

衔接资金使用管理政策解读



2025年4月

目录

- 1 全面把握和落实衔接资金使用政策
- 2 剖析问题以案为鉴
- 3 需要重点关注的五条有针对性的工作要求

全面把握和落实衔接资金 使用政策



衔接资金和扶贫资金一脉相承

衔接资金前身是扶贫资金，2020年底，为做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，党中央明确设立5年过渡期，过渡期内严格落实**不摘责任、不摘政策、不摘帮扶、不摘监管等“四个不摘”**要求。贯彻落实党中央、国务院决策部署，**2021年，原中央财政专项扶贫资金调整优化为中央财政衔接推进乡村振兴补助资金，用于支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接工作。**

衔接资金与扶贫资金一脉相承，虽然列入**一般性转移支付**，但不同于一般的财政资金，**承担特定使命、服务特定对象、用于特定领域、实现特定目标。**

衔接资金是**带有帮扶性质、重点服务脱贫人口和监测对象等重点群体的专项资金，重点支持联农带农富农产业发展，统筹支持促进就业增收的其他相关领域，支持必要的基础设施补短板**，是牢牢守住不发生规模性返贫致贫底线的重要保障，是推动脱贫地区、脱贫群众持续增强内生发展动力的基础支撑，是推进乡村全面振兴的有力抓手。

（一）全面把握政策框架

《中共中央 国务院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》（中发〔2020〕30号）

“过渡期内在保持财政支持政策总体稳定的前提下，根据巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的需要和财力状况，合理安排财政投入规模，优化支出结构，调整支持重点。**保留并调整优化原财政专项扶贫资金，聚焦支持脱贫地区巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴，适当向国家乡村振兴重点帮扶县倾斜，并逐步提高用于产业发展的比例。**”

(一) 全面把握政策框架

1.规范资金使用管理

① 《中央财政衔接推进乡村振兴补助资金管理办法》

明确原中央财政专项扶贫资金更名为中央财政衔接推进乡村振兴补助资金

明确资金分配按照因素法进行测算

明确资金用于支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接工作

② 《关于加强中央财政衔接推进乡村振兴补助资金使用管理的指导意见》

强调加大对国家乡村振兴重点帮扶县的倾斜支持，突出资金支持重点，提出衔接资金使用负面清单

③ 《关于<中央财政衔接推进乡村振兴补助资金管理办法>有关事项的补充通知》

对资金测算因素权重分配进行了调整，并明确提出衔接资金要支持发展新型农村集体经济

④ 《关于强化农村基层党组织政治功能和组织功能扶持发展新型农村集体经济的通知》

明确2023年至2027年，通过中央财政衔接推进乡村振兴补助资金支持发展新型农村集体经济，并明确扶持对象、补助标准和支持重点方向

(一) 全面把握政策框架

2.规范项目建设管理

① 《关于完善县级脱贫攻坚项目库建设的指导意见》（国开办发〔2018〕10号）

首次明确未进入项目库的项目原则上不得安排使用财政专项扶贫资金

首次提出“村申报、乡审核、县审定”的项目申报审批程序

② 《关于进一步做好县级脱贫攻坚项目库建设的通知》（国开办发〔2019〕7号）

首次提出将项目库建设情况纳入年度资金绩效评价，并建立对各地项目库建设情况的监测通报机制

③ 《关于做好县级巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴项目库建设管理的通知》（国乡振发〔2021〕3号）

明确提出过渡期内项目库建设管理工作原则上按照《关于完善县级脱贫攻坚项目库建设的指导意见》（国开办发〔2018〕10号）和《关于进一步做好县级脱贫攻坚项目库建设的通知》（国开办发〔2019〕7号）相关要求执行，项目库建设管理要求总体保持稳定

④ 《关于加强巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴项目库建设工作的通知》（农办计财〔2024〕26号）

首次提出对单体投资额度达到一定规模的拟入库项目，要由省级或市级农业农村部门在入库前组织开展提级综合论证
调整公示时间要求，公示时间原则上不少于7天

(一) 全面把握政策框架

3.规范资金绩效评价

① 《衔接推进乡村振兴补助资金绩效评价及考核办法》（财农〔2021〕122号）

明确了衔接资金绩效评价的原则、依据、主要内容和方式等关键要素，是开展衔接资金绩效评价的工作指南

② 《关于修订调整衔接推进乡村振兴补助资金绩效评价相关指标的通知》（财农〔2024〕50号）

贯彻落实《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》关于“中央财政衔接资金用于产业发展的比例保持总体稳定”的要求，修订“中央财政衔接资金用于产业比例(适用于中西部省份)”的评价内容和赋分规则。明确2024 - 2025年度中央财政衔接资金用于产业的比例 $\geq 60\%$ ，以省为单位。

