



## 理论

按照中共十八届五中全会的公报中提出的对贫困人口实行资产收益扶持制度的思路,我们应通过股权纽带,在现有的利益联结和分红机制的基础上,深化龙头企业和合作社对贫困户的帮扶机制,带动贫困户实现脱贫增收。对此,要完善现行利益联结和分红机制,扶贫资金收益权要精确到户,提高帮扶的程度,增强盈利能力。还应建立“优先股”和股权分类利益分红机制,把贫困户与企业、合作社等经营主体紧密联结起来。

**一要构建扶贫开发资金统筹机制。**强调顶层设计,大力盘活各领域财政沉淀资金,把住房改善、农田、水利基础设施、产业发展、公共服务等涉农项目和资金,合理安排、打捆使用,集中解决突出的贫困问题。

**二要构建多元化投资机制。**鼓励贫困户采用农村土地资源、劳动力资源、土地经营权等多种形式,转换为合作社或其他经济组织的股权,使得贫困户多角度参与合作社和龙头企业的治理与分红。

**三要构建扶贫资金股权量化机制。**将财政专项扶贫资金投入形成资产量化给贫困户,经试点组织成员同意后,采取股份的方式量化到贫困户,实行贫困户收益保底(可参照商业银行一年期定期存款利率)、按股分红、股权量化改革,确保贫困户分红底限,使财政资金变成贫困户的资金本金。

**四要构建合作利润分红机制。**这里提供两种方法可供选择。其一是将利润按照“优先股”方式,倾斜提供给贫困户,“优先股”享有优先权,但没有表决权。其二是将扶贫资金所得利润按照A类股权和B类股权的方式分配给贫困户。从面额看,A类股权的面额较大,B类股权的面额通常只有A类股权的1/10。通常A类股权和B类股权均为一股一个表决权,B类股权则既有表决权又有收益权。

**五要建立贫困户收益保底机制。**贫困户股权由村集体管理,在精准识别的基础上,再根据贫困户的困难程度和致贫原因,分配股权,确保每股收益不少于同期银行利率水平。如果扶贫资金所在区域没有合适的产业项目,可以将财政扶贫资金投入到村形成的资产,采取购买成熟、优质商业资产,由相关部门兜底承租运营、保障稳定收益,有效规避村级自行投资的风险和自然风险,解决贫困户找不到项目和找不到收益稳定好项目的问题,将扶贫资金变成优质有形资产,做到“输血”与“造血”同步进行,最大限度发挥扶贫资金的杠杆效益,确保投资收益最大化,拓宽贫困村收入来源渠道,有效增加财产性收入。

此外,股份分配等具体工作的实施需要根据实际情况设定操作流程,才能够使得资产收益扶持制度、“优先股”、股权分类等设计思想得以体现。同时,扶贫资金利益分红制度的建立,明晰产权是前提,产业平台是基础,风险防范是底线,规范运作是保障,顶层设计是关键。只有进一步完善措施,健全机制,才能够推进扶贫工作向更高层次、更广范围、更深领域发展。

(作者系黑龙江大学经济与工商管理学院院长)

## 以精准扶贫为抓手打赢脱贫攻坚战

黑龙江省社科联开展精准扶贫专项研究优秀成果选登

## 编者按

为深入贯彻落实《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》、《中共黑龙江省委、省人民政府关于打赢脱贫攻坚战的实施意见》等文件精神,更好地为我省精准扶贫工作提供决策咨询服务。

省社科联与齐齐哈尔市委市政府合作开展精准扶贫专项研究,以课题形式组织全省优秀社科专家学者从产业、资金、医疗、住房、养老、法律等方面开展扶贫脱贫研究。

最近,我们对部分专家学者的优秀课题成果进行了整理摘编,现就其主要观点予以刊发,以期对我省的精准扶贫、精准脱贫工作起到一定借鉴作用。

## 解决农村危房贫困户住房安全问题的对策

郭翔宇

2015年11月,中央出台的《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》明确了打赢脱贫攻坚战的总体目标:到2020年,稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿,义务教育、基本医疗和住房安全有保障。在“两不愁、三保障”的目标中,解决农村贫困户住房安全问题是其中一个十分重要的任务。

