任，加强督促指导，切实提高资金使用效益。

三、扶贫资产监管

（五）界定范围类型。

1. 资产范围。2016 年以来使用各级各类财政专项扶贫资金投入形成的扶贫资产纳入管理范围。对 2016 年以前各级各类财政专项扶贫资金形成的扶贫资产，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资产监管。到户类扶贫资产不纳入扶贫资产管理范围。

2. 资产类型。扶贫资产的类型主要包括经营类资产、公共设施类资产。其中，经营类资产主要包括农林牧业项目基地、生产加工设施、光伏电站等固定资产以及扶贫资金直接投入市场经营主体形成的股权、债权等；公共设施类资产主要包括农田水利、供水引水、电力及网络等设施。

（六）厘清权属关系。

明确扶贫资产产权归属，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，依据扶贫资产项目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、乡两级政府分别明确权属关系。对于产权无法清晰界定的，由县级政府按照相关规定和项目实际情况，确定产权归属。

（七）逐一登记造册。

1. 资产登记。在确定权属基础上，县级各类项目主管部门要摸清底数，全面核查，对已形成的扶贫资产应纳尽纳，做到分级分类，逐一登记造册，登记内容包括资产名称、类别、购建时间、预计使用年限、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. 管理系统。扶贫资产管理纳入全国扶贫开发信息系统管理，及时采集更新扶贫资产基础信息、变动情况、收益分配等情况。

（八）资产运营管理。

1. 运营主体。扶贫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。

2. 运营程序。归村集体所有资产经营方式的确定及变动须经村集体民主决策后报乡镇审核备案。改变跨乡跨村及村

级联建的扶贫资金经营方式，须经村集体民主决策同意后，报乡镇审核，县级备案。

3. 绩效目标。扶贫资产运营应明确绩效目标、规范运营程序、有效防控风险，切实惠及贫困人口，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。

（九）资产管护。

1. 管护主体。按照“受益权与管护权相结合”的原则，落实扶贫资产管护责任，明确管护主体和责任人，鼓励探索多形式、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、乡两级政府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。

2. 管护责任。扶贫资产所有权人要切实承担扶贫资产管护的直接责任，确保扶贫资产保值增值。专业性较强的经营类扶贫资产可通过购买服务形式明确管护主体和责任人；公共设施类资产由相应的产权主体落实管护责任人，可通过开发公益岗位等方式解决管护力量不足问题，优先吸纳贫困家庭劳动力参与扶贫资产管护，增加劳务收入。

3. 管护费用。扶贫资产管护费用由县级财政统筹安排，不足部分可从经营收入中据实列支运营管护费用，并严格执行扶贫资金管理负面清单要求。

（十）资产收益分配。

1. 分配原则。资产收益分配应通过民主决策程序提出具

体分配方案并主动进行公开，体现精准和差异化扶持，资产收益优先用于建档立卡贫困人口和用于发展壮大村集体经济，要以有利于“巩固提升脱贫成果”为原则进行分配，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，经民主决策和公告公示等相关程序确定。

2. 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、资产收益等多种方式带动贫困户，实现扶贫资金效益最大化。对已稳定脱贫的人口，应给予差别化、阶梯式奖补政策，鼓励其外出务工、长期务工和稳定务工。

3. 分配标准。资产收益分配坚持劳动致富，“不养懒人”，激发贫困户内生动力。向建档立卡贫困户分配收益时，应当坚持现行脱贫标准，收益分配应留有余地，不分光分净、吊高胃口，在确保稳定脱贫的前提下，实行差异化扶持，巩固脱贫成效；对丧失劳动力的，要结合实际探索有条件受益、有条件支付的方法。严禁简单发钱发物、一分了之、一股了之。已经实施的资产收益扶贫项目要进行完善和调整。

（十一）资产清查处置。

1. 资产清查。产权所有者和相关监管主体应根据扶贫资产运营状况，每年初对上一年度的扶贫资产进行清查，并对上年度资产收益进行清算，及时更新信息，做到账实相符。扶贫资产已成为固定资产的，须依法依规计提折旧。

2. 资产处置。对扶贫资产因自然灾害、发展规划、无法使用或达到使用年限等情形确需处置的，应进行资产评估并履行报批报备手续，产权所有者可采取拍卖、转让、报废等形式对资产进行处置，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基础上，经县级批准备案后实施，防止扶贫资产流失，评估结果须在网站、公开栏等予以公开。扶贫资产处置必须按规定程序办理资产核销，建立扶贫资产核销登记台账。任何单位和个人不得随意处置扶贫资产，不得以扶贫资产为村集体或者其他单位、个人的债务进行抵押担保。