落实重点帮扶县涉农资金整合试点政策实施范围调整的政策要求，对“统筹整合工作成效”评价分值进行了适当调整

(二) 准确领会政策要点——资金使用

1.资金测算分配

相关人群数量及结构30%

主要包括脱贫人口和监测对象数量及结构等

相关人群收入30%

主要包括农村居民人均可支配收入等

政策因素35%

主要包括国家乡村振兴重点帮扶县和西藏、新疆，易地搬迁后续扶持，支持跨省稳岗就业，支持解决其他防止返贫突出问题、发展新型农村集体经济

绩效等考核结果5%

主要包括衔接资金绩效评价结果等

依据《管理办法》，按上述因素测算后进行综合平衡。
省级同样按照因素法将资金测算分配到县。

(二) 准确领会政策要点——资金使用

2.资金投向

资金支持重点

突出重点地区、重点群体和重点内容的支持

- **重点地区**，落实对国家乡村振兴重点帮扶县等重点地区的倾斜支持政策。
- **重点群体**，优先支持监测对象、脱贫户增收。
- **重点内容**，推动帮扶产业提档升级、提质增效；聚焦短板弱项，支持弥补农村供水等小型公益性基础设施建设短板和急需的农村人居环境整治设施项目。

(二) 准确领会政策要点——资金使用

2.资金投向

负面清单

实行负面清单制管理

- ① 单位基本支出、
- ② 交通工具及通讯设备支出
- ③ 修建楼堂馆所
- ④ 工资奖金补贴和福利性补助
- ⑤ 防止返贫监测预警工作经费
- ⑥ 偿还债务本息和垫资等

(二) 准确领会政策要点——资金使用

2. 资金投向

联农带农富农产业发展方面

- ① 重点支持具有较好资源禀赋、良好市场前景、带动增收能力强的种养业。既可以支持推广良种良法和先进生产加工技术，购买技术服务；也可以支持建设配套于具体产业项目的农业生产设施。
- ② 延伸支持农产品精深加工、副产物综合利用和以农业产业为主体的一二三产业融合发展。既可支持以当地农产品为主要原料供应的加工、产地冷藏保鲜等产业配套设施建设；也可支持农产品、特色手工制品品牌打造和产销对接，促进解决农产品“卖难”问题。

促进增收的其他相关领域方面

- ① 支持对符合条件的监测对象、脱贫人口开展小额信贷贴息、生产经营和劳动技能培训，到帮扶车间就业，聘用搬迁群众提供易地搬迁集中安置区公共服务。
- ② 优先聘用监测对象等从事公益岗位，帮助就业创业增收。
- ③ 可对跨省就业的脱贫劳动力（含监测对象）适当安排一次性往返交通补助，促进脱贫劳动力稳定转移就业。
- ④ 对符合条件的脱贫家庭（含监测对象）安排“雨露计划”补助，帮助提升就业能力。

必要的基础设施补短板方面

- ① 重点支持因地制宜补齐农村供水设施短板、稳步提升农村供水保障水平，允许适当安排资金改善影响群众基本生活条件的村（农场、林场）内道路、桥梁、排水等小型公益性基础设施。
- ② 支持完善易地搬迁集中安置区社区内必要的配套设施，适当补助“一站式”社区综合服务设施建设。
- ③ 支持少数民族特色村寨整村规划建设，集中连片民族村寨整体规划建设，推动民族村寨整体面貌提升，特色建筑保护利用。

2.资金使用

衔接资金项目组织实施方式

各地依据衔接资金管理办法和指导意见，过渡期以来积极创新资金使用方式，通过直接投资、以奖代补、贷款贴息、股权投资、资产收益等多种方式，组织实施衔接资金项目，推动更好发挥效益。

①对到户类项目，按照“多干多补、少干少补、不干不补”的原则，可采取以奖代补等方式，引导群众积极发展生产，激发内生动力。

②对村集体经济项目，可采取直接投资方式，支持壮大村集体经济。

③对依托农业经营主体实施的项目，可采取资产租赁、贷款贴息等方式予以支持，对农业经营主体的支持以联农带农为前提。

④对村内小型公益性建设项目，鼓励采用以工代赈方式，提高群众参与度。

⑤对工程设计较为复杂的项目，包括农村基础设施和产业配套基础设施建设项目，可采取直接投资方式建设。

(二) 准确领会政策要点——项目管理

3.项目管理权限

衔接资金项目审批权限在县。县里保留着对项目选择的自主权，资金使用管理的主要责任也在县里。

从县级主体责任来看，资金分配到县后，**县级要结合本地巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接工作实际，自主选择 and 审定项目，制定年度项目实施计划并组织实施。**

