农业经济问题
Issues in Agricultural Economy
ISSN 1000-6389,CN 11-1323/F

《农业经济问题》网络首发论文

题目：　扶贫资产管理助力巩固拓展脱贫攻坚成果的长效机制研究
作者：　任金政，李书奎
DOI：　10.13246/j.cnki.iae.20220307.001
网络首发日期：　2022-03-09
引用格式：　任金政，李书奎．扶贫资产管理助力巩固拓展脱贫攻坚成果的长效机制研究[J/OL]．农业经济问题. https://doi.org/10.13246/j.cnki.iae.20220307.001

网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

DOI：10.13246/j.cnki.iae.20220307.001　网络首发时间：2022-03-09 10:57:50
网络首发地址：https://kns.cnki.net/kcms/detail/11.1323.F.20220307.0938.002.html

扶贫资产管理助力巩固拓展脱贫攻坚成果的长效机制研究*

任金政　李书奎

(中国农业大学经济管理学院,北京,100083)

摘　要:扶贫资产管理作为"有效衔接"长效机制的重要纽带之一,加强扶贫项目资产管理是巩固拓展脱贫攻坚成果、助力于乡村振兴有效衔接的重要抓手。现阶段,我国已经形成了相对完善的扶贫资产管理制度体系,初步实现了扶贫资产的平台化管理,扶贫资产管理也在部分地区的巩固拓展脱贫攻坚成果和两大战略有效衔接中发挥了一定作用。但扶贫资产管理的政策体系还有待进一步完善和落实、扶贫资产管理助力脱贫质量巩固与拓展的长效机制仍有待持续贯彻。为此,需要从目标管理机制、运营执行机制、绩效考评机制和反馈提升机制等方面构建扶贫资产管理良性运行自我循环体系,并在管理制度体系优化、目标动态调整制度实施、运营过程管理强化、监督检查制度落实、扶贫资产大数据管理体系构建、绩效评价开展、问题整改与目标导向理念融合七方面做好相关工作。

关键词:扶贫资产管理;脱贫攻坚成果;长效机制

一、引言

随着脱贫攻坚的完美收官和乡村振兴战略的有序推进,我国逐步进入两大战略衔接的关键时期。在战略衔接期内如何让包括脱贫人口在内的广大人民群众过上更加美好的生活,朝着逐步实现全体人民共同富裕的目标继续前进,是践行中国共产党全心全意为人民服务宗旨的体现,也是我国社会主义制度优越性的凸显(魏后凯,2021)。扶贫资产作为脱贫攻坚的"产物"和"成果",在战略衔接期如何管好、用好并持续发挥各类资产效用,助力农村低收入人口和欠发达地区帮扶机制的构建,巩固拓展脱贫攻坚成果,不仅是深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,更是坚定不移贯彻新发展理念、坚持以人民为中心发展思想的重要体现。

过渡期内,加强扶贫项目资产监管对巩固拓展脱贫质量、有效衔接乡村振兴十分重要(李书峰等,2020),针对扶贫资产如何实施科学化、规范化的管理也逐步成为学者们研究的热点。已有文献表明:扶贫资产管理需要流程化管理体系,欲提升整体管理效率则需对管理要素加以梳理,主要包括资产的确权、登记、明确管理主体责任、收益分配、监督检查及资产处置等环节,任何环节出现不足均会影响资产整体效应的发挥(李书奎等,2021)。在确权登记环节,部分地区因资金来源构成广泛而造成资产确权困难,还有部分地区仅登记扶贫资产的类别、数量及金额等信息,但扶贫资产管理的重心不仅在于对资产登记造册防止遗失,更为重要的是资产登记后的效益发挥情况(王义坤,2017;刘瑞

* 项目来源:国家乡村振兴局 2021 年《中国乡村振兴智库报告》部分研究成果;国家自然科学基金面上项目"基于风险管控的粮食作物保险绩效研究:方法、水平与提升路径"(编号:71873129);北京市社会科学基金"基于数字金融的京津冀地区居民金融可得性:测度、效果及影响因素"(编号:19GLA002);原国务院扶贫开发领导小组办公室委托项目"财政专项扶贫资金的后续资产管理"(编号:62359012)。
李书奎为本文通讯作者

玲,2017),即在确保资产不流失的基础上实现保值和增值,但现实中对该部分的管理相对薄弱;在明确管理责任主体的环节中,需要通过完善顶层制度设计,进一步提升各基层主体加强扶贫资产管理的意识(施海波等,2019),防止在具体管理中推诿扯皮现象的发生;在收益分配环节,应建立动态收益分配制度,既要防止脱贫户返贫又要实现边缘户收入有保障,集公平与效率有机统一(崔霞,2020);在监督检查环节中,应贯穿于扶贫资产管理的全过程,但由于部分扶贫资产的属性会加大监督执行难度,则针对如何实施监督实现扶贫资产长期保值增值就显得力不从心(魏后凯,2020;李书奎等,2021)。

总体来看,战略衔接期内加强扶贫资产管理对于巩固与拓展脱贫质量不仅具有现实的必要性,还具有时限要求的紧迫性。虽然扶贫资产管理已经成为当前的一个研究热点,但研究内容多集中在扶贫资产管理要素和环节分析方面,缺乏从系统性、整体性视角厘清不同要素之间的相互作用路径和影响机理的研究,也未能有效研究扶贫资产及其管理效果与脱贫攻坚、乡村振兴的关系。因此,本文主要从战略衔接期内扶贫资产管理现状及其与两大战略关系入手,讨论如何构建扶贫资产管理长效机制,持续发挥资产效用,进而巩固拓展脱贫攻坚成果,助力乡村振兴。

二、巩固拓展脱贫攻坚成果需要加强扶贫资产管理

党的十八大以来,国家不仅为贫困地区生产发展提供政策倾斜,还持续加大扶贫资金投入力度,各地区实施了大量扶贫项目,形成了较大规模的扶贫资产,极大地改善了贫困地区的生产发展条件,为贫困户脱贫增收、贫困地区脱贫摘帽、最终打赢脱贫攻坚战奠定了坚实基础。过渡期内,加强扶贫资产管理是实现项目资产良性运转、持续发挥效用的基础,而资产的良性循环又是巩固拓展脱贫攻坚成果、全面实现乡村振兴的重要保障。

(一)加强扶贫资产管理是巩固拓展脱贫攻坚成果的重要抓手

党和国家高度重视巩固拓展脱贫攻坚成果,要求建立起防返贫动态监测和帮扶机制举措以有效解决相对贫困。通过对扶贫项目资产的科学规范管理,既能持续发挥原有项目效用,保障脱贫攻坚成果的持续性及稳定性,还能够积极运用扶贫项目资产增值部分拓展脱贫攻坚成果、实现脱贫地区经济社会发展的提质增效。