3. 资产盘活。对长期闲置、效益差甚至亏损的扶贫资产，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、改制重组及收回本金等方式，提升资产运营管理水平和盈利能力，盘活用好扶贫资产。处置收入原则上归产权单位所有，原产权单位确不再继续使用的，按照农村集体资产管理办法有关规定执行，所得资金应及时上缴县级财政，按程序统筹用于其他扶贫项目。

（十二）资产监管责任。

落实“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制，市脱贫攻坚领导小组每年例会或专题组织召开联席会议，分析研判扶贫资产所面临形势，指导各县（市）区开展资产监管工作，制定完善相关制度，定期开展评估和清查，强化监督管理；各县

（市）区委、政府要落实主体责任，负责建立动态管理台账，做好扶贫资产逐一登记造册、运营管理、收益分配、清查处置等具体工作。各级纪检监察和审计部门，要对扶贫资产监管工作开展常态化巡察审计，加大监管执纪问责力度。

（十三）加强其他扶贫资产管理。

对未纳入本办法的各类涉农统筹整合、行业帮扶等资金投入到脱贫攻坚工作中所形成的扶贫资产，由资金投入单位负责按照相关行业部门要求纳入监管范围，统筹推进扶贫资产监管工作。整合后的行业扶贫领域资产，原则上须按照行业相关要求进行确权和管理。县、乡两级应掌握其资产的存量、类型、状态等信息情况。

四、强化工作保障措施

（十四）强化组织领导。

各地区要加强对扶贫资金风险防控和扶贫资产监管工作的组织领导，紧紧围绕有效防控扶贫资金风险和扶贫资产“谁来管、管什么、怎么管”制定管理办法或细则，明确责任分工，采取有效措施，抓细抓实抓好。要统筹做好与农村集体资产清产核资工作的有效衔接，切实解决重建轻管问题，确保扶贫资产产权明晰、管理规范、长期稳定发挥效益。

（十五）落实工作责任。

扶贫部门负责综合协调工作，制定常态化会商制度。扶贫、发展改革、民族和宗教、农业农村、自然资源等部门要分别

做好扶贫发展、以工代赈、少数民族发展、国有贫困农场、国有贫困林场等扶贫资金的风险防控和扶贫资产的登记、确权、运营、管护、收益分配、档案管理等工作，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。财政部门负责做好涉及扶贫资金风险防控和扶贫资产监管的相关财政政策和资金保障，并配合扶贫、发展改革、民族和宗教、农业农村、自然资源等部门做好扶贫资金和扶贫资产规范管理工作。农业农村部门要按照农村集体“三资”管理要求，指导乡镇将扶贫资产纳入“三资”管理平台，单独建账、独立核算。

（十六）严格制度机制。

1. 会商协调推进。建立落实联席会、分管领导协调会、领导小组会等推进机制，实行季调度、半年评估分析、年终考核。

2. 联合督查促进。成立市扶贫资金风险防控和资产监管联合督查组，由市财政部门牵头，组织市发展改革、民族和宗教、农业农村、自然资源、扶贫等相关部门，加大对县、区落实主体责任、建立动态管理台账、扶贫资产登记造册、运营管理、收益分配、清查处置等督查力度，创新方式，直面问题，真督实查，建立工作台账和问题清单，对账销号、立行立改。

3. 加强规范管理。把扶贫资产管理纳入全国扶贫开发信息系统管理，各县（市）区组织做好扶贫资产逐一登记造册、运营管理、收益分配、清查处置等具体工作，及时采集更新扶贫资

产基础信息、收益分配等数据信息，落实信息报送制度，对扶贫资产实行动态调整、规范化管理。

4. 执行独立核算。按照农村集体“三资”管理要求，农业农村部门指导乡镇将扶贫资产纳入“三资”管理平台，单独建账、独立核算。

5. 实行约谈问责。对在扶贫资金风险防控和扶贫资产监管中不作为、慢作为的单位及个人，实行通报批评、约谈和问责。

（十七）总结推广经验。

坚持正向激励，对扶贫资金风险防控和资产监管工作突出的地区，在财政专项扶贫资金安排上给予倾斜。各地区要及时总结扶贫资金风险防控和扶贫资产监管工作经验，积极探索切实有效的管理方式，推广好的做法，不断提升工作成效，加强信息报送和政策宣传，注重宣传的引导性和时效性，努力营造全社会关心、支持扶贫工作的良好氛围，为决战决胜脱贫攻坚、巩固脱贫成果、有效衔接乡村振兴战略提供有力支撑。

中共葫芦岛市委办公室　　2020年5月19日印发