

财政支农资金折股量化扶贫的温州实践

张世云

《低收入农户高水平全面小康计划（2018-2022 年）》明确要求，探索将财政扶贫等资金投入设施农业、养殖、光伏、水电、乡村旅游等项目开发经营，形成的资产收益分红权可按规定折股量化到低收入农户和村集体，优先保障丧失劳动能力的低收入农户获得稳定收益。在结对帮扶走访中，笔者发现早在 2017 年温州市就出台实施意见，选取瓯海、洞头、平阳、泰顺、苍南等地实施一批试点项目。据统计，目前温州实施财政扶贫资金折股量化扶贫项目 110 个，共投入扶贫资金 1.8 亿元，撬动各种社会资本总投入预计达到 3.5 亿元；涵盖光伏、旅游民宿、农家乐、小微园厂房、物流仓储综合体、农贸市场、农产品展销中心、渔村码头仓储、养老院、肉联厂、食品加工园等帮扶项目，带动全市受益一万余户低收入农户，户均年增收 1500 元以上。实践证明：财政支农资金折股量化扶贫，一改过去“大水漫灌”“一投了之”现象，提高了资金使用效益和精准程度，能够长期稳定发挥作用。同时，这也改变了过去财政支农资金无偿投入方式，推动了财政支农政策供给侧改革，实现了财政支农资金体制机制的改革创新，激发了缺劳力、技术、资金、信息的扶持对象利用土地、农房、资金、劳动力等入股新型农业经营主体，通过股权纽带联结起来，享受多种收益，拓宽增收渠道。

运作和收益分配方式

“财政支农资金折股量化”，指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、林业、养殖、光伏、水电、乡村旅游、村集体经济等项目形成的资产，具备条件的，可折股量化给重点帮扶对象，尤其是丧失劳动能力的低收入农户。

运作方式。以相关经营主体为组织载体，搭建平台集聚整合扶贫资源；以股份合作制为制度形式，实现将资本分配与资本运用适度分离。其中，资产运用按市场原则进行，向经营能力强的经营管理者集中。

收益分配方式。收益分配则强调平等和公平原则，优先倾向那些低收入农户中的弱势群体，特别是丧失劳动力的重点帮扶对象，使其能够通过股份分红，分享农业和农村产业发展成果。

主要形式

（一）两种折股量化形式

1. 单一利用政府支农资金或结对帮扶资金投资于第三方实施主体的项目，所形成的资产折股给政府委托持股主体持有，按照动态管理的原则，收益量化给低收入农户。

2. 低收入农户利用土地、农房、资金、劳动力等资源入股，财政资金投资于项目实施后所形成的资产直接折股量化给受益对象持有。

（二）两种收益分配形式

1. 以普通股的形式入股经营主体，低收入农户与企业共担风险，并按股权获得分红。

2. 以优先股形式入股经营主体，享有固定收益和一定分红，不参与企业决策和承担企业风险。

两种入股形式具体分配方案及合同期满后的入股资产处置方案依据项目实施主体、项目内容的具体情况，由相关主体协商并以协议的方式加以确定。

主要类型

光伏类。洞头区北岙街道大长坑村光伏扶贫项目，总投资 120 万元，财政补助 60 万元，2018 年 4 月并网通电以来已实现收益 9 万元，村集体增收 7 万元，村里低收入农户每季增收 500 元。据调研，近三年，平阳县整合 3544 万财政扶贫专项资金，建成 80 个（村）光伏小康工程（其中 76 个为省级重点帮扶村），已并网发电的 49 个村每年可增加 6-8 万元的集体经济收入。收益的 30%用于改善村基础设施和发展村级产业，70%用于帮助村低收入农户发展生产和生活救济，带动受益低收入农户每年增收 1000-2000 元。

民宿类。苍南县莒溪镇溪东村村常住人口 710 人，畲族占全村人口 97%，其中低收入 42 人、低保 11 人，村集体经济薄弱一直是制约溪东村发展的主要瓶颈。莒溪镇地处莒溪大峡谷景区沿线，但餐饮和住宿接待能力不足。2017 年 11 月，村集体决定向 14 户村民转租 16 间破旧农房，村与县旅游投资集团合作改造建成了乡村休闲民宿项目，并委托其经营管理，合作期限为 20 年。该项目总投资 505 万元，财政扶贫资金折股量化投入 225 万元，14 户村民投资 42 万元（每户 3 万元），苍南县旅游投资集团投入其余资金。每年可获得 23 万元收益，其中：村民投资收益 10%、可分 2.3 万元；扶贫资金折股量化收益 20.7 万元，其中的 70%、14.5 万元用于扶持低收入农户，30%、6.2 万元归村集体。这样，村里低收入农户每年可以增收 2000 多元。

