

中央财政常态化帮扶资金政策 与项目高质量谋划

冯建学 农业农村部工程建设服务中心

2026年4月 重庆

目录 CONTENTS



01. 中央财政帮扶政策历史演进



02. 常态化帮扶资金和衔接资金的调整对比分析



03. 衔接资金使用常见问题



04. 常态化帮扶资金项目谋划要点

01

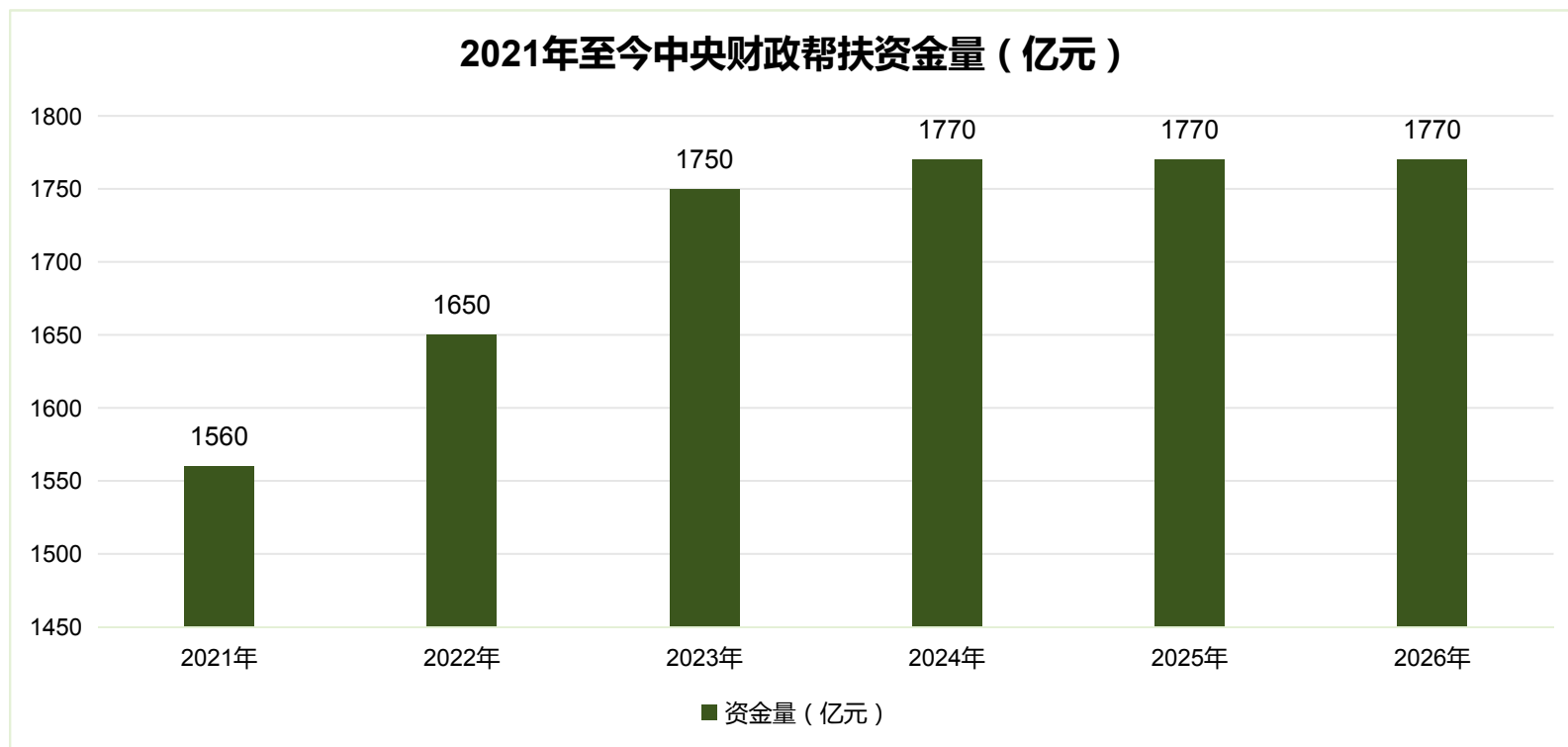
中央财政帮扶政策历史演进

十五五时期 · 常态化帮扶工作新篇章

中国扶贫及帮扶发展历程

时期	资金名称	核心规模 / 节点	国家战略	核心特征
1980 前	支援穷队投资等	零星分散	救济救灾	临时救济、无专项
1980—1993	支援不发达地区发展资金等	1980 年 5 亿起	开发式扶贫起步	专项设立、区域覆盖
1994—2000	财政扶贫资金（整合）	累计 531.81 亿	八七扶贫攻坚	统一管理、攻坚导向
2001—2012	财政专项扶贫资金	2011 年 270 亿	十年扶贫纲要	整村推进、片区开发
2013—2020	中央财政专项扶贫资金	2020 年 1461 亿	精准扶贫	超常规投入、精准整合
2021—2025	衔接推进乡村振兴补助资金	2024 年 1770 亿	巩固衔接	防返贫、产业振兴
2026—	中央财政常态化帮扶资金	1770 亿（稳定）	乡村振兴常态化	长期稳定、系统帮扶

“十四五”以来中央财政帮扶资金投入情况



“十四五” 中央财政累计安排**8500** 亿元，较“十三五”增加**3200** 亿元。

取得成效

核心：守住了不发生规模性返贫底线、显著增强脱贫地区“造血”能力、资金使用规范高效、乡村发展基础全面夯实。

1. 防返贫底线坚实稳固：超540万监测对象稳定消除返贫风险，其余全部落实帮扶。

2. 产业发展与增收能力大幅提升：产业投入占比高：资金60%以上投向产业，832个脱贫县均形成2—3个特色主导产业，总产值超1.7万亿元；

