

内蒙古自治区人民政府关于加强 扶贫资产管理的指导意见（试行）

内政发〔2019〕18号

各盟行政公署、市人民政府，自治区各委、办、厅、局，各大企业、事业单位：

党的十八大以来，各地区持续加大对脱贫攻坚资金投入力度，形成了大量扶贫资产，在夯实贫困地区基础设施、改善生产生活条件、促进贫困人口增收和壮大农村牧区集体经济等方面发挥了重要作用。但从目前实际情况看，扶贫资产管理工作中还不同程度地存在着主体缺失、日常监管不到位、长效机制不健全等问题，亟需不断强化管理。为进一步确保扶贫资产保值增值、发挥长期效益，保障脱贫的可持续性和稳定性，夯实巩固拓展脱贫成果基础，根据《中共中央 国务院关于打赢精准脱贫攻坚战三年行动的指导意见》（中发〔2018〕16号）、《中共中央 国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》（中发〔2016〕37号）等文件精神，结合自治区实际，现就加强扶贫资产管理提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为

指导，全面贯彻习近平总书记关于扶贫工作重要论述精神，认真落实党中央、国务院决策部署，坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，进一步发挥资金资产保障作用，落实扶贫资产管理责任，健全扶贫资金管理体系和运行机制，充分发挥扶贫资产效益，保证扶贫资产的完整性、安全性和长效性，持续发挥带贫减贫防止返贫作用，为打赢脱贫攻坚战提供坚强保障。

（二）工作目标。积极探索扶贫资产管理有效路径，全面开展扶贫资产核查和管理工作，构建资产底数清楚、产权归属明晰、类型界定科学、主体责任明确、运行管理规范扶贫资产管理制度，切实防范扶贫资产闲置、流失等现象发生，保障扶贫资产所有者、经营者合法权益，使扶贫资产最大限度发挥作用，推动构建长效稳定的带贫减贫机制。

（三）基本原则。

——坚持因地制宜，分类指导。根据扶贫资产的资金来源、资产类型、资产权属、受益范围等，因地制宜、分类指导，建立多形式、多层次、多元化的扶贫资产管理模式，制定符合地区实际的具体办法或细则。

——坚持科学运营，安全有效。在扶贫资产科学分类和确权明晰的基础上，进一步明确扶贫资产的登记备案、运营维护、收益分配、处置和监督管理等工作要求，科学规范实施扶贫资产管理流程，建立扶贫资产管理台账，提高扶贫资产经营管理水平，确保扶贫资产保值增值、运转高效、持续发挥效益。

——坚持群众参与，保障权益。扶贫资产管理工作在充分尊重群众意愿的前提下，实行民主决策、民主管理、民主监督，完善民主议事机制，切实保障群众对扶贫资产的知情权、参与权、监督权，让贫困群众成为扶贫资产管理的参与者和受益者。

——坚持公开透明，强化监管。坚持公示公告制度，将扶贫资产的权属、运营管护、收益分配、处置等情况，通过媒体、网站、公务公开栏等分级公示公告，定期将年度扶贫资产运管情况向社会公开，接受监督，提高资产运营透明度，确保扶贫资产管理工作在阳光下运行。

二、扶贫资产管理范围和类型

(一) 扶贫资产管理范围。2012 年以来使用各级各类财政扶贫资金（财政专项扶贫资金、统筹整合用于脱贫攻坚涉农涉牧资金、京蒙协作及结对区帮扶资金、地方债券用于支持脱贫攻坚资金等）、由扶贫部门管理的行业扶贫和社会扶贫等资金投入形成的扶贫资产。

(二) 扶贫资产管理类型。扶贫资产分为公益类扶贫资产、经营类扶贫资产和到户类扶贫资产。

公益类扶贫资产主要包括使用扶贫资金建设的道路交通、农田水利、供水饮水、电力等公益性基础设施。

经营类扶贫资产主要包括使用扶贫资金建设的农林牧生产加工设施、仓储物流设施、旅游服务设施、电商服务设施、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、债权等股权类资产。

到户类扶贫资产主要包括通过财政扶贫资金发放或补助形式帮助贫困户自身生产发展所购建的生物性资产或固定资产。

三、管理内容和程序

(一) 清晰界定扶贫资产的所有权。依据项目的资金构成和项目实施方式，可以将扶贫资产产权界定为单一主体或多个主体。扶贫资金直接到户到人形成的资产，产权原则上归属个人。投入到嘎查村项目形成的资产，产权原则上归属嘎查村集体；村级联建项目形成的扶贫资产，根据资金投入比例或事先约定确定各联建嘎查村的所有权比例。旗县（市、区）、苏木乡镇两级跨乡村组织实施的项目形成的资产，产权归属旗县级国有资产管理部門；整合后的行业扶贫领域资产，原则上需按照行业相关要求进行确权和管理；产权无法清晰界定的，由旗县（市、区）人民政府按照相关规定和项目实际情况确定产权归属。扶贫资产所有权人要切实承担扶贫资产运营管护的直接责任，严格按照相关政策制度管理和运营资产，确保扶贫资产保值增值。