1. 扶贫资产管理是落实“有效衔接”长效机制的纽带之一

《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》中明确提出了要“建立健全巩固拓展脱贫攻坚成果长效机制”,而加强扶贫项目资产管理能将“政策、防返贫、脱贫、易地扶贫搬迁和扶贫资产监管”5 项内容有机纽结起来。首先,扶贫资产管理是已有政策的延续,是基层组织加强管理不摘责任、强化资产收益分配不摘帮扶、发挥民众及政府监督不摘监管的有力体现,进而实现政策衔接的稳定性及连续性(陈红花等,2020;胡祎,2020)。其次,防止脱贫户返贫、边缘户致贫是建立健全防止返贫动态监测和帮扶机制的本质要求,通过提供公益性岗位等加强扶贫资产日常维护管理能较好解决长期发展难题,真正实现动态清零目的(蒋和胜等,2021;左停等,2021)。再次,通过扶贫资产管理、提升资产利用效率、加强基础设施类资产管护,是切实巩固“两不愁”成果的基础,也是有效防范因病返贫致贫、落实分类资助参保政策的体现,更是巩固维护农村饮水等民生工程的重要途径。最后,加强易地扶贫搬迁后续项目资产管理,实现产业项目长期持续发展是搬迁群众生产生活的基础与重点,通过产业发展能有效保障搬迁群众稳定就业,进而真正实现搬迁群众稳定致富、生产发展奔小康(潘文轩等,2020;周强等,2020)(见图 1)。

2. 有效的扶贫资产管理有助于巩固脱贫成效

扶贫资产管理需要明晰产权关系,防止资产流失与被侵占,资产收益重点用于项目运维管护、巩固脱贫攻坚成果等,这就要求在脱贫攻坚期内重点关注贫困人口的生计与生活问题。据统计,脱贫攻坚期内产业扶贫资金投入约占资金总量的 70%,扶贫资产管理能够通过完善产业发展带动机制实现家庭经营性收入的增长,通过增加产业车间务工、

公益性岗位等途径实现工资性收入的提升,通过资产收益分红等实现转移性及财产性收入的增长(林万龙等,2020;张永丽等,2021;朱红根等,2021)。脱贫家庭收入的稳定、持续增长是巩固脱贫质量的重要抓手,收入的提升会使得家庭拥有更多资本用于日常消费支出,进而巩固“两不愁三保障”成果。此外,衔接期内,仍然面临大量的基础设施维护和投资问题,虽然目前贫困县已经实现了“两不愁三保障”,但基础还是不牢固,例如“安全饮水”方面距离 2025 年前农村自来水普及率达到 88%的目标还有一定距离,这就要求一方面加强对于村级集中供水设备及管道网络等公益性扶贫资产的日常维护,使其能够持续发挥效用,另一方面还需要通过扶贫资产收益进一步巩固村集中供水的稳定性。

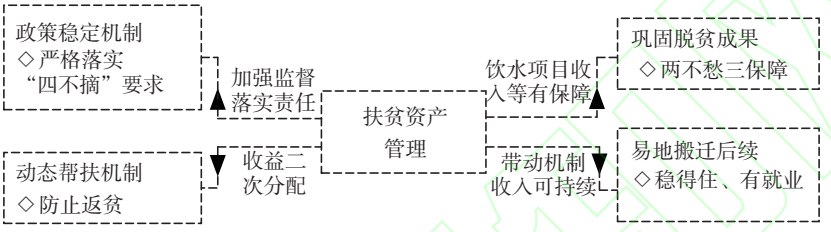

图 1 扶贫资产管理与“有效衔接”长效机制关系

3. 有效的扶贫资产管理也有助于拓展脱贫成果

未来一段时期,如何有效缓解相对落后地区和低收入群体问题仍是重点工作,也是拓展脱贫成果的目标与任务,这就需要向缓解相对贫困方面转型,即需要一个由巩固脱贫成果向拓展脱贫成果的过渡期(孙久文等,2021;李小云,2021)。首先,在一定程度上,脱贫群体收入能否稳固提升取决于脱贫产业能否可持续发展,产业类项目资产就成了脱贫攻坚成果拓展的主战场,加大该类资产的管理既能助力“产业兴旺”又能保障“生活富裕”。其次,通过明确日常管控维护责任主体、明确监督职能、动态调整收益分配等扶贫资产管理举措以切实提升管理效率,延伸产业发展链条,能够促进县域经济的健康发展,县域经济的发展又可通过“涓滴效应”反哺脱贫家庭,实现脱贫家庭与县域经济之间的良性互动格局(高静等,2020;廖文梅等,2020)。再次,扶贫资产管理也是落实基层管理责任、锻炼基层领导管理能力、缓解基层人才匮乏的重要手段,通过强化扶贫资产管理能为乡村振兴战略的稳步推进提供乡村治理模式和人才振兴渠道。

(二)加强扶贫资产管理有助于脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接

改革开放四十年来,在中国共产党的正确领导下,我国经历了家庭联产承包责任制、新农村建设、城乡一体化等一系列改革与探索,我国乡村发展与治理水平得到显著提升(刘明松等,2020;张开云等,2021)。但随着历史进程的发展,在新时期,促进国家平衡发展及根除贫困实现乡村振兴逐步成为中国共产党的执政使命与责任,为缓解我国发展的不平衡不充分问题,党的十九大提出了乡村振兴战略,并出台了《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》等系列权威文件指引农村发展,也成为指导地方部门有序推进乡村振兴的纲领性文件。

脱贫摘帽不是终点,而是新生活、新奋斗的起点。打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会后,要在巩固拓展脱贫攻坚成果的基础上,全面推进乡村振兴战略,着力于脱贫地区生产发展和脱贫家庭的生活改善。在战略衔接期内,扶贫资产管理政策实施从制度上对农村产业后续发展加以规范和约束,不仅是系列惠农举措的延续,更是贯彻落实我党助农兴农强农发展思想的重要体现(李实等,2021;钟甫宁,2021)。农村不仅要通过产业扶贫实现脱贫致富,还要形成可持续的产业发展体系,进而助力于产业振兴的实现,从历史发展视角来看,扶贫资产管理通过对资产实施科学化、规范化的管理机制,通过制度衔接有效缓解部分地区扶贫项目无人看管、无人维护的问题,不仅是构建长效机制持续发挥产业项目效用的重要保障,更是产业兴旺的制度源泉;从现实发展需求来看,面对 1.6 万亿元财政

扶贫资金所形成的庞大扶贫项目资产,通过厘清家底、规范管理做到“应纳尽纳、应管尽管”,防止扶贫资产流失,为实现产业兴旺发挥扶贫资产的“存量”优势,更为实现基层治理有效这一目标奠定坚实基础。

根据以上分析,做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接事关国内循环良性发展体系的构建,事关第二个百年奋斗目标和全面建设社会主义现代化国家的实现,因此在战略衔接期内做好巩固脱贫质量、千方百计拓展脱贫成果对于中国社会的发展意义重大(陈志钢等,2020)。扶贫资产管理长效机制的有效运行能够助力脱贫攻坚质量巩固提升并为乡村振兴发展提供重要“原始积累”和“资金来源”,而扶贫资产管理的失效运行则会严重拖累脱贫攻坚成果质量、延滞战略衔接期限,造成乡村振兴资源损失的双重叠加(见图2)。

