

“三农”决策要参

2022 年第 19 期（总第 405 期）

清华大学 中国农村研究院

2022 年 8 月 8 日

西部地区扶贫资产管理实践与启示^{*} ——基于陕西省宝鸡市的探索

内容摘要：管好用好扶贫资产，既是巩固拓展脱贫攻坚成果和全面推进乡村振兴的关键举措，也是实现共同富裕的题中应有之义。对此，陕西省宝鸡市勇于探索、抓早动快、先行先试，通过“持续加强顶层设计、全面夯实基础支撑、建立长效管理机制”等，率先探索出一条扶贫资产管理新路子，初步实现了扶贫资产底子清、产权明、机制全、效益好，为西部地区扶贫资产管理积累了宝贵经验。

关键词：西部地区 扶贫资产 宝鸡市

*本文为 2021 年度中央农办、农业农村部乡村振兴专家咨询委员会软科学课题（编号：ZNB202111）“县乡村统筹视角下的农村基本公共服务水平与提升路径、对策研究”的部分研究成果。

长期以来，特别是党的十八大以来，大量扶贫资金投向贫困地区，为打赢脱贫攻坚战奠定了坚实基础。与此同时，也形成了规模庞大的扶贫资产。进入全面推进和实施乡村振兴阶段，如何管好用好这些已经形成或正在形成的扶贫资产，确保其持续发挥效益，是一项极其重要的现实课题，对巩固拓展脱贫攻坚成果和全面推进乡村振兴，以及实现共同富裕，具有基础性保障作用。对此，陕西省宝鸡市做了一些有益探索。

宝鸡市地处陕西省关中西部，下辖4区8县，是陕西省第二大城市。脱贫攻坚战打响以来，全市建档立卡的15.6万户54.5万人“两不愁三保障”全部达标，5个贫困县全部摘帽，521个贫困村全部退出，区域性整体贫困得到解决。2021年2月，中共宝鸡市委员会荣获“全国脱贫攻坚先进集体”。在打赢脱贫攻坚战中，宝鸡市高度重视扶贫项目资产管理，自2018年7月起，按照依法依规、统筹结合、民主管理、公开透明的工作思路，率先启动扶贫资产管理工作。据统计，2013—2020年，全市共投入各类扶贫资金148.85亿元，形成扶贫资产94.15亿元，其中公益性资产50.34亿元，经营性资产26.25亿元，到户类资产17.56亿元。宝鸡市通过“持续加强顶层设计、全面夯实基础支撑、建立长效管理机制”等，率先探索出一条扶贫资产管理新路子，初步实现了扶贫资产底子清、产权明、机制全、效益好，并积累了宝贵经验。

一、持续加强顶层设计

在精准扶贫、精准脱贫过程中，宝鸡市把扶贫项目资产管理摆

在重要位置，注重加强顶层设计和系统布局谋篇，建立扶贫资产管理制度框架体系，构建了“大”扶贫资产管理格局。

第一，搭建制度体系。2018年，宝鸡市以农村公共基础设施管理破题，出台《关于加强农村公共基础设施管理助力脱贫攻坚的意见》，并制定通村公路、农村小型水利工程、农村公厕、农村幸福院、村卫生室、农村公共文化设施和农村体育健身设施7个管理办法，对管护责任、管护队伍和财政投入等作了详细规定。2019年，在对基础设施管理探索基础上，出台《关于做好扶贫资产管理工作的指导意见》，进一步扩大资产管理范围，明确在扶风、太白、千阳3县开展试点。2021年，出台《关于加强扶贫项目资产后续管理的实施意见》，修订完善《关于加强农村公共基础设施管理巩固拓展脱贫攻坚成果促进乡村振兴的意见》，并在上述7个管理办法基础上，将农村电力设施、农村生活垃圾、生活污水处理设施也纳入管理范畴。同时，宝鸡市还把扶贫资产管理作为全市巩固脱贫成果“十大提升行动”之一。这些制度体系搭建起扶贫资产管理的“四梁八柱”。

第二，组建工作机构。宝鸡市成立了贯通市、县、乡、村四级的扶贫资产管理机构，并明确规定相应工作职责。市级成立扶贫资产管理工作领导小组，由分管副市长任组长，统筹协调全市扶贫资产管理；同时，抽调市级有关行业部门相关负责人设立工作专班，负责日常管理工作。县级成立扶贫资产管理中心（办公室）和清产核资工作小组，负责资产摸底、台账管理、评估确权、资产移

交、管护培训等工作。乡镇成立扶贫资产管理办公室，负责建立台账、督导村级资产收益分配和资产处置等工作。村级由村两委干部、资产管理专干和管护员组成管理办公室，负责建立村级台账和日常运行管护等。