公司类。泰顺县罗阳镇三联村入股彭溪水电开发公司彭溪水电站，该水电站装机 1600 千瓦，三联村投入中央财政补助资金 60 万元，作为入股资金，每年获得 7.5%固定分红款，共计 4.5 万元，其中：1.35 万元归村集体、3.15 万元用于该村 37 户低收入农户帮扶工作。目前瓯海区安排财政扶贫专项资金 200 万元，作为瓯海区老区促进会的资本金投资入股瓯海区强村发展有限公司，产生收益的 60%-70%用于扶持全区低收入农户；安排财政扶贫专项资金 1103.17 万元，用于经济薄弱村贷款入股强村发展有限公司的贴息等补助。瓯海区还规定，凡通过区财政支农资金发展村级集体经济项目产生的收益，30%用于扶持全区低收入农户。

物业类。物业类是指财政支农资金投入于购买店铺、来料加工场所、停车场等农村经营性集体物业项目，产生的收益的一部分归村集体、一部分用于帮扶困难群众。平阳县腾蛟镇 10 个扶贫重点村每个村筹资 10 万元、县财政安排扶贫资金 800 万元，共 900 万元投入工业小微园建设标准厂房出租，每村每年可增收 10 万元，70%用于村低收入农户发展生产和生活救济。

目前温州实施的折股量化规定项目的年收益超过 5%，其中 70%的收益分配给低收入农户、30%的收益用于壮大村集体经济。

主要问题及建议

扶持对象基数大、财政资金相对缺乏，应进一步统筹整合优化财政资金投入。近三年来，苍南县每年投入财政扶贫资金 3714 万元，大部分用于扶贫重点村的基础设施建设，投在低收入农户发展产业的资金较少，与全县低收入农户 57971 户、集体经济薄弱村 341 个的帮扶任务不相匹配，出现村集体经济收入不稳定、个别已脱贫的村集体经济返薄等现象。县级支农资金要加强优化整合，提高财政资金使用效益，切实

将财政资金的撬动作用发挥到极致。从调研的情况分析，要有 30%的资金投入扶贫折股量化项目，发挥财政资金的聚集效应；乡贤、企业等回报农村实施乡村振兴的社会资本的 50%应折股量化到农业产业扶贫项目，帮助低收入人群增收。

项目管理精细化不足，项目落地周期长，应进一步完善帮扶数据库、缩短项目审批周期。村干部反映折股量化的项目大多涉及公建项目，由于政府和有关部门的协同服务、宣传动员村民工作还不到位；村集体项目招投标限额标准还太低，相关税费支出也不少，审查、审批、招投标等程序耗时长、手续繁琐，一些具备条件的项目村和投资合作方尚在观望，仍有顾虑，严重影响前期工作的正常开展。政府有关部门和乡镇要结合“最多跑一次”“最多跑一地”改革要求，加强服务，缩短立项审批过程。从实践看，财政资金折股量化的主要帮扶对象是低收入农户、村集体经济组织。为更好地实现精准帮扶，建议建立完善县一级帮扶对象数据库，定期采集更新低收入农户、村集体经济帮扶对象相关信息，实现动态管理。

财政支农资金折股量化扶贫，政府推力虽大但农户参与难，应进一步调动受益对象积极性。低收入农户反映，扶贫折股量化项目虽好，但很难参与全过程来提高劳务收入。要紧紧结合扶贫折股量化项目和正在实施的“万元农民收入新增”工程，对受益对象开设具有实用性、针对性的培训课程，不断提高劳动技能，增强内生发展动力；要充分调动受益对象参与项目立项、建设、发展全过程的积极性，感受到实实在在的获得感；要及时总结推广折股量化对象依法自愿流转土地、房屋、农业设施、林地等资产作价入股、按股分享经营收益的成功经验，引导和鼓励受益对象与各种经营主体合作，实现共同创业致富。

农业生产面临自然和市场风险，应进一步健全风险防范机制。基层干部和业主普遍反映，折股量化实施的农业产业类项目，具有较高的自然和市场风险；同时，近年来各地陆续开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理，起到了很大的震慑作用，但也发生了不敢为、慢作为等现象，必须健全与之相适应的风险防范机制。要以“政府推动、市场运作、主体自愿”为原则，以“扩面、提标、增品”为导向，完善农业保险机制，积极推进农业大灾保险、大宗农产品完全成本和收入保险、特色农产品保险“以奖代补”等试点，建立健全多层次、高保障、符合农业产业发展需要和农民需求的保险产品体系；要对项目申报、论证、立项、资金分配、受益对象确定等全过程实行信息公开引入第三方绩效评优，做到公平、公正、廉洁、高效；要坚持严管与厚爱、约束与激励相结合的原则，充分调动扶贫干部的工作积极性。