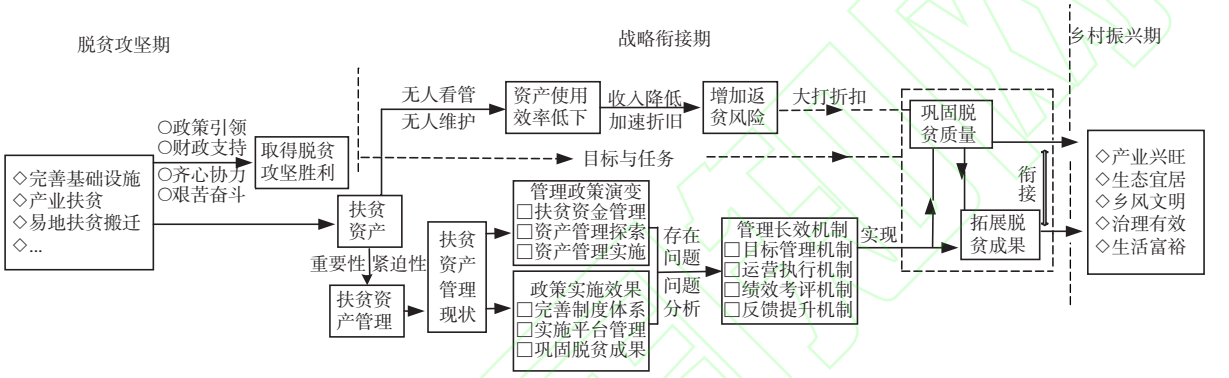

图2　扶贫资产管理与两大战略关系

三、扶贫资产管理政策梳理与现状分析

梳理扶贫资金资产管理的发展历程,可以发现明确提出“加强扶贫资金项目资产管理”是近期党中央国务院的重要举措,也是有效衔接两大战略的重要机制之一。调研发现,部分地区已开始探索多种形式的扶贫资产管理模式,我国扶贫资产管理也在政策体系、管理平台和有效衔接方面取得了一定成效,但仍需要在长效机制构建和实施方面不断完善。

(一)相关政策梳理

新中国成立后,国家就非常重视扶贫问题,从关注扶贫资金使用、加强扶贫资金管理到强化扶贫资金项目资产管理,这一方面有扶贫方式调整和扶贫资金投入增加因素的驱使,更为重要的是扶贫资金管理理念的转变。

1. 扶贫资金管理历史演变

新中国成立伊始,在经济社会环境整体比较落后的情形下,国家还通过设立“支援经济不发达地区资金”等方式形成财政性资金的“输血式”扶贫;改革开放后,政府虽然加大了对贫困地区的政府补助范围和力度,但直到1984年《关于尽快改变贫困地区面貌通知》中首次划定18个财政资金重点扶持贫困地区,才明确了“财政扶贫资金”的概念,不过该时期仍缺乏明确的扶贫资金管理意识。随着“开发式扶贫”和“扶贫开发”工作的不断推进,财政扶贫资金投入力度也在加大,明确扶贫资金使用、任务和权责的管理机制逐渐形成,注重资金使用规范性的理念逐步凸显。进入新世纪,随着资金投入力度的加大和包括世界银行在内国际组织关于扶贫项目管理理念的引入,扶贫资金管理重心朝着效率、效果等方面转变,资金绩效考评也开始推行,但尚未有扶贫资金形成资产管理方面的具体要求(见表1)。

2. 部分地区的扶贫资产管理政策探索

随着习近平总书记2013年精准扶贫要求的提出,我国的扶贫发展理念逐步向精准化、精细化方向转变,中央也先后出台了系列财政资金使用与考评相关文件,一方面提升扶贫资金使用的精准性和规范性,另一方面通过细化考评体系注重资金使用成效的评价。与此同时,为加强扶贫资金后续项目资产的管理,实现脱贫质量持续巩固的目标,部分

地区于 2018 年先后开始积极探索扶贫资产管理模式,并陆续出台或形成了一些扶贫资产管理方面的指导意见或通知要求。例如,内蒙古突泉县扶贫办在 2018 年前后积极探索并出台扶贫资产管理文件,一方面是面对扶贫资金项目大幅投入的回应(扶贫资产的规模由 2014 年的 757.86 万元增长到 2020 年的 14.76 亿元,6 年增长 231%),另一方面也是落实精准扶贫、重视脱贫质量提升的体现。与此同时,吉林、江苏、山东、山西等省和河南舞钢市则在 2019 年、2020 年开始探索扶贫资产管理新模式,通过出台扶贫资产管理办法(见表 2),为辖区内基层政府强化扶贫资产管理、提高管理效率、提质增效指明方向。

表 1 不同扶贫发展阶段的扶贫资金管理政策梳理

发展阶段	扶贫方式与资金投入	相关文件	资金管理关注重点
1949—1985 年	小范围的财政性资金“输血式”扶贫;1980 年后中央财政设立 5 亿元,财政扶贫资金逐渐雏形;	《关于尽快改变贫困地区面貌通知》(1984 年)	更加关注资金的使用,管理方面略显不足;
1986—2000 年	“开发式”扶贫阶段明确了以县为单位的扶贫资金使用目标和重点;“八七扶贫攻坚”阶段加大对贫困地区的财政投入力度;	《支援经济不发达地区发展资金管理办法》(1987);《国家扶贫资金管理办法》(1997)	更加关注资金使用、任务和权责的管理,强化资金的规范性运营;
2001—2013 年	2001 年后,政府以平均每年 9.4% 的增速加大扶贫资金投入力度;	《财政专项扶贫资金管理办法》(2001);《财政专项扶贫资金绩效考评试行办法》(2008)	更加关注资金使用效果和使用效率的管理;

注:不同发展阶段仅列示部分主要文件

表 2 部分地区的扶贫资产管理探索

部门	文件	发布时间
内蒙古突泉县	《突泉县扶贫资产管理办法(试行)》	2018
吉林省扶贫办	《关于加强产业扶贫资产管理做好收益分配工作的通知》	2018
江苏省扶贫办、财政厅	《关于加强扶贫资产管理工作的通知》	2019
山东省扶贫办	《山东省扶贫开发办公室关于加强产业扶贫项目及资产管理工作的通知》	2019
山西省扶贫办	《关于进一步加强扶贫资产管理的意见》	2019
河南省舞钢市扶贫办	《舞钢市扶贫资产管理实施细则(试行)》	2020

资料来源:提供调研资料汇总

3. 扶贫资产管理政策现况

随着 2021 年 2 月 25 日脱贫攻坚表彰大会的隆重召开,我国“三农”工作重心由脱贫攻坚转向乡村振兴。为持续巩固脱贫攻坚成果、尽快形成扶贫资产管理的系统化指导意见,原国务院扶贫开发领导小组办公室财务规划司早在 2019 年就谋划组织专家对扶贫资产后续管理问题开展研究、对部分试点地区扶贫资产管理情况开展实地调研,并形成了《加强扶贫资产后续管理指导意见的草案》。进而,作为《关于实现巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》中“加强扶贫项目资产管理和监督”要求的落实,国家乡村振兴局等机构在 2021 年 6 月联合出台了《关于加强扶贫项目资产后续管理指导意见的通知》,为各地区实施扶贫资产管理提供了政策指引。各地区也在 2021 年因地制宜出台扶贫资产管理办法(意见或方案等),如湖南省、湖北省武汉市、辽宁省大石桥市、云南省曲靖市和普洱市、贵州省铜仁市以及河南省遂平县等(见表 3),由上及下、上下联动的扶贫资产管理政策体系初步形成,为进一步巩固脱贫质量奠定坚实基础。