**一、完善现行做法——以危房改造为主、以集中修建和供养为辅**

一要用国家现行政策,加快推进农村危房改造。在加快推进农村危房改造过程中,围绕解决危房贫困户住房安全这一最基本目标,各地应因地制宜,积极探索符合当地实际情况和农民实际需求的农村危房改造方式,努力提高政府补助资金的使用效益。对于居住危房的农村非贫困户,应通过危房改造途径在政府适当补助引导下,以农民自筹资金为主,在原址重建新房,解决住房安全问题。对于家庭主要成员有劳动能力、有农业经营收入或非农就业收入的省标贫困户,即有自筹资金能力的一般贫困户,应引导其积极自筹资金,充分利用政府补助进行危房改造。对于有一定收入能力但自筹资金确有困难的特困户,应加大政府补助力度,特别是省级政府和县乡政府匹配资金,用于提高这部分特殊贫困户的补助标准。可以积极引导危房贫困户建造成本较低的彩钢房,以减轻其自筹资金压力。

**二、探索新模式——利用农村闲置房屋,采取政府主导式的租赁方式**

一是解决危房贫困户因无资金自筹能力而无法进行危房改造的问题。在农村危房改造现行政策补助标准下,实现《规划》确定的目标任务,前提是基础是危房贫困户有资金自筹能力。但目前绝大部分剩余危房贫困户自筹资金能力有限或根本没有自筹能力,按照以农民自筹为主、政府适当补助的筹资政策和以原址重建、村民自建为主的改造方式,很难甚至无法通过危房改造途径解决安全住

房问题。基于这种实际情况,在大力推进危房改造的同时,还应积极探索其他方式。

二是许多转移进城农民工住房处于闲置状态,应有效利用。近年来,随着农村城镇化进程不断加快,农村富余劳动力逐渐转移进城就业和居住,农村出现了越来越多的闲置房屋和宅基地。这些闲置房屋基本上无人居住,有的只是过年回来居住一段时间,很少租给他人居住。房屋作为农民的财产处于闲置状态,不能带来收益是一种浪费,宅基地作为稀缺资源处于闲置状态,没有有效利用也是一种浪费。因此,应采取以政府补助为主的租赁方式,解决那些自筹资金改造危房有很大困难或者根本无力进行改造的贫困户住房安全问题。

三是利用现有闲置房屋解决危房贫困户安全住房问题,关键是供给方有意愿、需求方有能力进行房屋租赁。政府要发挥主导作用,提高房租费水平,建议每年在1500元至2000元之间,提高房主出租闲置房屋的积极性。同时政府要给予危房贫困户租房补助,即政府以1500元至2000元的价格租用闲置房屋,然后以不超过500元的价格转租给危房贫困户居住。政府还可以直接给危房贫困户每年1000元至1500元的租房补助,由贫困户自行联系租住本村闲置房屋。采取租赁模式,需要村级组织做好确定需求量然后选择供给户,对危房户进行监督,确保其实际租住安全房屋,防止套骗政府补助。

(作者系东北农业大学副校长)

## 探索扶贫资金折股投入方式和机制

姜国忠

扶贫资金(指财政专项扶贫资金或扶贫贷款)折股投入方式是精准扶贫的一种新形式,对扶贫资金尤其是对产业扶贫资金可持续发挥作用具有十分重要的作用。国内一些地方进行了这方面的探索,也取得了一定的成绩。借鉴相关地区的扶贫资金量化折股投入龙头企业和合作社的经验,结合我省的实际情况,提出以下措施建议。

## 积极探索扶贫资金折股投入的多种方式

一是扶贫资金+股份合作社+投资分红。扶贫办选择经营状况良好的股份合作社,并与合作社商议确定投入的扶贫资金在股份合作中的份额,股份合作社利用当地资源优势经营具有市场发展前景的产业项目。由股份合作社负责生产经营管理和市场营销,扶贫办负责项目运营的监督管理。股份合作社年终将扶贫资金股份分红的部分划至村集体经济组织账户,由村集体经济组织用于精准扶贫。

二是扶贫资金+村集体+龙头企业+土地租金+股份分成。由扶贫办与拟投入扶贫资金的所有村和龙头企业共同商议确定产业项目。扶贫资金折股投入龙头企业,由扶贫办和龙头企业商议确定扶贫资金在龙头企业股份中的份额。项目所在村提供土地,扶贫资金投入建设固定资产,龙头企业负责项目生产经营管理。

三是村集体资金+扶贫资金+折股到贫困户+按股分红。由扶贫办和村集体商议,以村集体资金和扶贫资金注册成立公司经营乡村产业项目,村集体和贫困户是公司的股东,村集体资金作为村集体股份,扶贫