(二) 精准核实登记扶贫资产。在确定扶贫资产权属基础上，由旗县（市、区）主管部门指导，对本行政区域内已建成的扶贫项目及资产进行全面核查，逐级登记，建立扶贫资产管理清单，对已形成的扶贫资产应纳尽纳、分级逐一登记造册，明确各项扶贫资产的身份信息。登记内容包括但不限于资产的名称、类别、购建时间、预计使用年限、数量、单位、原始价值、资金来源构

成、资产净值、所有权人、使用权人和收益权人等（可扩大等级范围），对扶贫资产的使用变动和收益分配情况需及时补充登记。

扶贫资产档案管理实行“一账统管”模式，按资产权属对旗县（市、区）、苏木乡镇、嘎查村三级已形成的资产分级登记造册，由旗县（市、区）扶贫部门建立总台账集中统一管理，相关档案由苏木乡镇、嘎查村逐级建档，行业主管部门归口审核确认后，由旗县（市、区）扶贫部门建立总台账集中统一管理，确保账账相符、账实相符。

（三）规范扶贫资产运营管理。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，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。产权归属到户类扶贫资产的，由贫困户自行确定自主经营或委托经营，嘎查村委会要做好资产经营指导工作，经营方式发生转变时须到嘎查村委会登记备案。扶贫资产产权归属嘎查村集体所有的，按照农村牧区集体“三资”管理规定进行管理，单独建账、独立核算，经营方式的确定及变动，经苏木乡镇同意并召开村民大会或村民代表会议通过后，报苏木乡镇备案。村级联建扶贫资产经营方式发生转变，须征得各联建嘎查村民民主决策同意，并报上级主管部门审批。扶贫资产产权归属国有资产的，按照国有资产管理规定进行管理，经营方式的确定及变动，须由旗县（市、区）主管部门提交方案，由旗县

（市、区）人民政府研究决定。

扶贫资产经营应明确绩效目标、规范经营程序、有效防范风险，确保发挥经济效益、生态效益和社会效益。扶贫资产经营要严格规范程序，坚持民主决策、上级审批、公告公示、协议约束原则，依法履行相关程序，实行公开公正、阳光操作。重点加强对嘎查村集体以自营、承包、租赁等方式经营或投入到合作社、企业等经营主体的经营性扶贫资产管理。经营不善或无能力经营的，移交苏木乡镇或旗县（市、区）统一经营。要严格防控风险，根据扶贫资产类别及经营方式，有针对性地制定风险防控措施和应急预案。对于经营风险较高的各类项目，实施主体应当建立有效的风险防范机制，分散和降低经营风险，增强履约偿付能力。

（四）加强扶贫资产管护。按照“受益权与管护权相结合”原则落实扶贫资产管护主体，每项资产应按照“谁主管、谁负责”的原则，明确责任单位和具体责任人管护责任，鼓励各地区探索多形式、多层次、多样化的管护模式。公益类扶贫资产由相应的产权主体落实管护责任人，可结合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。经营扶贫类资产以承包、租赁等方式经营或投入到合作社、企业等经营主体的，应通过合同条款明确扶贫资产的管护单位和责任人；专业性较强的经营类扶贫资产也可通过购买服务方式明确管护主体和责任人。

扶贫资产管护费用由各旗县（市、区）财政统筹安排，可从

经营收入中按照不高于 1%的比例据实支出运营管护费用，并严格执行扶贫资金管理负面清单要求。扶贫资产已成为固定资产的，须依法依规计提折旧。运营管护人员不得私自利用扶贫资产以抵押、担保等方式进行融资。

（五）规范资产收益分配。经营类扶贫资产产生的收益要落实到相应产权人，按照有利于巩固脱贫成果的原则进行使用，分配方案可按照“产权人提方案、上级主管单位审核、旗县级人民政府审批备案”的流程，经过民主决策和公告公示等相关程序确定。

嘎查村扶贫资产收益由嘎查村委会提出扶贫资产收益分配使用方案，经村民大会或村民代表大会集体讨论通过，经苏木乡镇审核同意后实施，并报旗县（市、区）扶贫办备案。苏木乡镇、驻村工作队对分配方案的实施进行全程指导监督，分配方案在嘎查村范围内公告公示，公示后按照相关规定将收益及时发放到户到人，并向受益户发放告知书，告知书一式两份。