表 3　部分市、县(区)扶贫资产管理文件

部门	文件	发布时间
国家乡村振兴局等	《关于加强扶贫项目资产后续管理指导意见的通知》	2021
湖南省扶贫办、财政厅	《关于加强扶贫项目资产管理的十条意见(暂行)》	2021
湖北省武汉市	《关于进一步加强扶贫项目资产管理的指导意见(试行)》	2021
辽宁省大石桥市	《关于做好扶贫项目资产后续管理工作的补充通知》	2021
云南省曲靖市	《曲靖市扶贫项目资产后续管理办法(试行)》	2021
贵州省铜仁市	《铜仁市扶贫项目资产后续管理办法》	2021
河南省遂平县	《关于进一步加强扶贫项目资产管理工作的实施方案公告公示》	2021

注:限于篇幅仅列示部分县区扶贫资产管理文件

通过梳理相关政策发现,扶贫资产管理政策的出台及实施有其必然性,从历史发展的角度来看,逐步经历了由资金使用规范性管理的单一目标逐步向资金使用和绩效并重的双重管理目标转变,进而完成由扶贫资金管理向扶贫资产管理的蜕变。战略衔接期内,各级部门正处于扶贫资产管理政策落实阶段,要实现强化扶贫资产管理助力脱贫质量巩固的目的,强化扶贫资产管理、构建扶贫资产管理长效机制助力脱贫攻坚成果巩固拓展自然成为当前亟需解决的突出问题。

(二)典型管理模式

各市、县(旗)为深入贯彻落实扶贫资产管理相关政策规定,因地制宜探索出差异化的扶贫资产管理模式,基本实现了产权明晰、监管有序、处置得当的有效管理模式。

1.“二三五五”管理模式

内蒙古突泉县为确保脱贫攻坚成效的持续巩固,深入贯彻落实习近平总书记“切实加强扶贫资金管理,优化资金配置,提高使用效率,确保每一分钱都花在刀刃上”的讲话精神,确保每一分扶贫资金形成资产都能实现规范管理,持续惠农。经过不断的探索和实践,建立起了双向追踪、三级定责、五权明置、五化运营的“二三五五” 扶贫资产管理模式,已初步实现家底清晰、管理规范的目标。

具体来看,通过“双向追踪”解决了“管什么”的问题,通过横向界定形成扶贫资产的资金来源,纵向摸清家底,以资金走向为主线,梳理资金经办部门和受益群体。通过“三级定责”解决“谁来管”的问题,实施县级统管,确定县扶贫办为扶贫资产管理牵头部门,制定全县扶贫资产管理办法;乡镇辖管,结合实际制订扶贫资产管理实施细则,对确权到本乡镇村户的扶贫资产进行管理;村级直管,明确村委会对村级资产、到户资产的直管责任。通过“五权明置”解决“怎么管”的问题,以资金走向明确各项资产所有权,实现权责清晰;在保障扶贫资产经营自主的情况下实现规范运营;明确监督权实现扶贫资产在阳光下运营;落实审批权防止资产流失。通过“五化运营”解决“怎么用”的问题,通过专项平台、专业团队、专人监管和规模运营,实现运营管理的专业化;资产投向多元化,推动资产运营与县域产业发展双赢;经营决策流程化,确保资产经营决策论证充分;风险防控系统化,最大限度防风险保绩效;推进收益分配长效化,实现脱贫成效的巩固提升。

2.“六权分置”管理模式

河南省舞钢市以长效收益为目标,以规范运营为抓手,以有效监督为保障,切实发挥扶贫资产长期经济效益和惠民社会效益为出发点,在 2019 年探索实施“六权分置”扶贫资产管理办法。

具体来看,通过明确所有权将扶贫资产放进村集体的菜篮子里,除有明确权属划分要求外,其余均确权到村集体;放活经营权让最善于经营的人去经营资产,为充分保障经营性扶贫资产的保值增值,依托新型经营主体的管理规范、效益突出、带动效用强等优势,通过合作经营、委托管理方式,解决部分干部群众不善管理、不会经营的问题,从而降低市场风险,实现共赢;强化管理权,让善于管理的人管理扶贫资产,确保扶贫资产日常运营及维护,

对经营性扶贫资产的管理,由经营者负责管理维护,资产所有人每季度对扶贫资产情况进行检查,确保正常发挥效用;保障收益权,让最需要的群体受益,进而实现巩固拓展脱贫质量的目的,扶贫资产收益分配不仅要合理、公平,更要群众满意;为实现资产收益公开透明化,市、县、乡(镇)纪委监委落实扶贫资产监督责任,实施"三级巡查"制度,防止扶贫资产被闲置、灭失、毁坏和侵吞;规范处置权让资产核销有章可循,防止扶贫资产流失。

3."三定四管"管理模式

为提高扶贫资产利用效率,巩固脱贫质量,进一步落实长效扶贫机制的建立,安徽金寨县提出了"三定四管"的扶贫资产管理方案,其中"三定"指对扶贫资产定范围、定类型、定权属;"四管"指登记管理、运行管理、维护管理、处置管理。

具体来看,将 2014 年以来以扶贫为目的资金所形成的资产均纳入管理范围,对纳入管理范围的扶贫资产,按照使用目的及存在形式划分为经营性、公益性以及到户类扶贫资产;在此基础上按照农村集体产权制度改革要求进行权属划分,在厘清扶贫资产管理范围、划分类型及厘清权属后进行规范登记,确保账账相符、账实相符;针对不同类型扶贫资产实施不同的运营管理模式,如针对经营性扶贫资产一般由经营主体实施运营和维护,公益性扶贫资产由村集体实施运营和管护,到户类由脱贫户自主运营。最后扶贫资产的处置程序必须经过审批流程,对于大额资产的处置应进行第三方价值评估,确保资产处置程序合规,防止扶贫资产流失。

(三)主要成效

各地区对扶贫资产管理进行了相应探索,从制度上形成了相对完善的管理体系,初步实现了资产的平台化管理,在保障扶贫项目持续稳定发挥作用的同时初步形成了脱贫家庭收入持续增长的良性循环机制,调研分析也表明扶贫资产管理能强化两大战略的有效衔接。

1. 形成了相对完善的管理制度体系

为持续巩固拓展脱贫成果,中共中央先后出台的《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》及《关于实现巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》中均提出要"加强扶贫项目资产管理和监督"的要求;国家乡村振兴局等机构也积极出台了《关于加强扶贫项目资产后续管理指导意见的通知》,为扶贫资产管理助力于两大战略有效衔接提供了顶层制度保障;部分省(自治区、直辖市)为贯彻扶贫资产管理规定,也出台了相应的管理办法,充分发挥了政策衔接过程中的承上启下作用;一些县(市、区)为把管理政策落到实处,因地制宜地出台了扶贫资产管理实施细则。综上,目前已初步形成中央统筹、省级衔接、县级落实的扶贫资产管理制度体系,为进一步强化管理、提升效率奠定了坚实基础。

