

资产收益扶贫新模式助力脱贫攻坚战

资产收益扶贫是精准扶贫机制的重大创新，其创新了涉农资金的供给和使用机制，提升了资金使用效益，密切了当地群众与产业发展的利益联结机制，有利于支持发展壮大贫困村集体经济。

文 | 中国人民大学中国扶贫研究院、中国人民大学农业与农村发展学院 童永胜

《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》（以下简称《决定》）指出，我国扶贫开发已进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺期，中西部一些省（自治区、直辖市）贫困人口规模依然较大，剩下的贫困人口贫困程度较深，减贫成本更高，脱贫难度更大。实现到2020年贫困人口全部摆脱贫困的既定目标，时间十分紧迫、任务相当繁重，必须在现有基础上不断创新扶贫开发思路和办法，坚决打赢脱贫攻坚战。

资产收益扶贫

最初的扶贫方式以扶贫资金直接补贴给贫困户为主，但是这种“输血”式的扶贫方式助长了“等、靠、要”的懒惰思想，不利于形成贫困户自身发展的动力和能力，于是以“造血”为主的产业扶贫方式成为了主流扶贫方式。但是在产业扶贫的实践中，也出现了诸多问题和挑战，比如免费发放种苗、畜苗，帮助农户自己发展畜牧业和特色种植业，由于农户市场经验和经营管理能力不足，独立的、分散的家庭产业发展面临的市场风险降低了产业扶贫资源的投资效率，丧失劳动力的农户甚至不能享受这种产业扶贫政策的红利。

《决定》提出了打赢脱贫攻坚战应遵循

的一些基本原则，例如坚持因地制宜、创新体制机制的原则；突出问题导向，创新扶贫开发路径，由“大水漫灌”向“精准滴灌”转变；创新扶贫资源使用方式，由多头分散向统筹集中转变；创新扶贫开发模式，由偏重“输血”向注重“造血”转变。《决定》中的这些思想原则在各地的扶贫实践中充分贯彻落实，并取得了独特的创新成果——资产收益扶贫。

资产收益扶贫，是扶贫资金直接补贴扶贫和产业扶贫的融合和创新，是在不改变用途的情况下，财政专项扶贫资金和其他涉农资金投入设施农业、养殖、光伏、水电、乡村旅游等项目形成的资产，具备条件的可折股量化给贫困村和贫困户，尤其是丧失劳动能力的贫困户，农民专业合作社和其他经营主体也可以通过土地托管、牲畜托养和吸收农民土地经营权入股，贫困地区水电、矿产等资源开发，可以赋予土地被占用的村集体股权，资产可由村集体、合作社或其他经营主体统一经营，明确资产运营方对财政资金形成资产的保值增值责任，形成合理有效的收益分配机制，相关经营主体利用这类资产产生经济收益后，贫困村与贫困农户按照股份或特定比例获得收益。

资产收益扶贫项目将资本和市场紧密结

合，形成了强劲的扶贫力量。在 2017 全国脱贫攻坚先进事迹报告会上，北京德青源农业科技股份有限公司董事长钟凯民带领企业积极推动的“金鸡产业扶贫计划”，荣获“2017 年全国脱贫攻坚奖创新奖”。德青源以蛋鸡产业为抓手，在国家扶贫政策、资金的支持下，通过市场化运作，创新探索“资产收益扶贫”新模式，已成功在全国多个贫困地区落地“金鸡产业扶贫计划”项目，资产收益扶贫工作已取得明显成效。比如河南洛宁县的德青源金鸡资产收益扶贫项目，带动 280 人就业，并向全县 4913 名低保、五保贫困群众和 37 个贫困村分配资产收益 271 万元，通过代养模式，带动 600 户贫困群众每户年均增收 8000 元以上。

资产收益扶贫的总体要求

在脱贫攻坚的实践和创新中，各地积极探索资产收益扶贫，在推动产业发展和帮助贫困群众增收方面取得了初步成效，但也存在一些亟需规范的问题。为进一步做好财政支农资金支持资产收益扶贫工作，国务院扶贫办出台了《关于做好财政支农资金支持资产收益扶贫工作的通知》(以下简称《通知》)。

《通知》指出了资产收益扶贫的发展方向和指导思想，提出以帮助贫困群众增收脱贫为目标，紧密结合产业发展，完善制度建设和风险管控，规范、健康、有序推进资产收益扶贫，为打赢脱贫攻坚战提供有力支撑。

《通知》提出了做好资产收益扶贫工作应坚持的四条基本原则：一是因地制宜，稳步推进。在试点、示范的基础上，总结出发展资产收益扶贫的一般经验和可靠做法，从而结合地区资源禀赋、交通区位、文化传统等区情，科学高效地实施资产收益扶贫规划。二是产业为本，注重实效。资产收益扶贫仍