3. 就业保障持续稳定：务工规模高位：脱贫劳动力年均务工超3000万人；渠道多元：劳务协作、就业帮扶车间、公益性岗位、以工代赈协同发力。

4. 基础设施与公共服务显著改善：补齐短板：建设仓储保鲜冷链、农田水利、道路、电网、通信；公共服务提升：教育医疗“组团式”帮扶、科技特派团全覆盖、人居环境整治推进。

5. 收入增速领先：脱贫县农村居民人均可支配收入增速连续四年快于全国农村。

综合成效：平稳实现脱贫攻坚→乡村振兴过渡。

02

常态化帮扶资金和衔接资金的调整对比分析

从“过渡期衔接”到“常态化帮扶”的制度性转变



政策依据

- 《中共中央 国务院关于统筹建立常态化防止返贫致贫机制促进乡村全面振兴的意见》
- 《中共中央 国务院关于锚定农业农村现代化扎实推进乡村全面振兴的意见》

新旧文件对比

财 政 部
农 业 农 村 部
国家发展改革委 文件
国 家 民 委
国 家 林 草 局

财农〔2026〕10 号

财政部 农业农村部 国家发展改革委 国家民委
国家林草局关于印发《中央财政常态化
帮扶资金管理办法》的通知

各省、自治区、直辖市财政厅（局）、农业农村（农牧）厅（局、
委）、农垦管理部门、发展改革委、民（宗）委（厅、局）、林业
和草原主管部门，新疆生产建设兵团财政局、农业农村局、发展
和改革委员会、民族宗教事务局：

财 政 部
国家乡村振兴局
国家发展改革委 文件
国 家 民 委
农 业 农 村 部
国家林业和草原局

财农〔2021〕19 号

财政部 国家乡村振兴局 国家发展改革委 国家民委
农业农村部 国家林业和草原局关于印发《中央
财政衔接推进乡村振兴补助资金
管理办法》的通知

有关省、自治区、直辖市财政厅（局）、乡村振兴局、发展改革委、民
（宗）委（厅、局）、农业农村厅（农垦管理部门）、林业和草原厅（局），
新疆生产建设兵团财政局、乡村振兴局、发展改革委、民宗局：