场风险、技术风险、政策风险等进行风险预测,及时提出整改措施,规避项目可能发生的经营风险,确保扶贫资金的安全。

## 建立保证扶贫资金折股投入收益的长效机制

一是确保折股投入扶贫资金的增值保值。对折股投入的扶贫资金要定期进行外部审计,审计由专业的会计师事务所与律师事务所及有关主管部门联合审计,保证扶贫资金的安全。以贫困户贷款资金投入的,需要合作社或龙头企业以固定资产作抵押担保并承担连带责任,确保贫困户的金融贷款安全。按股分红是建立龙头企业、合作社与贫困户利益联结机制的关键,要求项目每年确保按股份分红,有的可以保底分红,确保扶贫资金收益。

二是完善扶贫资金收益的分配制度。为了保证折股投入的扶贫资金收益公平分配,实现精准扶贫,扶贫资金投入部门应与相关的村集体、合作社、龙头企业等民主协商,切实制定好相应的扶贫资金折股投入后的收益分配制度,真正做到公平合理、精算扶贫。扶贫资金的收益分配要接受第三方的监督,要实现账目公开、透明。

三是完善扶贫资金折股投入的后续管理。完善扶贫资金折股投入后的后续管理是保证扶贫资金折股投入方式的精准扶贫工作长期持续进行的保证。要建立动态管理扶贫资金折股投入方式的精准扶贫的长效机制。

(作者系中共黑龙江省委党校经济社会发展战略研究中心主任)

## 精准扶贫工作中法律服务与法律援助

胡东

## 调解法律纠纷。

**三、建立精准扶贫法律服务志愿者队伍,提供定期公益法律服务。**首先,由各市地司法局、扶贫办、团市委发起,每年向全省法学院系招募大学生公益法律服务志愿者,派遣到乡镇参与当地法律援助工作。大学生公益法律服务志愿者以通过法律职业资格考试的本科生为主;研究生可采取保留学籍服务一年的方式,本科生则利用假期参与法律援助志愿服务活动。其次,由各市司法局牵头组织精准扶贫法律服务团,定期深入乡镇提供公益法律服务。精准扶贫法律服务团由各县、市律师事务所的律师、法律援助工作人员、公证仲裁机构人员组成,也可招募法学院系的大学生法律服务志愿者。城区律师事务所的律师志愿者。服务团采取定期深入乡镇送法下乡的方式开展工作,上门提供法律援助、法律咨询、法律宣传、人民调解、司法鉴定、公证、仲裁法律服务。

**四、建立乡镇法律援助工作站,构建村屯法律援助网。**加强农村乡镇司法所(法律援助站)建设,逐步建立独立的乡镇法律援助工作站,援助站在县区法律援助中心指导下开展工作。同时乡镇司法所和法律援助工作站还要协助精准扶贫法律服务团在深入乡镇时开展法律服务工作。近年来婚姻家庭、家暴、土地流转、机动车交通事故、金融信贷、劳动争议等呈明显上升趋势,群众关注度越来越高。可以借鉴城市中的社区法律诊所制度,将法律援助工作人员、法律援助志愿者信息粘贴于村民委员会或其他公示地方,让老百姓有法律需求能直接

联系到法律工作人员。同时,积极开展送法进农村的相关活动,大力进行普法宣传。通过设立法律援助绿色通道为贫困地区群众生活和生产经营提供法律援助。

**五、建立法律服务机构联动机制,提高精准扶贫法律服务效能。**农村精准扶贫的法律服务不能仅靠单一力量,法律服务和法律援助需要各个机构和各个部门的通力合作。应建立律师事务所、司法所等法律服务机构以及法律援助中心、法律援助站等法律援助机构与政府的各职能部门和机构通力合作的联动机制。在农村特别是贫困地区单纯依靠当地的司法所及法律援助中心(援助站)对扶贫工作提供法律保障是不够的,有效解决一个复杂的涉农法律问题常常需要多个部门互相配合,农村法律服务和法律援助工作才能走向高效、良性的轨道,对精准扶贫工作真正起到保障作用。

**六、打造促进农村脱贫致富的良好法治环境。**首先,要贯彻落实《黑龙江省农村扶贫开发条例》的规定,结合各市地的实际情况和不断完善促进脱贫致富的地方性法规或规章。其次,建立多元化纠纷解决机制,注重运用调解方式解决纠纷,这是我国农村治理中有效的方式之一,也是实施农村法律服务与法律援助有效的方式。再次,制定一部大多数村民认可的《村规民约》示范文本,成功的《村规民约》中包含着管理村民、带领或调动全体村民积极勤劳致富的管理智慧。最后,要依法追究扶贫工作涉贪腐的行政官员及村干部的法律责任。