第三，实行网格化管理。宝鸡市推行横向到边、纵向到底的扶贫资产网格化管理模式。在横向上，注重发挥并夯实行业部门的职能作用，制定行业资产管理制度，建立行业资产台账，加强行业资产监管等。同时，市级还建立行业部门工作联系机制，实行月报制度，推动行业部门责任有效落实。在纵向上，市、县、乡、村均成立扶贫资产管理机构，压实县级政府主体责任、镇级属地管理责任和村级日常管理责任。

二、全面夯实基础支撑

宝鸡市特别注重扶贫资产的规范化管理，结合实际，创新思路，重点突出界定范畴、摸清底数、明确产权、建立台账等关键环节，为后续管理奠定了坚实基础。

第一，明确界定资产范畴。从类型来看，宝鸡市把扶贫资产划分为经营性资产、公益性资产和到户类资产三类。经营性资产是指具有经营性质的房屋、机器设备、股权份额等；公益性资产是指公益性基础设施和公共服务类固定资产，如交通道路、文化教育等设施；到户类资产是指为支持贫困户发展生产所形成的生物资产或固定资产等。从时间和来源看，宝鸡市把2013年以来使用各级财政专项扶贫资金、财政涉农统筹整合资金、行业资金、苏陕协作资金和

社会扶贫资金投入形成的资产（包括捐赠的实物资产）全部纳入管理范围。

第二，精准摸清资产底数。宝鸡市采用“两线并轨”的方法摸清资产底数。一条线是自上而下，即由财政部门根据年度资金下达情况，与行业部门对账，再由行业部门结合年度项目计划与镇、村核实资产状况。另一条线是自下而上，即由村两委根据当前村、户资产情况找准项目实施年度和资金投入情况，并与镇对账，镇按行业分类汇总后与行业部门对账。通过“一上一下”比对，实现了“资产清、项目清、资金清”。

第三，科学划归资产权属。宝鸡市采取成立清产核资小组、购买第三方服务方式，按照“分类推进”原则开展资产确权。对公益性资产依据项目审计报告确权；对运营良好的经营性资产，确权双方无异议的，以镇、村为单位，由行业部门成立清产核资小组评估后，依据评估报告确权；对运营不良的经营性资产，或确权双方有争议的项目，聘请第三方机构评估后，依据评估报告确权。同时，在确定权属基础上，分级登记造册，发放产权证书。

第四，建立资产管理台账。宝鸡市按照资产类型分类建立管理台账，将资产投入年度、原值现值、类型属性、确权移交等信息纳入农村集体资产清产核资信息系统和全国防返贫动态监测系统，实行信息化管理，实时统计分析数据，进行动态监测预警。同时，加强档案管理，印发规范扶贫资产档案管理工作导引，按照制度文件、过程性资料、确权移交、资金资产台账、资产管理等分类管理、统

一保存。

三、建立长效管理机制

打赢脱贫攻坚战后，宝鸡市把扶贫资产后续管理作为重中之重，通过实施分类管理^①，初步建立起扶贫资产的长效管理机制。

第一，公益性资产纳入农村基础设施管护范畴。宝鸡市明确提出，把脱贫攻坚以来形成的公益性资产全部纳入农村公共基础设施范围进行统一管护。在责任体系上，建立行业部门指导、县区政府统筹、镇村组织落实的管理责任体系。在管护队伍上，优先选用脱贫不稳定户、边缘易致贫户、低保对象、特困人员等农村低收入人口，也鼓励村干部、志愿者兼任义务管理员。同时，合理确定管护人员数量，比如1000人以下的行政村不超过8人，每人每月补助不低于600元。在资金投入上，探索推行财政专项资金、行业补助资金、村集体经济收益、农户付费多元投入机制，过渡期内市县政府每年按一定比例给予补助，比如通村公路每公里补助3000元，市县财政按3：7比例分担。

第二，逐步理顺经营性资产运营机制。宝鸡市通过五项机制，提高经营性资产运营质量。推行市场化机制，根据村集体不同状况，分别采取自主经营（村集体+优势产业）、村企联建（龙头企业+村集体+优势产业）、保底分红（龙头企业+村集体）、股份合作（龙头企业+村集体）等多元化运营模式。建立全流程风险防范机制，严

^①公益性资产和经营性资产是后续管理的重点和难点。因到户类资产由贫困户自我管理，村级监督，故在此不做过多讨论。

把项目入库关、运营审核关、资产监控关和制度落实关。实行“三色管控”预防风险（绿色表示运行正常、黄色表示闲置或存在流失风险、红色表示流失或受损）。优化收益分配机制，对收益未明确规定的采用民主决策程序提出分配分案，并履行相应审批程序，收益重点用于产业提质增效、项目运行管理和村级公益事业。建立折旧机制，明确折旧最低年限，由资产所在的村集体申请，逐级报批。建立资产处置机制，县区每年对资产运营情况进行清查，对确需处置资产，召开有脱贫户代表参加的村民代表大会征求意见，开展评估并向管理部门备案，及时向群众公开，接受监督。