2. 初步实现了扶贫资产的平台化管理

通过实地调研发现,试点地区在对扶贫资产进行权属划分的基础上均进行了电子化登记,借助"三资"平台,对扶贫资产进行分类别登记,包括项目的实施单位、金额、所有者、日常管理者维护者、收益及受益情况等相关信息,不仅能够为后续扶贫资产管理绩效评价奠定基础,还能够为推动数字化乡村建设添加动力(刘儒等,2021;张琦等,2021)。从国家层面,国家乡村振兴局也在项目资金管理平台基础上逐步引入和完善扶贫资产管理系统,目前纳入系统的产业项目发展资金 9033 亿元、基础设施项目资金 8688 亿元、易地搬迁项目资金 8473 亿元,对这些扶贫资金项目资产进行管理已经有了较好的平台基础。扶贫资产的平台化管理具有诸多优点:一是便于各基层组织进行日常管理,由于大部分扶贫项目"沉淀于"农村基层,也正是管理薄弱环节,而平台化管理模式的实施既为基层组织强化管理提供政策依据和制度保障,又能为治理有效乡村社会的实现奠定基础;二是便于进行自我核查,通过定期对扶贫资产管理实施情况进行横向、纵向考核,查补漏洞、完善流程、提升效率;三是扶贫资产作为村集体经济发展的重要引擎,通过平台化、规范化登记管理不仅能够促进村集体经济发展,还能够进一步推进农村信息化建设步伐。

3. 有助于脱贫质量巩固拓展和两大战略有效衔接

以舞钢市为例,2013 年以来共形成扶贫资产 4.9 亿元,其中公益性扶贫资产约占 23.91%,经营性扶贫资产 73.62%,到户类扶贫资产 2.47%。通过实施"六权分置"管理模式,实现了广场、道路、桥涵、溢流坝等扶贫资产专人管护,不仅改善了村

容村貌,更方便了群众生产生活,为生态宜居乡村生活的实现保驾护航。例如,尹集镇姬庄村的2020年村集体经济收入达到79.8万元,其中收益的60%用于防止脱贫户返贫、边缘户致贫,30%用于包括村级扶贫资产的日常维护等开支,剩余10%用于村级产业的循环发展,扶贫资产管理的实施不仅实现了资产有人管、有人护,还为乡村治理提供了资源和方式,更为村级产业循环发展提供了有力支撑,形成产业兴旺的不竭动力源泉。根据规划,随着脱贫质量的不断提升,将逐步减少防返贫资金投入力度,加大村级产业投资比例。可以预计,在扶贫资产有效管理前提下,该地区的脱贫质量会越来越高,脱贫攻坚成果巩固拓展与乡村振兴的衔接会更加有效。

(四)存在问题

现有的管理模式虽已形成较为完备的制度体系、日常管理体系,搭建了相应的资产管理平台且在部分地区表现出助力两大战略有效衔接的良好功能,但也存在管理政策落实不够细致、管理机制仍不够健全、管理认识不够强等问题。

1. 管理政策有待进一步落实

为强化扶贫资产管理,国家层面、省级层面、县级层面均出台了相关政策,初步构建了扶贫资产管理助力脱贫质量巩固拓展的政策体系,但通过梳理发现,政策目标与实施之间还有一定的差距。在管理层面,目前仅有针对扶贫资产管理的统一指导性文件,但由于不同类型资产的特点及差异性,则需要制定差异化的管理政策,例如可以针对产业扶贫的“主力军”光伏扶贫资产制定相应管理细则等。在日常管理中,一是产业项目资产的带动效用有限。通过产业发展带动是实现贫困群体脱贫增收的重要手段,但该阶段的带动机制多是低附加值,处于产业链底端,面对各地区产业链延伸及优化升级等背景,使得原有产业带动机制面临新的挑战;二是脱贫家庭经营自主性有待提升。提升脱贫家庭经营自主性是实现脱贫致富的动力引擎,而针对脱贫家庭经营自主性的缺乏如若处理不当可造成生产发展动力的锐减,潜在影响着已取得的脱贫成果,但在舞钢市调研中仍约有4.57%的脱贫户认为扶贫资产的经营状况与自身利益无关,获得感不强。

2. 管理长效机制有待贯彻

各地区虽出台了系列管理实施细则,但归总起来主要涉及以下流程:明确所有权、放活经营权、强化管理权、保障收益权、落实监督权、规范处置权等举措,各地在操作层面存在仅为管理而管理的现象,忽视了不同管理流程之间的相互作用,如扶贫资产权属的明晰化是进一步厘清日常管护责任、保障收益权、落实监督权的重要基础,而划定扶贫资产的日常管护主体又是提升管理效率,实施有效监督的重要手段等等。再者,现有的扶贫资金使用机制为:政府资金拨付-产业项目建设-扶贫资产管理-脱贫家庭分红,运营模式未形成有效的闭环,是管理机制不健全的重要体现,长此以往会增加基层组织对于扶贫资金的依赖度,不利于村集体经济的长远发展。此外,部分试点地区管理实践多为具体操作,短期行为明显,缺乏从系统视角将各管理环节进行统一梳理,构建起扶贫资产管理的自循环、良性发展的长效机制。例如,舞钢市调研中有14.21%的脱贫户对于村级扶贫资产公示公告的知晓度低,有5.08%的脱贫户认为产业项目资产的带动机制不健全、利益联结机制不丰富等。

3. 管理认识有待强化

“中央领导、省级统筹、县级落实”的扶贫资产管理政策体系已初步形成,但在具体实施过程中还存在扶贫资产管理认识不清晰、目标不明确等问题,制约着管理效率的进一步提升。例如,某省乡村振兴部门管理人员指出“战略衔接期内,扶贫资产不仅要管而且要管好,也落实了中央管理文件出台了省级扶贫资产管理办法”,但就“如何管好扶贫资产”则表示“力不从心”;该省的县级相应主管部门则指出“坚决落实中央、省级扶贫资产管理办法,对扶贫资产实施确权、登记造册等流程,已初步形成权属清晰、职责明确的管理模式”,但对“如果做好扶贫资产管理,扶贫资产管理的长期目标、扶贫资产的自我循环使用等”问题则表示未思考或思考不多。调研发现,一些地方还存在为落实政策而落实、为管理而管理等现象,而对于如何通过强化扶贫资产管理助力巩固拓展脱贫攻坚成果的本质要求及目标认识不透彻,更缺乏长效机制的构建。

四、扶贫资产管理长效机制的构建

扶贫资产管理有助于脱贫质量的巩固与拓展,也在政策体系、典型模式、有效衔接方面取得了一定成效,但从政策体系到具体实践仍存在一些问题,亟需构建扶贫资产管理助力脱贫质量巩固拓展的长效机制,为乡村振兴战略的稳步推进、社会主义现代化国家的全面建设奠定坚实基础。

(一)总体要求与机制设想

1. 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神,恪守以人为本的发展理念,坚定不移贯彻新发展思想,坚持共同富裕的发展方向,建立健全扶贫资产管理长效机制,将进一步巩固脱贫质量和拓展脱贫成果作为该阶段的主要工作内容,在保障扶贫资产完整性、安全性及效益性的基础上,实现脱贫家庭收入的稳定、持续增长;强化扶贫资产管理,并进一步做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接,为构建国内循环良性发展格局、全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步。