贯彻落实《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果



主要调整内容

- 名称调整
- 资金用途调整
- 资金分配和管理调整
- 项目管理方式调整
- 监督检查方式调整



几个重要名称的调整

名称	原名称	现名称
资金名称	衔接资金	常态化帮扶资金
帮扶对象	监测帮扶对象	重点帮扶群体
任务方向	巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴	开发式帮扶

资金用途的调整

1. 更加突出产业发展

支持推动全产业链开发，壮大县域农业主导产业和特色产业发展；支持必要的产业配套基础设施建设；鼓励运用先进高效农业科学技术促进帮扶产业提档升级；可利用产业帮扶到户奖补政策，支持重点帮扶群体开展生产经营活动。

2. 支持补齐必要的小型公益性基础设施建设短板

支持道路、饮水保障、排水等村（易地扶贫搬迁集中安置区、欠发达国有农场和林场）内户外小型公益性基础设施建设，解决影响群众基本生产生活的突出困难，促进改善农村人居环境。统筹考虑财力承受度和群众接受度，可以行政村或自然村组等单位因地制宜片区化推进。

3. 政策平稳转换安排

对过渡期通过中央财政衔接推进乡村振兴补助资金支持的、截至过渡期结束仍未实施完毕的项目或政策，可继续通过帮扶资金予以支持，确保项目顺利实施、政策有序转换和退出。

资金用途的调整

4. 负面清单的完善

在原负面清单基础上，新增“弥补预算支出缺口”、“中介费用（除本办法规定的项目管理费外）”。

明确界面范围：帮扶资金要避免与其他渠道安排的中央财政资金重复。帮扶资金不能用于社会救助、公共卫生、养老保险、教育、文化等农村基本公共服务领域。各地重点帮扶群体的识别监测预警工作经费通过地方预算安排。不得安排帮扶资金承担明确由地方履行的支出责任。

充电桩有其他渠道支持，不能使用常态化帮扶资金。



资金分配和管理调整

分配因素调整

因素名称	原比例	现比例
基础性因素	60%（相关人群数量及结构30%、 相关人群收入30%）	50%
政策性因素	30%	40%
绩效评价结果等 因素	10%	10%

分配方式调整

各省收到帮扶资金后可全部采取因素法分配，具备条件的可主要采取因素法、对县级申报的部分产业项目适当采取项目法分配，项目评审和资金补助等由省级明确。

项目管理的调整（专门篇章，强化项目管理）

1. 遴选程序更加严格规范（强调项目库建设）

原“衔接资金支持的项目原则上要从项目库选择”，明确为“建立并逐步完善帮扶资金项目库，帮扶资金支持的项目应从项目库中选择”。

各行业主管部门严格按程序组织项目申报、评审和报批。

2. 项目谋划要求更加充分（入库条件）

项目单位提交入库申请时，应完成必要的前期工作，明确建设内容、投资概算及帮扶资金申请额度、预期绩效目标、利益联结机制、实施期限等。

产业发展类项目入库时要明确运营方案，基础设施类项目入库时要明确管护机制和管护经费来源。跨年度实施的项目，要在实施方案中明确各年度建设内容及资金投入金额。

3. 重大项目更加谨慎（提级论证要求）

对帮扶资金单体投资或累计投资额度达到一定规模的拟入库项目，可由省级或市级行业主管部门组织开展提级综合论证。依托企业等生产经营主体运营的单个项目或同一主体当年累计帮扶资金投资规模达到一定标准的，项目主管部门要组织开展尽职调查。上述两类项目的具体限额标准及要求等由省级明确。