总之，通过以上三方面的探索实践，宝鸡市扶贫资产管理取得明显成效。管理制度体系更加健全，从政策层面有力回答了扶贫资产“谁来管”“管什么”“怎么管”的问题，实现了资产管理的制度化、规范化和标准化。管理基础更加坚实，随着一系列制度逐步落地落实，实现了扶贫资产所有权明确、经营权规范、收益权保障、处置权明晰、监督权落实。管理综合效益持续提升，经营性资产既达到了保值增值目标，又发挥了带贫益贫作用，比如宝鸡市扶风县2.32亿元经营性资产，年收益约1600万元，带动脱贫人口3.2万余人；公益性资产管理既拓宽了就业岗位，稳定了管护队伍，又实现了有人管、有钱管、有机制管的目标，目前全市共设置乡村公益性岗位8100个，开发基础设施管护岗位7409个，安置脱贫人口1.1万人。同时，扶贫资产管理也倒逼基层治理能力和水平提升，群众民主参与、监督意识、法治观念等极大改善。

四、启示与政策建议

宝鸡市通过持续加强顶层设计、全面夯实基础支撑、建立长效管理机制，确保扶贫资产稳定良性运转。这些实践做法对西部地区扶贫资产管理具有一定启示意义。为更好推动西部地区扶贫资产管理，我们建议：

第一，扶贫资产管理要坚持高位推进、系统谋划。扶贫资产涉及面广，资产形成过程复杂，这一特点决定了要搭建大扶贫资产管理格局，建立健全扶贫资产管理机构，发挥各级政府、行业部门、村组、农户、企业、社会组织等作用，明确各主体责任清单。加强制度框架体系建设，更加注重制度设计的针对性和实操性，详细规定运营管护、队伍建设、经费管理、收益分配、监督考核、资产处置、风险防控等关键环节。同时，把扶贫资产管理纳入乡村振兴战略框架，继续发挥资产收益促进农户持续增收作用。

第二，扶贫资产管理要注重打牢基础、夯实基层。扶贫资产管理流程性很强，是一项系统工程，需要树牢抓基础、强基层的鲜明导向。一方面，结合本地实际，合理确定资产管理范畴，摸清底数、界定产权、建立台账，打牢后续管理基础。另一方面，注重打通“最后一公里”，持续推进管理重心下移，县政府、镇政府以及行业部门要常态化督促指导村委会、村集体经济组织落实责任。加强村级组织建设，选优配强村两委成员，不断强化其责任和担当意识，推动资产管理制度在村一级落地见效。

第三，扶贫资产管理要突出群众参与、普遍受益。调动农户积

极性，让农户广泛参与是扶贫资产管理的内在要求。针对公益性资产管理，调整优化公益性岗位，优先聘用低收入农户、边缘易致贫农户参与管护，并逐年提升岗位补贴。针对经营性资产运营，要不断健全利益联结机制，强化经营主体社会责任，让有劳动能力的农户最大限度参与生产经营，提升其可持续发展能力；对无劳动能力的农户要保障其资产分红权益。此外，加大对扶贫资产管理相关制度的宣传力度，把农户作为重点宣传对象，通过印发活页、上门讲解、村务公开栏、微信群、QQ群等渠道，保障农户的知情权、参与权、表达权、监督权，真正让农户做扶贫资产管理的“明白人”。

第四，扶贫资产管理要坚持分类施策、差异管理。实行差异化管理是由扶贫资产类别决定的。一方面，建议分别制定经营性、公益性和到户类资产管理办法。比如公益性资产，可借鉴推广宝鸡市把公益性资产纳入农村基础设施范畴进行统一管护这一做法。同时，积极探索购买服务、公司运营、市场运转管理模式，如宝鸡市陇县在各村建立物业公司，对全县农村公共基础设施实行物业化管理。另一方面，重点关注不同类别资产管护运营的制约因素。公益性资产要持续拓宽管护资金渠道，在加大政府投入基础上，注重发挥经营性资产作用，提取部分经营性资产收益用于公益性资产管护，探索多元经费投入机制。经营性资产要持续优化完善运营机制，更好发挥市场作用，具备条件的地方可成立专业化资产运营管理公司，加强运营效益监管评估，确保经营性资产保值增值。

第五，扶贫资产管理要强化队伍建设、提升专业能力。管护力

量薄弱、缺乏本土经营人才是扶贫资产管理普遍存在的短板。一是加大培训力度，定期对管护人员、村干部等开展培训，促使其熟悉政策要求，明确管护运营标准，提升管护运营技能。二是针对当前农村“空心化”“老龄化”现象，加快农村综合改革进度，提升农村基础设施和公共服务水平，吸引外出经商务工人员、退役军人、高校毕业生等返乡，或引入专业化团队参与资产运营管护。三是可考虑成立本村扶贫资产管理顾问委员会，聘请本村在外的知识分子、企业家、能人等参与到扶贫资产管理中，为扶贫资产运营管护献计献策。

西安交通大学公共政策与管理学院

黎 洁 王维博 容莉莉



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）