

河南省扶贫开发办公室 河南省财政厅

关于扶贫资产管理和到户产业扶持资金使用管理有关政策解读的函

各省辖市、济源示范区扶贫办：

3月16日，省扶贫办会同省财政厅出台了《关于加强扶贫资产管理的指导意见》（豫扶贫办〔2020〕15号）和《关于进一步加强到户产业扶持资金使用管理的通知》（豫扶贫办〔2020〕16号）两个文件，旨在加强扶贫资产管理和规范到户产业扶持资金使用管理，根据各地在实践中反映的典型问题，我们对相关问题进行了梳理，从工作层面予以答疑解惑，现印发给你们，请及时传达至相关县（市、区）。



关于扶贫资产管理方面的政策解读

根据各地实践中反映的问题，结合《关于加强扶贫资产管理的指导意见》（以下简称《指导意见》），我们整理了 19 条有关方面的问题，现予以答复。

1. 在扶贫资产范围中，2016 年以前形成的扶贫资产尽可能追溯资产状态和鼓励将行业扶贫资金投入形成的资产纳入管理范围如何界定？

答：《指导意见》中明确的扶贫资产范围主要是将 2016 年以来使用各级财政专项扶贫资金和贫困县统筹整合的财政涉农资金、社会扶贫资金等投入形成的资产（包括接受捐赠的实物资产）纳入管理范围。这样的考虑基于扶贫资产是以扶贫资金项目台账为基础，通过资金项目延伸形成的扶贫资产，2016 年以来，各级通过财政动态监控系统和全国扶贫开发信息系统，形成了规范完善的扶贫资金项目台账，对于清产核查奠定了基础。对于 2016 年以前形成的扶贫资产，考虑到时间和人员问题，一些资金项目形成的资产已经废弃或消失，还有一些现在仍能正常运行使用，我们要求尽可能追溯资产状态，各地结合实际，对仍能正常运行使用的资产要及时纳入资产管理。行业扶贫资金投入形成的资产考虑到

行业部门有一套本系统的后续管理制度或办法，在我们的要求中是鼓励提倡，能纳即纳。

2. 金融扶贫贴息、直接发放帮扶建档立卡贫困户自身发展的补贴以外，县级金融扶贫风险补偿金、项目前期费用、金融周转金、投资入股、未物化或较难物化成资产项目是否纳入资产管理？

答：《指导意见》中明确“对脱贫攻坚以来扶贫资金形成的资产全面进行清产核资”，类似于金融扶贫贴息、直接发放帮扶建档立卡贫困户自身发展的补贴、县级风险补偿金、雨露计划补贴、危房改造补贴、易地扶贫搬迁补贴、就业交通补贴、项目管理费等无法形成实物资产的不纳入资产管理。投资入股形成的股权要纳入资产管理，进行确权登记。

3. 产业奖补类项目、种植类如苗圃、养殖类如牛羊、鱼类等项目如何确权？

答：产业奖补类项目和 2018 年以前到户增收项目有所区别，产业奖补类项目主要是对贫困户实施产业项目的奖补，以资金奖补为主，无法形成生物资产，参照直接发放帮扶贫困户自身发展的补贴，不纳入资产管理。到户增收项目中如果以资金补贴形式补助贫困户的，不纳入资产管理；如果以牲畜、种苗等实物发放形式补助贫困户的，已经形成相应的生物资产，需要纳入资产管理，具体补助形式根据当时到户增收项目实施方案确定。以实物补贴的按照到户类资产

确权，对于目前已经处置了的资产，在资产管理台账处置一栏填报相应时间、方式和受益。

4. 针对每类资产，是否有单独的表格？比如扶贫专项资金建设的大棚或者扶贫相关林木资产，其品种、数量、金额、生长阶段，以及死亡、毁损等情况是否需要具体登记？

答：《指导意见》中要求“县级人民政府是本区域内扶贫资产管理的责任主体，要明确工作目标，健全工作机制，制定工作方案，建立管理制度，细化工作措施，提供经费保障，全力推进扶贫资产管理工作。”我们也制定了相对统一的扶贫资产管理台账，规范台账管理。县级人民政府要在台账管理基础上可进一步细化，按资产类型建立资产登记明细账，具体格式由各地统一，省里不作统一规定。