是以产业发展为主要拉动力，将贫困人口纳入现代产业链分工，因而产业发展是核心与基础，应结合本地产业发展基础与市场和政策环境选择发展前景最为广阔、最利于惠及贫困人口的主导产业。三是加强引导，强化风控。在选择资产收益扶贫产业和项目实施主体时，应充分考虑市场风险，选择市场回报率稳健的产业和经营实力较强的实施主体，建立健全收益分配机制，兼顾各方利益，确保贫困人口稳定获得资产收益。四是完善制度，规范运行。在完善利益分配机制、项目管理机制与资金监管机制等方面，通过多方参与、科学论证、严格考评，确保资产收益扶贫规范运行。

推进资产收益扶贫机制创新

资产收益扶贫以产业为依托，将自然资源、农户自有资源以及各类扶贫资金资产化，由经济实体以市场化的方式经营，并将收益落实到每个贫困农户，为其带来可持续的财产性收入，从而达到持久脱贫的目标。资产收益扶贫的运行机制，既应适应市场经济发展环境，也应凸显扶贫政策社会效益，通过创新和完善其运行机制，可以更有效地发挥资产收益扶贫的效能。

首先，确定资产类型和范围。用于资产收益扶贫的资产来源，最主要的是利用中央财政和地方财政中专项扶贫资金和其他涉农资金投入设施农业、养殖、光伏、乡村旅游等项目形成的资产，贫困地区水电、矿产、太阳能等自然资源开发，可以赋予土地被占用的村集体和农户股权，获得资源开发带来的分红，村集体的集体土地资源也可入股分红。农户自有资源也可入股，如通过土地托管、牲畜托养和土地经营权流转入股分红。在确定入股比重时，既应考虑农户入股资产

的市场价值，也应突出扶贫导向、合理适度提高贫困户入股比重。

其次，确定投资的产业项目和经营主体。汇集的资产投资于什么产业和经营主体，应立足本地优势产业和优势资源，统筹考虑产业基础，区域布局，一、二、三产业融合，市场环境，群众意愿等因素，选择具有良好发展预期的产业项目，重点发展优势特色种养业、农副产品加工业、农业生产社会化服务、乡村旅游等产业项目，紧紧围绕产业发展为核心推进资产收益扶贫，充分发挥产业发展对于地区经济和扶贫事业的辐射带动作用。确定了投资的产业之后，严格选好投资的经营主体，选择治理结构完善、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企业、村集体经济组织、农民专业合作社等新型农业经营主体作为资产收益扶贫的经营主体。在签订项目实施协议时，应严格约定扶贫资金和农户入股资产的使用和分红细则，在支持保障项目经营主体盈利的同时，确保农户尤其是贫困农户能够稳定获得收益。

第三，安全保障农户收益。根据项目实施协议，强调资产运营方的项目经营主体对财政资金形成资产负有保值增值责任，通过多方参与、沟通协商，因地制宜、切合实际确定具体的收益分配方案。在分配收益时，用于资产收益扶贫的财政投入所形成的资产，收益权优先分配给贫困村和贫困户，并向丧失劳动力或弱劳动力的贫困户、贫困残疾人户倾斜；自然资源和私人资产投资入股，则应按照资产市场回报率和农户入股资产份额等比例分配。收益分配，最重要的是保证收益分配的安全性和稳定性，可推广使用“保底收益+按股分红”的分配方式，其次在分配的过程中，既体现同等资产通过市场运作

获得等量回报的公平性，也应体现资产收益扶贫项目重点帮扶贫困人口的导向性。

第四，动态调整收益农户。资产收益扶贫应按照精准扶贫、精准脱贫的要求，根据动态脱贫情况，适时开展受益对象的动态调整。贫困户的贫困程度，应接受不同力度的帮扶，对于贫困程度减弱的农户，可适当减少其收益分配优先权，对于脱贫农户，确认已稳定脱贫的，在保障其继续享有基础帮扶政策的同时，可以取消其资产收益分配优先扶持政策，调整出的资产收益权可分配给其他贫困户，或注入村集体资产，用于发展村集体产业或公益事业。在使贫困户获得资产收益的同时，也可吸纳由劳动能力的贫困户参与资产收益扶贫项目的务工劳作，从而使贫困户获得一份稳定的工资性收入。

第五，资产收益扶贫项目的风险预防和管理监督。资产收益扶贫项目的风险主要存在于项目经营风险、投入资产使用风险和收益分配风险。防范项目经营风险，关键在于产业项目和项目经营主体的选择，其次政府部门应提供必要的扶持政策，提高经营主体抵御市场风险的信心和能力，同时鼓励经营主体购买商业保险，分散和降低经营风险。防范投入资产违规使用风险，组织上，各级财政和扶贫部门加强资金监管和督察，发挥贫困村第一书记、驻村工作队和村两委的监督作用，形成上下联动的资金监管机制；制度上，着重落实信息公开制度，切实保障群众的监督权、知情权，提高公众参与度；发现挪用、套取扶贫资金和入股资金的违法行为，应按照有关协议和法律法规从严处理。防范收益分配风险，主要在于降低项目经营风险和投入资产违规使用风险，同时严格约定收益分配方案，鼓励企业通过购买商业经营保险，提高资产收益偿付能力。🔴