•

项目管理的调整（专门篇章，强化项目管理）

1. 管理经费保障更加充分（项目管理费调整）

比例：中央资金由1%调整为2%；各地可根据工作需要研究确定本级帮扶资金项目管理费提取比例，由县级使用。

内容：主要用于项目前期设计、评审、招标、监理、验收、后续管护维护等与项目管理直接相关的支出。

注意：

1. 2%基数是全县中央财政资金总额，而非单个项目；
2. 不建议刻意压减项目设计费。



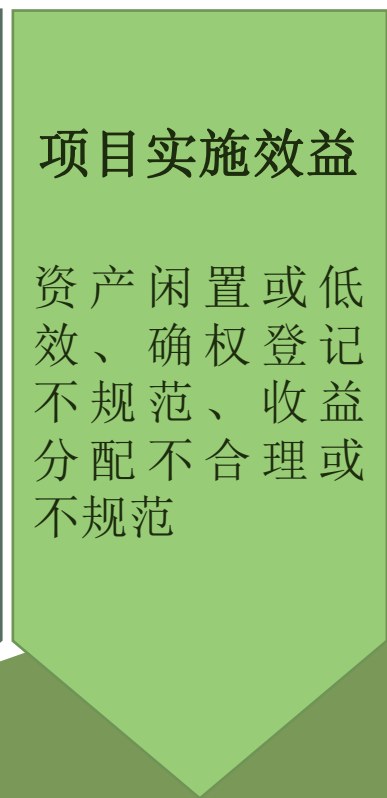
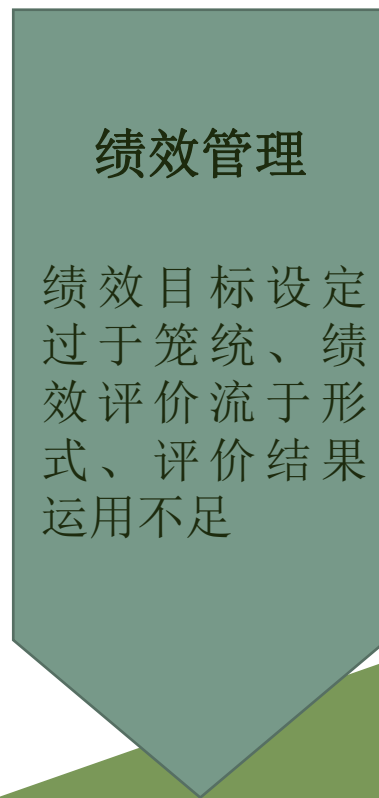
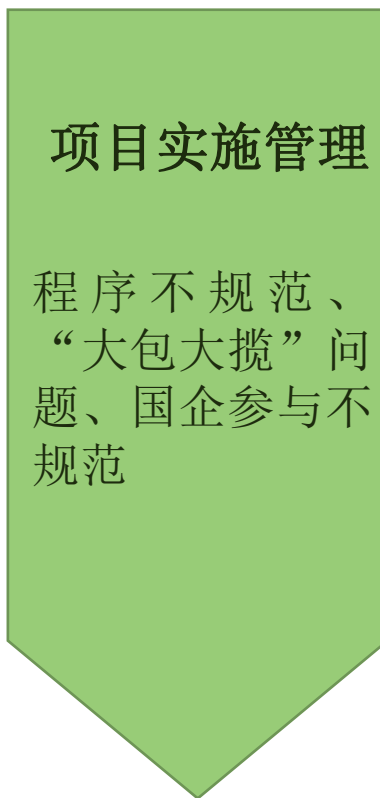
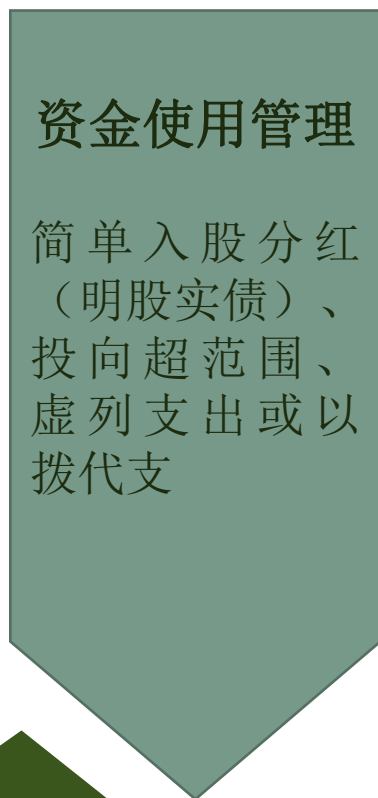
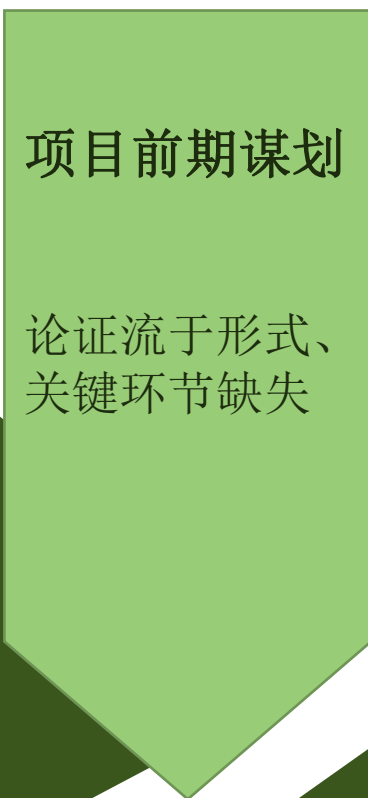
监督检查方式调整