5. 结转结余资金形成的扶贫资产如何区分年度？

答：结转结余资金形成的扶贫资产以使用结转结余资金实施的扶贫项目竣工时间来界定形成资产的年度。

6. 个别县(市、区)在改善贫困户生活环境中实施的“六改一增”和“安居工程”(主要用于房屋修缮或增加必要的家具类项目)应为哪类资产？

答：以前年度实施的“六改一增”和“安居工程”项目涉及到增加贫困户必要设施的，形成固定资产的属于到户类资产，需要进行确权登记。

7. 扶贫资产建成后，确权核资时考虑不考虑增值或贬值

问题？资产总值是以投入资金为准，还是以市场价值为准？
若以市场价值为准，怎么界定？需不需要专业机构评估？

答：《扶贫资产管理台账》中资产总值按照项目决算后实际价值填报，不以市场价值为准。对应资金来源构成分为财政专项扶贫资金、统筹整合财政涉农资金和社会扶贫资金。

8. 《扶贫资产管理台账》中“使用年限”是否有具体参考标准？（如道路使用年限为多少年？蔬菜大棚使用年限为多少等是否有标准）

答：《扶贫资产管理台账》中“使用年限”主要根据形成资产所实施的扶贫项目的具体情况而定，在项目实施方案中应有具体表述和体现。

9. 《扶贫资产管理台账》中“规格型号”是否能够统一的问题？

答：《扶贫资产管理台账》中“规格型号”主要根据扶贫资产的主要参数或单位填报，如：牲畜可按照“头、只”单位填报；道路可按照“3.5米×0.18米”规格或者“公里”单位填报；厂房可按照“平方米”单位填报；设施设备可按照规格型号填报等，各地在实际工作中选取有代表性的规格型号填报。

10. 跨村的项目，哪些确权到乡镇，归乡镇管理？哪些确权到行业部门，由行业部门管理？实施的联镇带村项目，

由各镇政府与带贫企业统一签订合作合同，如何确权？确权登记时，确权方式怎样确定，是否需要依据？

答：《指导意见》中明确“对于产权不明确的，由县级人民政府按照相关规定和实际情况，确定产权归属。”县级要在制定扶贫资产管理工作方案、建立扶贫资产管理制度中对相关内容进行明确，针对具体扶贫资产严格确权登记。

11. 资产购建或取得时间，按竣工验收时间，还是审计报告时间？资产预计使用年限，从购建或取得时间算起，还是从建立资产台账的时间算起？

答：《扶贫资产管理台账》中“资产购建或取得时间”按照扶贫项目竣工验收后交付相关单位计算，“预计使用年限”从购建或取得时间算起。

12. 公益性和经营性资产扶贫资产管理台账和到户类扶贫资产台账是否一样？

答：在《扶贫资产管理台账》中需要各地按照公益性资产、经营性资产和到户类资产进行登记管理，使用的是一个台账，但填报内容存在差异，结合资产类型进行填报。

13. 扶贫资产的权属证明，应当由哪个部门确认和发放？是统一由某一个部门，如扶贫办或财政局发放，还是谁主管谁负责，由相关行业部门分别对本部门实施的扶贫资产确权，发放权属证明？

答：《指导意见》中要求严格确权登记，在清产核资、

登记造册的基础上，所有扶贫资产一次确权到位。这里要求的扶贫资产确权是指纳入扶贫资产台账管理，明确产权，为了更好的落实管护责任，明确管护主体，并不是指发放扶贫资产产权证明。关于发放相关产权证明的工作，可有县级人民政府根据相关政策进一步落实。

14. 《扶贫资产管理工作统计进度表》报送问题？

答：从4月份起，我们实施月调度，适时掌握各地扶贫资产管理工作进展情况，各地可能在推进工作中有快有慢，贫困县涉及到的扶贫资产较多，推进工作会慢些；非贫困县涉及到的扶贫资产较少，推进工作会快些，这都是可以接受的，但各地必须确保9月底前完成该项工作。

15. 未纳入扶贫车间管理的转移就业点或标准化厂房是否纳入经营性资产管理？

答：《指导意见》明确“2016年以来使用各级财政专项扶贫资金和贫困县统筹整合的财政涉农资金、社会扶贫资金等投入形成的资产（包括接受捐赠的实物资产）纳入管理范围。”只要这些转移就业点或标准化厂房使用的是上述扶贫资金，均纳入扶贫资产管理，如果具有经营性质的产业就业类固定资产属于经营性资产管理。