(作者系黑龙江大学法学院院长)

对于贫困户来说,致贫因素有很多,但实现根本脱贫,必须有产业支撑,否则就很难实现真实持续的脱贫。经验表明,缺乏产业支撑的扶贫,只能达到短期脱贫目标,没有长久生命力,缺乏可持续性。通过产业项目带动农村贫困户增收,必须将产业发展与脱贫攻坚有机结合,做到产业选择精准、项目设计精准、支持投向精准、贫困人口受益精准。

## 一、破解产业带动不强的瓶颈

一是建议将“一村一品”产业扶贫作为重点工作抓紧抓好。发展“一村一品”,可以使贫困地区集中生产要素投入,实行整村推进、整体开发,一村带多村、多村连成片,推进农业生产专业化、规模化,把有地方特色和区域优势的主导产业做大做强。二是建议充分发挥好乡村旅游带动精准脱贫的重要作用。科学编制乡村旅游扶贫规划,加强旅游基础设施建设,大力开发乡村旅游产品。刘小宁

## 二、破解增收途径有限的瓶颈

一是建议有针对性地发展扶贫产业。从贫困村、贫困户的实际出发,每年整合资金并有计划地推进一批产业扶贫项目,加快发展特色优势产业,拓宽脱贫增收渠道。二是建议发挥新型经营主体的带动作用。针对有经营意愿但经营能力弱的贫困户群体,充分发掘现有种养大户、龙头企业、家庭农场、专业合作社的辐射带动作用,以合作、联营、入股等多种方式,实现互帮互助,增加贫困户经营性收入。三是建议利用电子商务拓宽增收渠道。建立农产品、农村手工艺品上行和消费品、农业生产资料下行双向流通格局,整合商务、扶贫等部门,加强政企合作,大力推进农产品特别是鲜活农产品电子商务,重点扶持贫困村、贫困户利用电子商务开展特色农业生产经营活动。四是建议探索增加贫困户财产性收入。鼓励村民集中居住,将挂钩项目结余建设用地指标多途径变现,增加建设用地使用收益。

## 三、破解利益联结松散的瓶颈

一是建议把贫困户精准受益作为政府扶持扶贫产业发展和对龙头企业等新型经营主体给予财政金融支持的必备前置条件,建立健全各类经营主体与贫困户分享产业发展红利的有效激励和利益分享机制。二是建议建立精准扶贫机制,将扶贫项目审批权下放到县,将扶贫项目选择权直接交给贫困村、贫困户,让各种惠民政策、项目和工程最大限度地向贫困户倾斜。三是建议建立精准扶贫机制,探索形成以股份合作为基础的权益增收机制,通过“扶贫资金入股、土地入股、宅基地入股、劳务入股”等多种模式,将贫困户增收与扶贫产业发展紧密联系起来。四是建议鼓励农村承包土地经营权、村民住房财产权等折价入股,使村集体经济组织成员享受集体收益分配权。

## 四、破解政策效应递减的瓶颈

一是建议制定财政专项扶贫资金分配计划,整合省市资金,县乡扶贫专项资金,除设立风险补偿金、贴息资金外,其他全部切块分配到各个乡镇,用于贫困村产业扶贫。二是建议联合有关金融机构,制定《农村小额扶贫信贷实施方案》,政府与金融机构签订合作协议,成立三方监管账户,专户储存风险补偿金,撬动贷款资金,采取富民农户贷、富民生产贷等方式,对有意愿有能力创业的贫困户加大信贷支持力度。三是建议构建政府主导、行业扶贫、社会扶贫“三位一体”格局,以产业项目建设为依托,整合财政资金,集中投入到农业、光伏、乡村旅游等产业项目,实现的收益按政策惠及贫困户。

## 五、破解产权归属不清的瓶颈

一是建议在有条件的村(非空壳村或非负债村)把农村集体资产量化到村民个人。成立类似村集体股份经济合作社等模式的组织载体,将村集体所拥有的经营性资产和资源性资产全部折股,按一人一股量化到本村村民头上,使笼而使之集体资产具有明确的归属。二是鼓励贫困户以土地承包经营权、林权、技术、资金等入股企业、合作社或其他经济组织,按股份获得收益。三是建议新注入扶贫资金的归属权属于村集体经济组织,增强村集体精准扶贫脱贫的能力和手段。专项扶贫资金补助建设项目形成的固定资产,按投资比例确定资产份额。

(作者系黑龙江省社会科学院应用经济研究所副所长)

LILUN

理论专刊

总第1479期

以产业项目带动农村贫困户脱贫增收