从省级、市级监管责任来看，主要包括：

一是要督促指导县级农业农村部门及时将到县衔接资金落实到具体项目。

二是要建立健全资金预算执行和项目实施进度跟踪监测机制，定期调度资金支出和项目进展情况。

三是要加强跟踪指导，坚决杜绝将衔接资金用于负面清单事项或建设形象工程，避免发生“以拨代支”、超进度付款等问题。

(二) 准确领会政策要点——项目管理

1

项目入库

衔接资金支持项目需从项目库中选取，确保项目前期充分谋划与论证，提高入库项目质量。

2

项目立项

项目审批权限在县
立项要加强谋划、要有严格程序、要有科学论证、发挥县级农村工作领导小组作用。

3

项目实施

规范开展项目招投标、合同签订、施工建设、竣工验收、公告公开等工作。

4

项目验收与资产管理

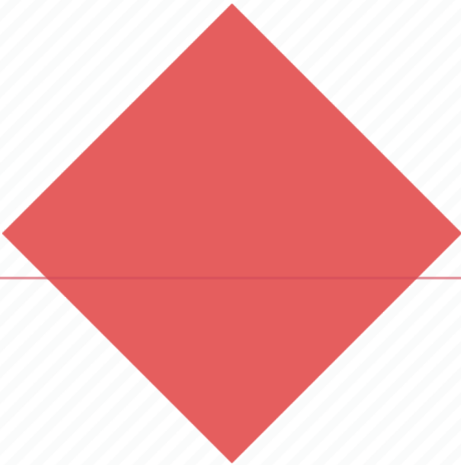
及时组织项目验收，确权移交形成资产，建立长效运行监测管理机制，确保资产持续发挥效益。

关于项目管理费相关要求：

- ① 根据《中央财政衔接推进乡村振兴补助资金管理办法》有关要求，各省可按照不超过1%的比例从衔接资金中统筹安排项目管理费，由县级使用。项目管理费主要用于项目前期设计、评审、招标、监理以及验收等与项目管理相关的支出。（适用于中央财政衔接资金）
 - ② 《关于做好提前下达的2024年度中央财政衔接推进乡村振兴补助资金项目安排的通知》明确，按照省负总责要求，各地可根据巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接需要，实事求是地研究确定本省衔接资金具体使用范围、本级衔接资金项目管理费提取比例。（适用于省市县本级财政安排的衔接资金）
- 按照《国家以工代赈管理办法》等规定要求，对符合条件的项目，推广以工代赈方式，拓宽农民增收渠道。¹⁵

解剖问题以案为鉴

2



各地要按照《关于进一步加强财政支农相关资金使用全链条管理的通知》要求,聚焦衔接资金使用管理的突出问题,全面梳理审计、巡视、绩效评价、日常监测、社会监督等各种渠道发现问题,剖析问题症结原因,尽快补上工作中的短板漏洞。

典型问题类型

- 资金使用方面
- 项目管理方面
- 项目资产后续管理方面

（一）资金使用方面

1.不该用的用了一—资金存在超范围使用问题

- 某县2023年投入中央财政衔接资金（巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴任务）420万元、县级资金337.72万元，实施县级示范村项目，其中部分资金用于建设活动广场、老年活动中心院内环境改造、村庄沿街建筑外立面改造等，不符合资金用途规定。（2023年绩效评价发现问题）

2.不该支的支了一—资金存在“以拨代支”或“超进度付款”情况

- 情形1：某县2023年投入中央财政衔接资金（欠发达国有农场巩固提升任务）700万元，实施冷藏加工车间提升改造项目。2023年3月资金已全额拨至实施公司，截至2024年1月12日，支付施工单位631.97万元，剩余68.03万元留存账户。
- 情形2：某县2023年实施的冷鲜库建设项目，工程施工标段涉及金额1368.53万元（巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴任务），合同约定“预付50%，按照工程进度付款”。截至2023年12月22日，已累计支付款项1259.05万元，占合同金额的92%，但现场踏勘发现实际施工进度仅50%左右。（2023年绩效评价发现问题）

（一）资金使用方面

3.不该入股的入股了一资金采用简单入股分红方式使用

某县2024年投入中央衔接资金(巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴任务)480万元，实施五脚猪种源培育和保种项目，采取现金入股分红方式委托某公司实施。但查看该公司财务报表，近年来基本处于亏损状态，项目也未约定抵押担保等风险控制措施，资金安全面临风险。(2024年绩效评价发现问题)