16. “用于金融扶贫贴息、直接发放帮扶建档立卡贫困户自身发展的补贴除外。”和“对到户类资产和用于金融扶贫贴息、直接发放帮扶建档立卡贫困户的补贴，应在扶贫资

产台账中明确项目绩效结果及受益对象。”存在疑问。

答：《指导意见》在“扶贫资产类型”将“用于金融扶贫贴息、直接发放帮扶建档立卡贫困户自身发展的补贴除外。”但是在“开展清产核资”里又将“对到户类资产和用于金融扶贫贴息、直接发放帮扶建档立卡贫困户的补贴，应在扶贫资产台账中明确项目绩效结果及受益对象。”初衷是考虑依托扶贫资金项目台账来建立扶贫资产台账，使扶贫资金项目台账和扶贫资产台账能够做到一一对应，在这个前提下，要求到户类资产和直接补贴类资金要明确项目绩效结果及受益对象，这也是扶贫资金项目台账中的内容。3月24日，我们印发《关于加快推进扶贫资产管理工作的函》，拟定了一个全省相对统一的扶贫资产台账，要求对公益性资产、经营性资产和到户类资产进行登记，其中到户类资产登记时，预计使用年限、资产状况、管护责任单位、运营方式、资产处置情况可以不填具体内容。直接补贴类资金不需要在扶贫资产台账中填报。

17. 对不良扶贫资产按规定进行资产评估，可拍卖、转让、报废，请问由谁确定？是主管部门还是使用单位？

答：《指导意见》中明确“对发现扶贫资产运行不良、无法使用或达到使用年限等确需处置的，应遵循真实、科学、公平、可行的原则，按照国有资产或农村集体资产管理的有关规定，进行资产评估并履行相应的报批手续后，可采取拍

卖、转让、报废等形式对资产进行处置。”在执行过程中，具体由谁来确定，是要县级人民政府在工作方案和管理制度中进行明确，资产评估可以选定有一定资质的第三方开展。

18. 扶贫项目和扶贫资产是否是一一对应关系？

答：扶贫项目包括这个项目建设多项内容，可能会形成多个扶贫资产，不能完全简单的认定是一一对应关系，要根据扶贫项目的建设具体内容来确定。如：一个扶贫车间项目形成的扶贫资产可能包括厂房、机械设备等；一个旅游扶贫项目可能形成停车场、旅游设施等。

19. 各市县扶贫资产管理实施方案如何编报？

答：《指导意见》要求，各市县要结合实际，制定本地扶贫资产管理实施方案，并报送省扶贫办、省财政厅备案。市级在编制实施方案时要进一步明确推进扶贫资产管理工作的时间安排、实施步骤并制定相对统一的扶贫资产管理台账；县级在制定实施方案时要建立健全扶贫资产管理的组织领导，制定完善扶贫资产管理相关制度，细化推进扶贫资产管理工作的具体措施，落实扶贫资产管理经费保障。

关于到户产业扶持资金方面的政策解读

根据各地实践中反映的问题，结合《关于进一步加强到户产业扶持资产使用管理的通知》（以下简称《通知》），我们整理了 15 条有关方面的问题，现予以答复。

1. 如何合理确定到户产业扶持资金使用方式和资产所有权？

答：《通知》中明确到户产业扶持资产使用方式包括：直接扶持方式、合作经营方式、资产租赁方式三种，在资金使用方式上，我们鼓励各地多采取直接扶持方式扶持贫困户直接发展产业或通过以奖代补的方式扶持贫困户自主发展产业，不仅充分调动贫困户参与生产的积极性，激发贫困户内生动力，还实现贫困户脱贫致富，另外，通过直接扶持方式，补助资金直接补贴到贫困户，实现精准帮扶。但在实际发展中，一些地方通过合作经营方式或资产租赁方式带动贫困户也较为普遍，为了防止出现“一股了之”“一分了之”等问题，《通知》在合作经营方式和资产租赁方式上重点强调要健全完善利益联结机制，在这两种方式下，收益重点向贫困户倾斜，资产所有权归村集体。