帮扶资金纳入预算执行常态化监督范围，各级财政部门依托预算管理一体化系统转移支付监控模块，加强预算执行常态化监督，发现问题及时处理，根据情况进一步采取追回已拨付资金、扣减预算等措施强化监督。

03

衔接资金使用常见问题及原因分析

衔接资金使用常见问题



项目谋划“前期失察”，导致项目“先天不足”

❏ 典型案例

✕ 资产闲置或低效

某农产品现代流通体系建设项目，衔接资金投入800万元实施方案是建设冷库和厂房，后续其他资金投入导致冷库和分拣中心没有设备，冷链设施无业务支撑，资产大量闲置，浪费建设资金。

✕ 选址不当之憾

某产业路建设项目因前期选址论证不充分，开工建设后遇到耕地，造成项目产生变更，未完成实施方案计划建设内容。

🔔 核心教训反思

⚠ 论证流于形式

项目入库前的“乡审核、县审定”机制未能有效落地，部分环节存在走过场现象，缺乏实质性的把关。

📉 关键环节缺失

没有做实做细市场调研、风险评估和可行性分析，存在“拍脑袋”决策现象，导致项目从源头就埋下隐患。

🔔 **整改方向：**必须强化前期论证的严肃性，引入第三方专业评估，坚决杜绝“拍脑袋”定项目，确保项目建设“谋定而后动”。



资金使用“方向走偏”，偏离政策初心使命

简单入股分红（明股实债）

最突出的问题之一，风险极高，违背政策初心，必须坚决避免此类违规操作。

投向超范围

将资金用于修建活动广场、造景墙、外立面改造等“锦上添花”的非生产性基础设施建设。

虚列支出或以拨代支

资金还未形成实际工作量或完成支付，就提前拨付，存在严重资金安全隐患。

整改方向：严格资金监管，确保每一分钱都用在“刀刃上”，回归政策初衷



项目实施“监管失位”，过程管理存在漏洞



程序不规范

项目实施过程中存在合同条款缺失、招标流程瑕疵、关键档案资料不齐全等问题，合规性风险较高。



“大包大揽”问题

项目全权交由平台公司实施并层层转包，导致监管链条拉长，责任主体悬空，质量与进度难以把控。



国企参与不规范

严禁单纯投融资类县级平台公司实施项目；合规国企承接需严格规范资产确权与收益分配协议。

整改建议：需建立全流程监管体系，压实各方责任，明确国企参与边界，确保项目实施合法合规。



绩效管理“意识薄弱”，效益导向不突出



绩效目标设定过于笼统

过于笼统，如某厂房建设项目，在绩效缺乏量化指标设置和量化时均只设置为“建设厂房1944m³”，难以进行有效衡量与评估。



绩效评价流于形式

评价过程走过场，对发现的问题整改不力，缺乏约束力。



结果运用不足

评价结果未能有效与后续资金安排挂钩，激励导向不明显。

核心问题：重投入轻产出，重建设轻运营，缺乏有效的激励约束机制

资产收益“联结虚化”，帮扶效益未充分显现



资产闲置或低效

建好的厂房、大棚、冷库等长期闲置，未能产生预期经济效益。



确权登记不规范

资产权属不清，导致后续管理混乱，易引发纠纷，影响资产安全。



收益分配不合理或不规范

联农带农机制落不到实处，利益联结不紧密，农民获得感不强。



坚持“四个防止”