2. 目标任务

积极开展扶贫资产管理工作,构建资产家底清晰、产权归属明晰、类型界定科学、管护主体职责明确、运行管理规范的扶贫资产管理制度;确保扶贫资产保值(增值)、有收益、不流失,防范扶贫资产闲置残损等管理不善现象发生,提高利用效率,充分发挥扶贫资产的带动效用;针对扶贫项目资产受益群体的特殊性,下沉扶贫资产权属和收益权,建立巩固拓展脱贫成果的长效机制,为乡村振兴战略提供管理经验和物质基础。

3. 机制设想

基于指导思想和目标任务,可从目标管理机制、运营执行机制、绩效考评机制和反馈提升机制等方面构建扶贫资产管理良性运行自我循环体系(见图 3)。首先,通过加强扶贫资产管理实现巩固拓展脱贫质量是现阶段工作目标的重心,而目标的制定也并非一成不变,应根据不同时期的工作重点制定扶贫资产管理具体目标。其次,扶贫资产效用持久稳定发挥的重点在于政策执行,即依据目标制定切实可行的管理方案并严格执行,努力实现预期目标。再次,通过开展扶贫资产管理绩效考核提升管理效率是关键,只有在对上阶段管理方案执行情况进行定期考核总结的基础上才能查漏补缺,不断提升管理效率,为适时调整管理目标奠定基础。最后,扶贫资产管理的过程也是逐步优化的过程,根据绩效考核结果,针对管理过程中存在的问题制定改进、优化举措,并制定下一阶段管理目标,以目标为导向督促管理问题整改,进而实现管理流程的进阶,形成良性自我循环体系。

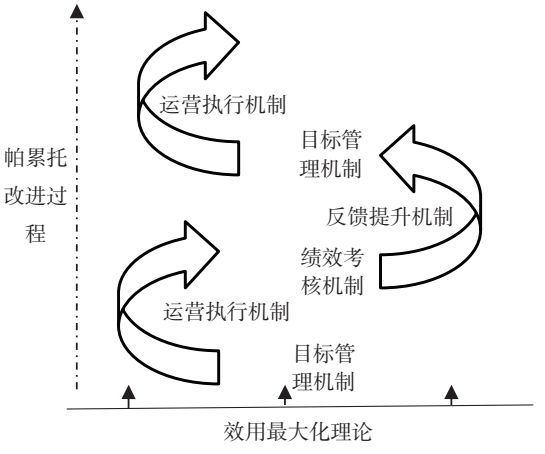

图 3 扶贫资产管理长效机制构建设想

(二)实施长效机制的主要举措

坚持效用最大化原则,坚持目标管理导向,积极落实管理流程,通过绩效考评查漏补缺,进而分析问题、整改问题,共同致力于扶贫资产管理效率

的提升,形成螺旋上升型的良性发展局面。

1. 不断优化管理制度体系

一是有巩固拓展脱贫成果任务的省(自治区、直辖市)和新疆建设兵团需要在落实国家乡村振兴局、中央农办、财政部三部门下发的《关于加强扶贫项目资产后续管理的指导意见》基础上,尽快因地制宜地出台相应实施细则。各地在制定实施细则过程中需要注意的是:针对资金量大而且涉及项目类型较多的经营性扶贫资产,管理目标是在确保资金安全的前提下实现预定收益,例如对于股权类资产,需要在强化日常监管的同时重点关注经营团队、再投资决策、资产收益分配、资产处置等重点内容;对于出租形式的村级扶贫加工车间类资产,要加大对于承租方日常管护的督促力度,在租赁期内确保扶贫资产能够持续有效运营;对于自营类扶贫资产,需要加大上级的监管和指导以及资产使用的民主决策,等等。针对公益性扶贫资产要真正落实有人管护、有钱维护,保证资产的长期可持续使用。

二是国家层面需要加强对指导意见的解读,并适时出台不同类型扶贫资产的管理要求。一方面,目前的指导意见是一个原则性且相对宏观的制度文件,各地对于文件要求的相关理解可能存在较大差异,为此国家乡村振兴局等部门需适时解读关键内容以进一步指导各地扶贫资产管理的实施。另一方面,不同类型扶贫资产的形成路径、作用效果等存在较大差异,管理目标也自然不同,如公益性扶贫资产重在效用的持久发挥、经营性扶贫资产重在保值增值、到户类扶贫资产重在合理合规处置等等;进一步来看,随着扶贫资产管理工作的不断推进和国内经济社会环境的不断改善,扶贫资产管理的目标也会发生渐变,这就需要国家层面适时出台不同类型扶贫资产的管理要求,以满足相应资产管理目标的实现。例如,光伏类扶贫资产作为经营性资产,具有技术含量高、资产规模大、管护要求多等管理难点,针对该类资产国家层面就可以适时出台专门的管理意见。

2. 实施目标动态调整制度

动态调整制度的引入能够更加吻合扶贫资产管理目标导向的需求,动态调整制度包括两个方面,一是制定短期、中期和长期目标,二是与动态反馈提升制度有效融合。

一是随经济社会环境的变化,制定县域内扶贫资产管理的短期、中期和长期目标。例如,在短期目标中,以贯彻落实中央、省级关于加强扶贫资产管理思想,以完善项目资产的带动机制为重点,一方面,将脱贫户有效融入产业发展,让其享受产业发展红利、实现家庭收入稳定提升;另一方面,提升脱贫家庭发展能力,加大农业生产技能培训,使脱贫家庭拥有更多的技能,参与到产业发展的多环节,降低返贫风险,实现巩固脱贫质量的目的(付少平等,2021)。在中期管理目标中,将扶贫资产管理有效融入巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接战略中,形成扶贫资产管理助力乡村建设的良性循环机制。在长期目标中,围绕社会主义现代化建设目标,将扶贫资产有效纳入村集体经济发展和乡村治理体系中,形成扶贫资产管理助力乡村振兴和社会主义现代化建设的有机体系。

二是与动态反馈提升机制实现有效衔接,将反馈结果融入短期发展目标。例如,可针对扶贫资产管理存在的共性问题(如产业类项目资产的带动机制相对单一等)纳入下一期或下一阶段绩效考核体系,通过目标导向解决现实问题。又如,还可以将存在的典型经验和做法纳入下期考核体系,有助于扶贫资产管理先进经验的推广和管理效率的提升,等等。

3. 强化运营过程管理

脱贫攻坚期内各地区因地制宜通过产业扶贫等模式带动贫困地区生产发展,取得了显著成效。产业扶贫的“造血器官”已初具规模,在两大战略叠加期内进一步提升扶贫资产的“造血功能”,持续发挥其“造血能力”,则需针对扶贫资产构建合理的运营管护举措。

一是多举措提升经营类扶贫资产运营效率。放活扶贫资产经营权,让“最会赚钱的人去赚钱”是提升扶贫资产运行效率的关键。例如,可考虑由村两委等资产所有人(委托人或代理人)采取发包、租赁、联营、委托经营、股份合作等方式,选择具有特色产业优势、治理结构完善、财务管理规范、经营状况良好、经济实力较强且诚信守约的新型农业经营主体,作为资产收益扶贫项目实施主体;可通过派驻、定期提供经营成果等方式参与日常运营管