光伏扶贫电站项目的收益分配使用，按照《国务院扶贫办关于印发〈村级光伏扶贫电站收益分配管理办法〉的通知》（国开办发〔2017〕61号）有关规定执行。旗县（市、区）、苏木乡镇经营类扶贫资产的收益，按照贫困嘎查村优先、集体经济薄弱嘎查村优先、贫困人口集中嘎查村优先的原则统筹分配，用于扶贫产业发展和提质增效、扶贫成效巩固提升、小型公共设施建设以及扶贫资产维护、激发内生动力和能力提升等方面。

扶贫资产收益向贫困户直接分配的，应当坚持现行脱贫标准，在确保稳定脱贫前提下，收益分配留有余地，不分光吃净、吊高胃口。扶贫资产收益除重点用于帮扶老弱病残等缺乏劳动能力贫困人口外，可用于设立公益岗位、奖励补助和发展村级公益事业等方面。加大对收入水平略高于建档立卡贫困人口边缘户群体的关注力度，对因病、因灾、因学、因意外事故等导致家庭生活困难的群众，由嘎查村“两委”提出帮扶方案，经村民大会或村民代表大会通过、报苏木乡镇审核备案后，可使用扶贫资产收益开展即时帮扶解困，防止出现新的致贫。

（六）合法合规处置扶贫资产。产权所有者和相关监管主体要根据扶贫资产运营状况，每年初对上一年度的扶贫资产运行情况进行核查，发现资产运行不良、无法使用或达到使用年限等情形，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，经上级部门批准备案后实施，以确保资产处置程序符合国有资产、集体资产管理办法有关规定，防止扶贫资产流失。

到户的扶贫资产原则上不得随意处置，如需处置须到嘎查村委会提交申请，获得审批后方可处置。处置情况由嘎查村委会登记、苏木乡镇备案。对直接投入市场经营主体形成的股权、债权等扶贫资产，明确合作期限的，合同到期后，扶贫资产统一回收所有权人，由所有权人自主处置。扶贫资产处置所得要用于新的扶贫项目建设，形成新的扶贫资产。任何单位和个人不得随意处

置扶贫资产，不得利用扶贫资产为嘎查村集体或者其他单位、个人的债务进行抵押担保。

（七）强化扶贫资产监督管理。按照“所有权与监管权相独立”原则，构建扶贫资产动态监督检查体系，在各级人民政府的统一领导下，明确资产管理相关规定，扶贫、财政、审计等部门以及社会对扶贫资产管理实行全过程、全方位、动态化监管，加强扶贫资产经营日常监督和绩效考核，定期向本级人民政府汇报监督权履行情况，对扶贫专项资金的受益对象、项目实施、资金拨付、效益发挥等使用管理进行全方位监管，预防违规违法违纪行为发生，确保资金使用安全、资产运营规范。

四、工作保障

（一）加强组织领导。各级人民政府要加强对扶贫资产管理工作的组织领导，紧紧围绕扶贫资产“谁来管、怎么管、如何管得好”，制定工作方案、管理办法或细则，明确责任分工，统筹协调扶贫、财政、审计以及相关行业部门，采取规范扶贫资产登记、确权、管护、处置等措施，逐项落实扶贫资产管理工作。要统筹做好与农村牧区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。

（二）落实工作责任。各部门要进一步加强统筹调度，在各级人民政府的统一安排下，各司其职、各负其责，合力推进扶贫资产管理工作。扶贫部门负责扶贫资产管理的综合协调工作，制

定常态化会商制度，指导做好扶贫资产的登记、确权、运营、管护、收益分配和档案管理等工作，协调财政、审计等部门开展每年度的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。财政部门负责扶贫资产管理的政策支持和资产处置，并对扶贫资产绩效进行考核，确保扶贫资产规范安全、绩效达标。农牧经管部门按照农村牧区集体“三资”管理要求，指导苏木乡镇将扶贫资产纳入“三资”管理平台，单独建账、独立核算。其他各相关行业部门根据职责分工，协同配合、统筹推进，抓好工作落实。

（三）总结推广典型经验。坚持正向激励，对资产管理工作突出的地区给予奖励。加强督促考核，将扶贫资产管理纳入盟市扶贫开发成效考核内容，压实工作责任。各地区要及时总结扶贫资产管理工作情况，大力推广好经验、好做法，积极探索切实有效的扶贫资产管理模式和方式，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、支持扶贫资产管理的良好氛围。

2019年12月21日

（此件公开发布）

抄送：自治区党委各部门，内蒙古军区，武警内蒙古总队。

自治区人大常委会办公厅、政协办公厅，自治区监委，高级人民法院，检察院。

各人民团体，新闻单位。

内蒙古自治区人民政府办公厅文电处

2019年12月30日印发