防止收益不到村、收益不足额、收益不分配、收益不倾斜，确保资金安全有效。

04

常态化帮扶资金项目谋划要点



帮扶资金项目基本要求

- 政策合规性：符合方向、程序规范；
- 产业适配性：因地制宜、符合实际；
- 市场可行性：有销路、有效益、可持续；
- 联农带农强：直接带动、利益可靠；
- 风险可控性：抗风险能力强、运营有保障；
- 示范带动性：可复制、可推广、能示范。

好项目的基本标准：项目合规、收益好、带动能力强。

如何开展项目谋划

基本逻辑：

项目跟着规划走，资金跟着项目走。

• 基本思路：

- 瞄准一个主导产业；
- 编制一个建设规划；
- 培育引入龙头企业；
- 谋划实施一批项目。

核心是“人”：

需要有能力、有情怀、有担当的人来推进。

要保持项目管理队伍的稳定性，并不断提升业务水平。



瞄准一个主导产业

选泽原则

1. **因地制宜**（资源适配）：依托当地气候、土壤、地形、传统种养习惯、地理标志产品等资源，不盲目跟风。
2. **市场导向**（效益优先）：调研需求、价格、竞争、渠道，优先选刚需、耐储运、附加值高品类（如中药材、特色果蔬、食用菌）
3. **联农带农**（增收核心）：必须设计多元利益联结，确保重点帮扶对象、村集体稳定获益：
4. **全产业链**（韧性发展）：资金重点投向种养基地、初 / 精深加工、冷链仓储、品牌营销，至少补齐 1-2 个短板：
5. **风险可控**（可持续）：技术、管理、市场等要匹配，确保风险在能观容忍范围之内。



瞄准一个主导产业

选择方法：

依托现有优势特色产业“搭便车”型

如山东青州市花卉产业。花卉产业历经 40 余年发展，已从传统散户种植成长为集科研、生产、销售、物流、文旅于一体的全国性支柱产业，是全国最大的盆花生产中心、交易集散中心与物流枢纽。目前已形成百亿级产业规模。

挖掘本地资源优势培育“潜力股”型

如贵州省赫章县乌天麻产业。2011年以来种植技术逐步取得突破，2021年起，在政府引导和政策驱动下，逐步发展壮大，成为当地的一大主导产业。

编制一个建设规划

规划范围

县级范围（现代农业产业园型）

乡镇级范围（产业强镇型）

维度	县域规划	乡镇规划
统筹性	强，全县统一布局	弱，易各自为战
规模效应	强，易建产业链、品牌	弱，零散不成体系
落地精准度	一般，偏宏观	高，贴合实际
乡镇积极性	较低，被动执行	高，主动推进
抗风险能力	强，多元布局	弱，易受冲击
项目争取	容易争取大额资金	难度较大
同质化风险	低	高

编制一个建设规划

最优做法

- 县域统筹 + 乡镇落实 = 上下联动的双层规划体系

县级：

定方向
定主导产业
定布局
定产业链

乡镇：

定具体项目
定规模
定运营模式
定联农带农

培育引入龙头企业

龙头企业在产业发展中的重要作用

龙头企业在帮扶产业发展中，是产业组织者、市场开拓者、技术提供者、资金整合者、利益联结者、风险防控者，能够有效解决小农户与大市场对接不畅、产业链条短、抗风险能力弱、运营管护不足等突出问题，对推动帮扶产业规模化、标准化、品牌化、长效化发展具有不可替代的关键作用。具体表现在以下几个方面：