2. 合作经营方式是否存在入股分红嫌疑，具体如何操作才能避免被认定为“一股了之，一分了之”？

答：《通知》中要求大家充分认识扶持到户产业的重要性，针对一些地方存在到户产业扶持资金使用不够规范，带贫减贫机制不够健全，贫困群众内生动力调动不足，简单分钱发物，甚至“一发了之”“一股了之”“一分了之”等现象，滋生和助长了贫困户等靠要思想。进一步围绕“一增收两不愁三保障”脱贫标准，切实把资金用在刀刃上，明确提出了资金使用范围和投向、规范资金使用方式和标准、健全完善利益联结机制、强化资金和项目监管等。《通知》中明确合作经营方式是将到户产业扶持资金以村集体为单位入股到新型农业经营主体，结成联股、联利的共同体，财政资金要形成物化资产并折股量化为相应股权，符合《河南省产业扶持脱贫实施方案》中“合作帮扶模式”和“股份帮扶模式”相关要求，不是简单的入股分红。《通知》的核心是在“健全完善利益联结机制”上，要求“在生产经营中要充分吸纳贫困户参与产业发展或优先选用贫困户参与公益岗位，可采取劳务补助、以工代赈等方式，增加贫困户收入，激发增强贫困户自我发展能力和内生动力。”避免“一股了之”。同时，压实新型农业经营主体的责任，要求新型农业经营主体使用自有资金购买商业保险，分散和降低经营风险，增强履约偿付能力，或通过调节年度间收益分配规模等方式，降低收益波动的影响。在新型农业经营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户权

益，避免“一分了之”。对于贫困户不参与合作经营的，我们将视作“一股了之”。

3. “有条件的地方可探索设立产业扶贫风险补偿金...”，是否可以使用财政专项扶贫资金设立产业扶贫风险补偿金？

答：按照《河南省财政专项扶贫资金管理办法》规定，财政专项扶贫资金不得用于产业扶贫风险补偿金。

4. 合作经营方式中提到的“入股期限可不低于3年，应尽可能延长入股分红期限”是否指入股期限可以是3年以上，也可以3年以下？

答：具体是指村集体与新型农业经营主体签订相关合作协议时，可以注明入股期限为3年(或以上的具体年限数字)，也可以描述为长期有效直至根据实际情况解除协议等。

5. 合作经营和资产租赁方式，涉及利用贫困户每户不超过1万元的资金，具体怎么操作？

答：《通知》中明确的到户产业扶持资金使用标准中分别对合作经营方式和资产租赁方式，投入财政资金规模进行了明确，均是以户为单位，按照户均不超过1万元的标准进行投资。对于一些地方涉及投资规模较大项目，可以根据实际情况适当提高标准，但同时，建立的利益联结机制也相应健全完善。

6. 到户产业项目资金使用方式共三种，其中合作经营方

式，文件规定将到户产业资金以村集体为单位入股到新型农业经营主体，要形成物化资产。是否可理解为经营主体以固定资产抵押后，将财政资金直接拨付到合作经营主体。

答：《通知》中明确“将到户产业扶持资金以村集体为单位入股到新型农业经营主体，结成联股、联利的共同体，财政资金要形成物化资产并折股量化为相应股权。”具体操作中财政资金形成的物化资产可以由村集体自建形成的资产入股，也可以由村集体使用财政资金入股新型农业经营主体后将形成的资产所有权明确为村集体，但必须确保财政资金投入形成的物化资产折股量化为相应股权。在财政资金拨付上，建议按照农业财政资金报账制和国库集中支付有关规定执行。

7. “若不再继续合作的，新型农业经营主体返还入股资金和物化资产归村集体”，结合实际，我们实施的到户增收措施每户 3000-5000 元，如用到户增收资金购置的种羊、建设的贫困户种植大棚，合同到期后，如何让资产归属村集体，最终本金是归村集体还是应该归贫困户？

答：2018 年 9 月 20 日，省扶贫办会同省财政厅印发《关于规范 2019-2020 年县级脱贫攻坚项目库建设工作的意见》（豫扶贫办〔2018〕156 号），明确“不得出现以到户增收、股份分红等帮扶模式替代种植业、养殖业、加工业等项目类型的表述方式。”到户增收措施是产业扶贫项目的一种帮扶