（二）项目管理方面

1.论证把关不严——项目存在谋划论证不到位问题

- 某县2023年投入中央财政衔接资金（巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴任务）3500万元，实施马铃薯全粉加工项目，用于购买清洗设备、去皮设备、切片设备等，该项目于2023年8月完成设备采购，截至2023年12月底，整体厂房尚未装修，设备无法投入使用。（2023年绩效评价发现问题）

2.采购把关不严——项目存在政府采购不规范问题

- 某县2022年投入中央财政衔接资金（巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴任务）265.75万元，实施茶加工厂建设项目，采取竞争性磋商方式确定施工方，符合条件的三家投标单位中，两家存在关联关系。（2023年绩效评价发现问题）

（二）项目管理方面

3.验收把关不严——项目存在验收不合规问题

- 某县2023年投入中央财政衔接资金（巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴任务）49.69万元，实施农产品加工厂房建设项目。2023年10月9日通过验收，但工程竣工验收报告中未列示具体建设内容。（2023年绩效评价发现问题）

4.大项目实施管理水平有待提高

- 有的项目不由地方国有企业直接实施，由地方国企转手给其他企业实施。看似衔接资金很快就能支出去，实际上项目有没有真正运营、项目收益有没有真正形成难以判断，很容易变成监管的真空地带。
- 某县2022年投入资金1568.7万元，其中中央衔接资金（巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴任务）929万元，省级衔接资金639.7万元，实施乡村振兴产业示范区高油酸花生加工项目，项目建设目的是计划引进高油酸花生加工企业。2023年5月，某县与某公司签订《高油酸花生加工项目租赁合同》，租期3年。经第三方核实，该公司无高油酸花生加工能力，承租后将资产转租至另外三家单位。在项目实际无收益情况下，2024年12月，该公司向镇政府缴纳租赁费100万元。（2024年绩效评价发现问题）

（三）项目资产后续管理方面

1.资产长期闲置

- 某县2021年投入中央财政衔接资金（巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴任务）200万元，实施养殖项目，用于改扩建猪舍，修缮旧猪舍屋顶、地面等。截至现场评价日，项目建成的某一房屋自2021年12月7日验收起闲置时间达24个月。（2023年绩效评价发现问题）
- 某农垦集团2022年投入中央财政衔接资金（欠发达国有农场巩固提升任务）591万元，实施冷链物流产业园新建冷库及附属设施项目，项目于2023年5月建成，截至2023年底现场评价日尚未出租。（2023年绩效评价发现问题）

（三）项目资产后续管理方面

2.资产确权不及时不规范

- 某县2023年投入中央财政衔接资金（巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴任务）130万元，用于购买蛋鸡养殖设备。项目于2023年3月竣工验收，截至2023年12月31日资产尚未确权。（2023年绩效评价发现问题）

3.资产效益发挥不明显

- 某县2022年投入中央财政衔接资金（巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴任务）1000万元，实施兰花产业园续建项目。2023年4月国有平台公司与4个村集体签订合作协议，约定将兰花产业园养殖基地1000万元量化到4个村各250万元，每年12月底前分红（建设期按3%、运营期按5%）。截至现场评价日应收取收益33.33万元，实际未收取。（2023年绩效评价发现问题）

（三）项目资产后续管理方面

4.联农带农机制设计不合理，农民群众不受益

- 有的虽然将资产确权给村集体，但收益却没有分配到村。
- 有的项目实施方案没有约定实施企业和村集体收益分配比例，合同里也没有约定分配时间。
- 有的项目甚至在实施方案中都没有约定联农带农机制。比如，某县2024年投入中央衔接资金（巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴任务）200万元，用于新建仓储1500平方米及配套设施，该项目实施方案缺少利益联结机制等内容。（2024年绩效评价发现问题）

需要重点关注的五条有 针对性的工作要求

3

（一）要避免采用简单入股分红形式实施项目

准确把握相关政策精神

①**无政策依据**。目前，整个政策体系中，并未有类似支持简单入股分红方式实施衔接资金项目的相关表述。

②**无内生动力**。这种方式不可取，不能真正激发脱贫地区和脱贫群众内生发展动力。

③**实践中弊大于利**。这类“明股实债”的项目在实施过程中，县级政府缺乏对企业经营行为的有效监管，个别企业收到钱后，直接将衔接资金拿去偿还债务、发放人员工资，出现了分红收取不及时、本金难以收回等问题，严重损害了村集体和农户的利益。比如，某县2022年投入中央财政衔接资金（巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴任务）150万元，投资养兔专业合作社，约定年收益率5%。现场评价发现该合作社濒临破产，资金安全存在风险。（2023年绩效评价发现问题）