理,提升项目运营水平,提高项目收益,降低市场风险,等等。

二是重点落实公益类扶贫资产日常管护主体责任。由于公益类扶贫资产的外部性和收益的潜在性,使得人们在使用过程中缺乏对于该类资产的“偏爱”,如果不能通过制度加以约束则容易造成恶性循环,严重降低公益性扶贫资产的使用寿命。为此,需要将公益性扶贫资产外部收益内部化来化解,即明确该类扶贫资产的所有者,实现扶贫资产维护主体与受益主体的统一化,通过监管所有者实现公益类扶贫资产的日常管护主体责任的落实到位,避免“公地悲剧”的发生,实现公益性扶贫资产效用的持久发挥。

4. 落实监督检查制度

监督检查不仅是提升管理效率的重要途径,还是确保扶贫资产安全运营的重要保障,通过全过程监督检查不仅能够防微杜渐,提升扶贫资产运营体系的“免疫功能”,防止扶贫资产日常运营中不良问题的发生;还能直达“病灶”、直击问题,针对具体问题寻求改善路径,防止问题扩大化。

一是加强政府监管。政府监管作为国家治理系统中一个内生的具有预防、揭示和抵御功能的“免疫系统”,在实现全面建成小康社会目标中发挥了重要的保障作用。政府审计监督是其他监督主体履行监督义务的基础,只有建立健全扶贫资产政府审计制度,才能更好地发挥监督检查查漏补缺功能。如实施省负总责、县级落实的监督管理制度,县级组织部门定期对县域内扶贫资产运行情况进行自查、核查;省级组织还可通过暗访、新闻媒体监督等途径对省内扶贫资产运营情况实施不定期巡查。加强政府部门监管包括对资产运营单位、经济主体日常运营情况、权属划分、收益及分配合规性和合法性、资产处置等内容和环节。

二是强化社会公众监督。社会公众监督可有效缓解上级政府部门和扶贫资产经营之间的信息不对称问题。由于扶贫资产多位于乡村,农户对于扶贫资产的运营、收益等比上级政府部门更熟悉,信息优势比较明显;再加上农户中的部分人群作为扶贫资产的受益方或参与者,也有积极性主动参与社会监督。为此,可以通过强化公示公告要求、公布举报电话和举报信箱,建立问题台账等方式,开展形式多样、参与广泛的社会公众监督,发挥更好监督效果。此外,引入新闻媒体、科研机构等第三方人员开展社会监督也是强化社会公众监督的有效举措。

5. 构建扶贫资产大数据管理体系

信息化和数字化是乡村建设的主要内容,以此为契机将扶贫资产纳入智慧农村建设中,实现基于大数据的扶贫资产管理体系,不仅能够实现扶贫资产的实时监管、还可以实现扶贫资产的智慧管理。

一是加强扶贫资产管理大数据平台构建。调研发现,部分地区已经将扶贫资产纳入“三资”平台进行登记管理,登记内容包括资产形成过程、金额、受益群体、管护主体等,稍显不足的是缺乏资产收益及分配、资产处置等方面的内容。国家层面可考虑在防返贫监测系统中构建国家层面的扶贫资产管理大数据系统,即在原有的项目库信息化管理基础上不断外延和拓展扶贫资产管理信息,如在原有项目金额、资金构成、实施主体等内容的基础上开发后续管理模块,将扶贫资产收益及分配、资产转移等管理内容纳入管理体系,为监测分析全国扶贫资产管理和使用情况提供平台基础。

二是开展扶贫资产大数据管理和应用。基于大数据平台数据,积极开展数据监测、分析和应用,提升管理效率、强化智慧管理。一方面,日常运营过程中,国家和省级层面可依据数据平台定期对各省、市(县)扶贫资产管理效果进行通报,通过横向、纵向两个方面进行对比分析;通过实施平台化预警监测,对日常运营过程中的显著差异值查漏补缺,防止运营过程严重脱离设定目标;通过可视化数据显示,及时为各决策部门提供决策依据等。另一方面,可依据大数据平台中的异常值、偏离值等信息开展“定点、定项、定人”等方面的监督检查,还可通过大数据平台实施扶贫资产“无影灯”式的全方位监管体系,定期将扶贫资产管理运营及收益和分配情况等信息进行公示,提升扶贫资产信息公开度和公众获取度。

6. 适时开展绩效评价

扶贫资产管理良性自循环长效发展模式的构建需要强化基于管理目标的绩效评价,通过考评机制实现“以评促改、以评促优”,提升资源配置效率和扶贫资产管理绩效。

一是绩效评价内容方面。扶贫资产的公共性和差异性要求绩效评价的内容应有所侧重,即分类别制定评价体系,如针对公益性扶贫资产应突出日常管护重心,管理者是否将管理责任落到实处;对于经营性扶贫资产要强化安全与效率的实现,评价体系的制定不能仅追求项目的经济效应,还应综合考量项目的社会效益及公众效益,如对于附近农户的带动效应、对当地产业链条的延伸及优化等。

二是绩效考评实施主体方面。绩效评价主体可参考脱贫攻坚中第三方成效评估模式。一方面,作为独立于委托方和被考核方的第三方能够满足中立、严格遵守廉政纪律等相关方面的要求;另一方面,将第三方绩效考评引入到扶贫资产管理体系中,既能锤炼"矛"又能提升"盾",也就是说既能检核扶贫资产管理成效、发现问题,还能促使第三方结合理论和实践为扶贫资产管理水平的提升建言献策,实现两者之间的良性循环(张琦,2021)。

7. 贯彻问题整改与目标导向相融合理念

长效机制之所以能长效,关键在于能否针对管理中的问题自我革新、自我发展,形成良性反馈提升机制。因此,贯彻问题整改和目标导向相融合理念,从畅通反馈渠道和落实反馈机制两方面入手,做好反馈提升机制,实现扶贫资产管理效率的提升。

一是构建畅通有效的反馈渠道。针对监督检查、绩效考核等环节中发现的问题要做到及时反馈,而反馈的时效性就要求必须拥有畅通的反馈渠道,有相应的部门和人员针对反馈的问题进行归纳整理。为此,需要建立现场沟通反馈和书面沟通反馈相结合的制度,确保反馈整改的及时性和完善性,实现问题整改的同时满足目标管理的需要。

二是形成有效的问题整改提升制度。针对反馈问题应建立问题整改台账,分类别、分内容、分时限进行整改提升,对分类属性是个案且时效要求较高的问题,则须立整立改,防止问题持续恶化,如光伏资产管理方面的发电效率大幅降低问题则需相关部门立即进行专业化处理;对于分类属性为共性且时效要求不高的问题,可通过制度构建等长期举措加以优化。不管是个性问题还是共性问题,均需要将问题整改和管理目标相结合,通过各阶段目标的不断实现,最终实现扶贫资产管理的自我良性循环。