- 引领产业布局，推动规模化发展；
- 补齐产业链短板，提升附加值；
- 开拓市场渠道，解决“卖难”问题；
- 强化技术服务，提高生产水平；
- 完善利益联结，带动群众稳定增收；
- 防范市场风险与自然风险；
- 撬动社会资本，放大帮扶资金效益；
- 提升产业治理与长效运营能力。



如何培育引入龙头企业？

“雪中送炭”型
——培育本土龙头企业（扶强扶优、内生发展）

- 筛选培育对象，建立龙头企业梯队；
- 强化政策扶持，降低发展成本；
- 支持延链补链，提升综合实力；
- 规范经营管理，提升治理水平；
- 突出联农带农，强化激励导向。



如何培育引入龙头企业？

“锦上添花”型
——引进外来龙头企业（招大引强、借势发展）

- 精准招商定位，围绕产业链招商；
- 优化营商环境，强化要素保障；
- 创新合作模式，提高引进实效；
- 强化市场对接，发挥渠道优势；
- 严格准入把关，防范合作风险。



谋划实施一批项目

项目谋划实施原则

总体规划、分步实施（时间维度）

按照产业发展（建设）规划，根据年度资金安排，统筹谋划全产业链项目，形成“储备一批、开工一批、建成一批、达效一批”的项目梯队，避免盲目上马、重复建设。

整合资金、片区推进（空间维度）

打破乡镇、村域行政界限，以资源连片、产业连线、要素集聚为原则，统筹资金使用和空间布局，提升项目整体效益。

片区化推进的基本原理

1. 统筹整合资金，集中力量办大事

整合各类资金集中使用，不撒胡椒面、不分散投入。

按照“资金跟着项目走、项目跟着产业走、产业跟着规划走”的原则，将资金集中投向主导产业、重点区域和关键链条，提高资金使用效益。

对跨村、跨乡镇的重大产业项目，实行资金统筹安排、统一建设、统一运营，实现规模化、集约化发展。

2. 优化空间布局，实施片区化推进

根据地形地貌、资源分布、交通条件，划分特色产业片区、示范带、功能区（如种植区、养殖区、加工物流区、乡村旅游区），推动产业集聚发展。

以片区为单元整体谋划项目，统一建设路网、水网、电网、冷链仓储、公共服务设施，实现基础设施共建共享。

推动乡镇之间、村与村之间联动发展、错位发展、互补发展，避免同质化竞争，形成“一县一业、一乡一特、一片一品”的空间格局。

3. 强化区域联动，促进要素高效配置

依托中心乡镇、交通干线、产业园区，打造产业发展核心区，辐射带动周边村屯。

推动土地、劳动力、技术、市场等要素在片区内优化配置，鼓励联村共建、抱团发展、飞地经济等模式，扩大产业规模，增强抗风险能力。

案例分享——山东省青州市花卉产业

青州市是中国著名的花木之乡，花卉种植面积13.1万亩，立足青州千亿级花卉产业集群，推动衔接资金与花卉产业深度融合，不仅有效赋能花卉产业向高效化、现代化升级，更将项目收益转化为村庄人居环境提升和脱贫户稳定增收的直接动力，形成了“以产业强带动乡村美、以收益稳保障百姓富”的良性循环，真正让“美丽经济”绽放出助推乡村振兴的持久芬芳。累计安排衔接资金4245万元专项支持花卉产业发展，占产业总投资的41.7%，实施重点项目7个，重点建设高标准连栋智能化温室等现代化生产设施，推动花卉产业规模化、标准化升级，形成具有区域影响力的特色产业板块。