（一）要避免采用简单入股分红形式实施项目

《关于加强中央财政衔接推进乡村振兴补助资金使用管理的指导意见》明确要求：

- ① 落实精准帮扶要求，中央衔接资金要优先保障到人到户资金需求，重点支持监测对象、脱贫户发展生产增收。
- ② 积极发挥龙头企业、专业合作社、村级集体经济组织、家庭农场、农业社会化服务组织的引领带动作用。
- ③ 依托上述主体实施的产业项目，财政投入资金应优先形成固定资产，并通过方案、协议等形式，明确土地流转、就业务工、带动生产、帮助产销对接、资产入股、收益分红等利益联结机制，带动村级集体经济、易地搬迁安置社区发展，避免简单入股分红，确保群众充分受益，并向监测对象倾斜。

2025年，各地在项目谋划过程中，要坚决避免简单入股分红类项目再次出现。已经开展了2025年项目库入库工作的地方，要对已入库项目进行再次梳理，要确保简单入股分红类项目及时调整出库，不得纳入年度实施计划。

（二）对于投资规模较大的衔接资金项目，要开展提级综合论证

- 提级综合论证工作有利于充分发挥省市监管作用，提升省市两级监督实效，与项目审批权限下放到县不冲突。
- 提级综合论证开展过程中，主要做好以下四个方面工作。
 - ① 明确论证工作具体组织要求。
 - ② 合理确定提级综合论证项目规模。
 - ③ 细化提级综合论证内容清单。
 - ④ 做好论证后续跟踪监督工作。

（三）对于依托地方国有企业实施的项目，要科学研判

- 对于从事投融资的县级国有平台公司，要坚决禁止由其实施衔接资金项目，避免出现资金使用脱离监管问题。
- 对于从事实业经营的县级国有企业，在符合衔接资金使用、招投标管理和工作实际、广泛征求群众意见并征得同意等要求的前提下，允许其按照正常的市场经营规律承接实施衔接资金项目。实施过程中，要及时公开项目进展和资金使用情况，保障群众的知情权。
- 地方要对此类项目从严把关，落实好四个方面具体要求：**资产确权要规范**，及时将衔接资金形成的资产进行确权，优先确权到村集体；**收益分配比例要清晰**，要签订规范的收益分配协议，约定具体收益分配比例；**收益分配要及时**，资产产生收益要及时分配到村，各级农业农村部门都要发挥监督指导作用；**经营模式要合实际**，要因地制宜探索创新村集体控股、经营主体参股等项目经营模式，充分发挥村集体经营主导权，确保群众能够真正受益。

（四）对于到户、面向主体的补贴类项目，要严格管理

- **对奖补给农户的衔接资金项目**，要严格按照衔接资金管理办法和指导意见有关规定实施，通过完善奖补政策设计，引导农户扩大种植养殖规模，或通过参与生产提高家庭经营性收入。
- **对奖补给企业的衔接资金项目**，要审慎实施，要结合当地产业发展实际，充分考虑群众诉求，确保项目能够让农民群众真正受益、持续收益、更多收益。**项目谋划论证时要注重把握三个关键方面。一是明确奖补项目实施前置条件。**结合产业发展实际以及当地农民收入水平，合理确定企业接受奖补政策的前置条件，对联农带农提出具体要求，满足要求的方可获得奖补。**二是合理设定奖补标准。**结合地方实际情况以及转移支付项目管理相关规定，合理确定奖补标准、奖补比例。**三是明确奖补时间节点。**奖补企业的，要在企业已落实投资的基础上对企业进行后奖补，并对资金使用提出明确要求，避免资金使用不规范。

（五）对于资产收益确权分配不到位的项目，要调整完善

- 健全资产收益确权分配机制应做到“四防止”
 - 防止“收益不到村”。要明确项目资产确权到村集体，产生的收益要分配到村。
 - 防止“收益不足额”。要合理确定收益分配比例要求，明确收益分配到村的具体规模。
 - 防止“收益不分配”。要跟踪到村收益分配情况，村集体要及时分配，避免收益长期趴在村集体账上。
 - 防止“收益不倾斜”。落实衔接资金政策要求，对脱贫户、监测对象予以倾斜支持。各地要指导紧盯衔接资金项目形成资产收益分配情况，跟踪资产收益落实情况，确保收益分配及时、规范、有序。
-
- 各地要指导紧盯衔接资金项目形成资产收益分配情况，跟踪资产收益落实情况，确保收益分配及时、规范、有序，符合《中华人民共和国农村集体经济组织法》有关规定要求。