模式，按照到户产业扶持资金使用方式可以归纳到直接扶持方式中，不适用合作帮扶方式的相关要求。

8. “资金租赁方式村集体使用财政到户扶持资金投资建设扶贫车间厂房或购置的相关设施设备”和“通过以村集体为单位入股到新型农业经济主体或村集体直接使用财政资金独立发展经济到户产业扶贫项目的，股权归集体，产生的收益明确到贫困户”这些贫困户是否必须是本村的贫困户？可否带动除本村外的贫困户。

答：按照项目库建设申报流程，项目以村为单位进行申报，经乡镇审核后报县审批。各地在实际操作过程中，要统筹解决贫困村与非贫困村贫困人口脱贫问题，以村集体为单位入股到新型农业经济主体或村集体直接使用财政资金独立发展经济到户产业扶贫项目的，原则上已本村贫困户为主，有利于减少不必要利益关联，确需带动本村外贫困户的，要切实保障好外村贫困户的收益。

9. 入股的新型农业经营主体是否有资格限制？比如注册时间、注册资金等等？入股的新型农业经营主体是否需要投资？入股资金和新型农业经营主体自己投入的资金占比是否有规定？

答：《通知》中要求按照治理结构完善、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原则选好新型农业经营主体。

10. 入股分红收益是否必须在基准利率之上即可？

答：《通知》中明确新型农业经营主体要保障到户产业扶持资金权益不减值不流失，并保障贫困户按照股份不低于银行基准利率的标准享受保底分红，同时维护好贫困户按股分红的权利，避免明股实债。

11. 到户扶持资金项目入库是否还是按照村申报、乡申请、行业部门论证的程序进行？是否能简化程序？

答：任何使用扶贫资金实施扶贫项目都必须按照县级脱贫攻坚项目库建设的程序和标准纳入项目库后才能实施。相关程序不得简化。

12. 资产租赁方式是否可以发展设施农业类项目进行？

答：资产租赁方式是经营性扶贫资产运营的一种方式，通过租赁方式产生收益，和发展设施农业类项目无关。《通知》中明确的村集体使用财政到户扶持资金投资建设的扶贫车间厂房或购置的相关设施设备，以租赁方式获取收益。这里投资建设的扶贫车间厂房或购置的相关设施设备，可以包括相关的设施农业。

13. 合作经营方式是否不按照股权进行收益，按照合同约定收益，合同到期后股金全额返还村集体？

答：《通知》中明确的合作经营方式是将到户产业扶持资金以村集体为单位入股到新型农业经营主体，结成联股、联利的共同体，财政资金要形成物化资产并折股量化为相应

股权。新型农业经营主体与村集体之间签订带贫协议，明确双方权利义务、村集体股份额度、村集体收益规模、协议期限及到期后相关事项等。

14. 贫困户享受直接帮扶补助 1 万元（最高 2 万元），是否该户还可以作为合作经营、资产租赁投资户，再次投入 1 万元，该户累计金额总金额不超 2 万元？

答：《通知》是为了解决一些地方存在到户产业扶持资金使用不够规范，带贫减贫机制不够健全，贫困群众内生动力调动不足，简单分钱发物，甚至“一发了之”“一股了之”“一分了之”等现象，加强到户产业扶持资金使用管理，规范到户产业扶持资金使用方式，提高到户产业扶持资金使用效益而制定的政策。对于贫困户脱贫增收的帮扶措施很多，《通知》中明确“原则上每户单个项目不超过 1 万元，每户补助累计不超过 2 万元”是考虑到扶贫资金规模以及现在发展产业的现实需求，各地在实际帮扶中一定要结合实际，统筹贫困村与非贫困村贫困人口脱贫问题，要选准到户产业扶持项目，切不可层层加码，垒大户，造成简单分钱发物，滋生和助长了贫困户等靠要思想。

15. 财政扶贫专项资金投入到村形成固定资产发展产业项目，作为村级集体资产进行受益，是否算做是到户产业？

答：《通知》中明确到户产业扶持资金是指用于扶持贫困户直接发展产业或以贫困户为单位通过间接方式带动贫困户

增收脱贫所投入的财政资金。但产业发展项目或村集体项目形式多样、方式众多，是否属于到户产业扶持项目要看该项目立项时是否符合上述要求，如果不符合上述要求，按照符合产业发展项目或村集体项目方式方法执行。