项目类型	项目二级类型	项目子类型	项目名称	项目地点	项目投资概算 (万元)	项目实际投入 (万元)	财政资金支持金额 (万元)	衔接资金支持合计
			2023年					
产业发展	新型农村集体经济 发展项目	新型农村集体经济 发展项目	青州市_产业发展_新型农村集体经济发展项目_青州市新型农村集体经济项目	青州市	660	660	660	660
产业发展	生产项目	养殖业基地	青州市-黄楼街道_产业发展_生产项目_2023年青州市黄楼街道衔接推进乡村振兴董家村冷库建设产业项目	黄楼街道	390	390	390	390
			2024年					
产业发展	集体经济	集体经济	青州市_产业发展_新型农村集体经济发展项目_青州市鑫和兰谷项目	弥河镇	630	630	630	630
产业发展	生产项目	种植业基地	青州市-弥河镇_产业发展_生产项目_2024年青州市弥河镇花卉大棚衔接资金项目	前崖头村	900	900	800	800
			2025年					
产业发展	集体经济	集体经济	青州市_产业发展_新型农村集体经济发展项目_2025年青州市新型农村集体经济项目	下黄山村	850	840	840	840
产业发展	生产项目	种植业基地	青州市-弥河镇_产业发展_生产项目_2025年青州市弥河镇蝴蝶兰连栋温室项目 (衔接推进区项目1)	薄板台村	500	500	500	500
产业发展	生产项目	种植业基地	青州市-弥河镇_产业发展_生产项目_2025年青州市弥河镇蝴蝶兰智能玻璃温室项目 (衔接推进区项目2)	下黄山村	940	940	940	940

案例分享——贵州省赫章县乌天麻产业

地处乌蒙山腹地，高海拔、寡日照、昼夜温差大，腐殖质土壤肥沃。产出的乌天麻个大、饱满、天麻素含量远高于国家标准，品质卓越。

2021年起，在政府和强力推动下，乌天麻产业快速发展。目前，已将乌天麻打造为全县乡村振兴的核心支柱产业，形成了从种植、加工到品牌销售的全产业链格局。

目前，全县种植面积8.2 万亩（林下仿野生为主），年产量：2.71 万吨（鲜品），综合产值：13.55 亿元。





贵州省赫章县2022-2024年乌天麻项目

序号	年份	项目类型	项目名称	建设内容	建设地点	资金	实施单位
2	2022	产业类	平山镇林下乌天麻良种繁育基地项目	建设乌天麻零代种良种繁育基地50万袋（1560亩）。	平山镇	400.00	平山镇
4	2023	产业类	平山镇天麻面条加工厂建设	新建加工厂1500平方米。资金400万元。	平山镇	400.00	赫章县农业农村局
6	2023	产业类	赫章县天麻菌棒加工厂建设项目	新建年产500万棒天麻菌棒加工厂房及生产线，含生产车间、养菌车间、管理房及电商平台等。	平山镇	1900.00	赫章县生态移民局
10	2024	产业类	赫章县平山镇2024年天麻种植项目	种植天麻6000亩，每亩补助700元。	平山镇	420.00	平山镇



案例分享——山东省汶上县柏子仁加工产业

产业发展情况

山东汶上县的柏子仁加工以中都街道小秦村（朝阳村）为核心，加工历史可追溯至明朝永乐年间，距今600余年。在发展过程中，主要面临布局不合理、污染严重以及质量标准不统一等情况。

为实现产业升级，县里整合各类资金打造加工园区。全村年加工柏子仁约4000 吨，中药材总加工量超5.4 万吨，柏子仁年销售额约5 亿元。龙头企业：山东小秦农业发展有限公司，统一标准与购销，年销售额破亿元。

案例分享——山东省汶上县柏子仁加工产业

2024年		
汶上县-中都街道_产业发展_加工流通项目_2024 年中都街道朝阳村柏子加工厂房建设项目	中都街道	820
汶上县-中都街道_产业发展_加工流通项目_中都 街道朝阳村柏子加工厂房建设项目二期	中都街道	270
2025年		
汶上县_产业发展_新型农村集体经济发展项目_中 都街道朝阳村柏子加工冷藏库建设项目	朝阳村	480



案例分享—巫山脆李

2025年，14万余吨脆李销售额达到14亿元左右，创下历史新高。

脆李地头收购价每斤达四五元，高的甚至卖到每斤20多元



感谢聆听