五、结语

通过构建科学合理的扶贫资产管理体系,有助于脱贫质量巩固拓展长效机制的形成,而脱贫攻坚成果的巩固拓展则是乡村振兴战略的重要基础和有力支撑,扶贫资产管理能够促进脱贫攻坚成果巩固拓展与乡村振兴战略的有效衔接。因此,扶贫资产管理作为巩固拓展脱贫质量的重要抓手,如何管好、用好扶贫资产,不仅在两大战略衔接期内,还应在乡村振兴战略稳步推进期内对其给予重点关注。为做好扶贫资产管理,助力脱贫攻坚质量巩固拓展,需要构建包括管理计划与目标、管理政策执行、管理绩效考核和反馈提升在内的扶贫资产管理长效机制,需要在扶贫资产管理制度优化、管理目标动态调整、运营过程管理科学、监督检查落实、大数据平台管理、绩效考评实施和问题整改提升等方面做好相关工作。总之,扶贫资产良性自我循环提升的科学体系能够助力脱贫攻坚质量巩固与拓展长效机制的形成,也能为乡村振兴战略实施和第二个百年目标的实现提供资源配置和重要支撑。

参考文献

1. 魏后凯,姜长云,孔祥智等. 全面推进乡村振兴:权威专家深度解读十九届五中全会精神. 中国农村经济,2021(1):2~14
2. 李书峰,任金政,李慧泉等. 扶贫资产管理助力脱贫攻坚的体系构建研究. 中国农业科技导报,2020,22(4):1~9
3. 李书奎,任金政. 脱贫攻坚与乡村振兴的融合发展——扶贫资产管理视角. 农村金融研究,2021(2):20~27
4. 王义坤. 财政专项扶贫资金资产账务处理. 农村财务会计,2017(6):4~7
5. 刘瑞玲. 浅谈农村集体资产清产核资工作存在的问题及建议. 农民致富之友,2017(12):31
6. 施海波,李　芸,张　姝等. 精准扶贫背景下产业扶贫资产管理与收益分配优化研究. 农业经济问题,2019(3):92~99
7. 崔　霞. 新时代打赢脱贫攻坚战的制度经验. 学校党建与思想教育,2020(16):65~67
8. 魏后凯. 全面加强扶贫资产的管理和监督. 中国发展观察, 2020(23):24~25

9. 李书奎,任金政,赵 鑫. 精准扶贫背景下扶贫资产管理的实践与机制创新. 中国农业资源与区划,2021,42(6):177~185
10. 陈红花,尹西明,陈 劲. 脱贫长效机制建设的路径模型及优化——基于井冈山市的案例研究. 中国软科学,2020(2):26~39
11. 胡 祎. 巩固脱贫攻坚成果衔接乡村振兴战略——《中国农村经济》《中国农村观察》第四届"三农论坛"征文研讨会综述. 中国农村经济,2020,(12):130~138
12. 蒋和胜,张彦伟,刘胜林. 构建稳固脱贫的长效机制. 经济理论与经济管理,2020(5):4~8
13. 左 停,李世雄,史志乐. 以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局——中国脱贫治理经验的基本面. 湘潭大学学报(哲学社会科学版),2021,45(3):73~79
14. 潘文轩,阎新奇. 2020 年后制定农村贫困新标准的前瞻性研究. 农业经济问题,2020(5):17~27
15. 周 强,黄 臻,张 玮. 乡村振兴背景下贵州民族地区扶贫搬迁农户后续生计问题研究. 贵州民族研究,2020,41(7):21~27
16. 林万龙,孙 颖. 精准到户?:产业精准扶贫政策评价及下一步改革思考. 中国农业大学学报(社会科学版),2020,37(6):12~21
17. 张永丽,高蔚鹏. 脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的基本逻辑与实现路径. 西北民族大学学报(哲学社会科学版),2021(3):139~147
18. 朱红根,宋成校. 产业扶贫政策的福利效应及模式比较研究. 农业经济问题,2021(4):83~98
19. 孙久文,李方方,张静. 巩固拓展脱贫攻坚成果加快落后地区乡村振兴. 西北师大学报(社会科学版),2021,58(3):5~15
20. 李小云. 巩固拓展脱贫攻坚成果的政策与实践问题. 华中农业大学学报(社会科学版),2021(2):1~3
21. 高 静,武 彤,王志章. 深度贫困地区脱贫攻坚与乡村振兴统筹衔接路径研究:凉山彝族自治州的数据. 农业经济问题,2020(3):125~135
22. 廖文梅,虞娟娟,袁若兰. 脱贫攻坚与乡村振兴的耦合协同性——基于不同时序脱贫县(市)的比较. 中国人口·资源与环境,2020,30(10):132~142
23. 刘明松,曹 席. 从乡村振兴战略总要求看党的初心和使命. 湖北社会科学,2020(3):20~25
24. 张开云,邓永超,魏 璇. 党建扶贫质量:内涵机理、评估及其提升路径-基于可持续生计框架的分析. 宏观质量研究,2021,9(3):12~23
25. 李 实,沈扬扬. 中国的减贫经验与展望. 农业经济问题,2021(5):12~19
26. 钟甫宁. 中国农村脱贫历史性成就的经济学解释. 农业经济问题,2021(5):4~11
27. 陈志钢,周云逸,樊胜根. 全球视角下的乡村振兴思考. 农业经济问题,2020(2):87~96
28. 张 琦,李顺强. 内生动力、需求变迁与需求异质性:脱贫攻坚同乡村振兴衔接中的差异化激励机制. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2021,45(3):65~72
29. 刘 儒,刘 江,王舒弘. 乡村振兴战略:历史脉络、理论逻辑、推进路径. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2020(2):1~9
30. 付少平,石广洲. 乡村振兴背景下脱贫人口面临的生计风险及其防范. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2021,21(1):19~28
31. 张 琦. 巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接:基于贫困治理绩效评估的视角. 贵州社会科学,2021(1):144~151

Research on the Long-term Mechanism of Poverty Alleviation Asset Management Helping to Consolidate and Expand the Achievements of Poverty Alleviation

LI Shukui, REN Jinzheng

Abstract: Strengthening poverty alleviation asset management can consolidate and expand the results of poverty alleviation. As one of the important links of the "effective connection" long-term mechanism, poverty alleviation asset management is an important starting point to help the effective connection between poverty alleviation and Rural Revitalization. At this stage, China has formed a relatively perfect poverty alleviation asset management system and initially realized the platform management. Poverty alleviation asset management has also played a certain role in consolidating and expanding the key achievements of poverty alleviation in some regions and the effective connection of

the two strategies. However, the policy system of poverty alleviation asset management needs to be further improved and implemented, and the long-term mechanism in helping to consolidate and expand the quality of poverty alleviation still needs to be continuously implemented. Therefore, it is necessary to build a virtuous operation self-circulation system of poverty alleviation asset management from the aspects of target management mechanism, operation execution mechanism, performance evaluation mechanism and feedback promotion mechanism, and carry out optimization of management system, implementation of target dynamic adjustment system, strengthening of operation process management, implementation of supervision and inspection system, construction of poverty alleviation asset big data management system, performance evaluation Problem rectification and integration of goal oriented concept.

Keywords: poverty alleviation asset management; Achievements in poverty alleviation; long-term mechanism

责任编辑:鄂昱州