商洛市乡村振兴局
商洛市农业农村局文件
商洛市发展和改革委员会

商乡振发〔2022〕35号

商洛市乡村振兴局
商洛市农业农村局
商洛市发展和改革委员会
关于进一步健全完善帮扶项目联农带农机制的实施意见

各县（区）乡村振兴局、农业农村局、发展改革局：

为进一步健全完善帮扶项目联农带农机制，有效发挥帮扶项目对农户特别是脱贫人口、防止返贫监测帮扶对象的带动作用，更好巩固拓展脱贫攻坚成果，全面推进乡村振兴，贯彻落实《关于进一步健全完善帮扶项目联农带农机制的指导意见》（国乡振发〔2022〕9号）精神，根据《陕西省乡村振兴局等4

部门关于进一步健全完善帮扶项目联农带农机制的实施意见》（陕乡振发〔2022〕48号），结合我市实际，制定本实施意见。

一、对象范围

坚持获得支持与落实联农带农责任相结合，坚持强化带动效益与提升带动能力相结合，使用帮扶资金的经营性帮扶项目，纳入扶贫项目资产管理的经营性资产，都要建立联农带农机制，做到应带尽带。健全完善“带得准”“带得稳”“带得久”的长效机制，促进农户特别是脱贫群众持续稳定增收，不断激发群众内生动力，提高自我发展能力。

（一）联带项目。纳入扶贫项目资产管理的经营性资产。过渡期内使用各级财政衔接推进乡村振兴补助资金、脱贫县统筹整合使用财政涉农资金、东西部协作资金、各级单位定点帮扶无偿援助资金、社会捐赠资金扶持的经营性帮扶项目。其他资金支持的经营性帮扶项目，具备条件的鼓励建立联农带农机制，采取多种方式带动农户受益。

（二）联带主体。使用帮扶资金和经营性扶贫资产的龙头企业、专业合作社、家庭农场等经营主体和村集体经济组织。

（三）联带对象。重点带动脱贫人口和监测对象，在此基础上有序带动其他农户发展。

二、联带模式

（一）经营主体直接带动型。引导经营主体与农户通过订单生产、托养托管、产品代销、保护价收购等多种方式建立利益联结机制，充分发挥村党支部的作用，大力推广“支部+X+

农户”、先借后还、返租倒包、合作联营等好的联农带农方式，将适合就地承接的采购订单和劳务等提供给农民专业合作社、家庭农场(包含专业大户、种养大户)、村集体经济组织或农户，形成经营主体与农户在产业链上优势互补、分工合作的格局，把有发展意愿和能力的农户纳入产业发展之中，增加农户经营性收入。

（二）经营主体吸纳就业型。支持经营主体结合自身特点，拓宽用工渠道，扩大用工数量，规范用工方式，优先吸纳农村劳动力就业，稳定增加农村劳动力工资性收入。鼓励经营主体拿出部分辅助性的、技术门槛低的、劳动强度较低的岗位，优先吸纳脱贫户和监测户中的弱劳动力就业，帮助其就业增收。

（三）资产入股利益联结型。引导支持农户以资金、土地、房屋、自有设备等资产入股，以“保底收益+按股分红”等方式获得收益，鼓励农户通过土地流转、房屋租赁等方式获得租金收益。过渡期内经营性帮扶项目资产权属和收益尽量下沉到村，确权到村集体的经营性资产收益，在充分尊重成员意见的基础上可将集体收益优先用于脱贫人口和监测对象。帮扶项目产生的村集体经济收益重点用于产业基础设施、乡村公益性岗位、项目运营维护、村级公益事业等。杜绝简单发钱发物，防止“一股了之”“一发了之”和“泛福利化”。

（四）以工代赈型。各地各部门在谋划实施政府投资的重点工程项目时，要妥善处理好工程建设与促进当地群众就业增收的关系，在确保工程质量安全和符合进度要求等前提下，按

照“应用尽用、能用尽用”的原则，通过实施以工代赈帮助当地群众就近务工实现增收。各级衔接补助资金优先支持采用以工代赈方式实施的巩固脱贫成果和乡村振兴项目，技术要求不高、村民能够自建、受惠对象直接、进村入户的农村小型工程项目，积极推行由村级组织和农民工匠带头人承接的村民自建方式组织实施。

（五）其他型式。鼓励经营主体建立其他合作方式，创新带动农户发展的利益联结模式。

三、提升能力

（一）推动特色产业发展。围绕县域特色产业，抓好全产业链建设，突出“全链”思维，找准产业链薄弱环节，系统谋划实施一批延链补链项目，推动全环节提升、全链条增值，促进一二三产融合发展。充分发挥东西部协作、省内区域协作、定点帮扶、“万企兴万村”行动等社会帮扶机制作用，加强与经济发达地区的交流合作，加大企业引进力度，共建产业园区，推动转移产业项目快速落地。重点发展劳动密集型产业，提升县域就业容量。着力优化营商环境，细化落实支持措施，助力入园企业发展。

（二）夯实产业发展基础。加大产业基础设施建设，提升技术支持、贷款融资、人才培养、产品营销、区域公共品牌创建等服务水平。培育壮大龙头企业、农民专业合作社、家庭农场等农业经营主体，不断提升经营主体发展水平和带动能力。充分调动产业指导员、科技特派员、对口帮扶单位、驻村工作

队等各方资源，为帮扶项目提供技术和“智力”支持。鼓励农业经营主体在具备条件的村建设生产基地，加强田头市场、产地储藏、保鲜烘干、食品加工、物流配送等产业设施建设。改善乡村环境，推进公共服务城乡融合，构建“农业+文创+旅游”农文旅融合发展模式。探索政府购买服务、公益援助等方式，为群众提供产业合作协议、合同的合法性审查服务。

（三）支持就业帮扶车间发展。持续落实支持政策，推动就业帮扶车间品牌化、组团化、配套化发展，引导就业帮扶车间吸纳更多农村劳动力就地就近稳定就业。对具有较好市场前景的帮扶车间，积极支持其发展壮大。对闲置的就业帮扶车间积极盘活调整优化，提升经营带动能力，加快形成主导产业规模效应，有序推动上下游产业配套发展，增强全产业链竞争力。

（四）壮大村集体经济组织。发挥基层党组织战斗堡垒作用，采取多种措施培育壮大村集体经济组织，深入推进农村产权制度改革，加强村集体资产管理运营，整合盘活农村各项资源要素，培育壮大村集体经济，夯实农户稳定收益的基础。大力实施集体经济“清零消薄”行动，支持集体经济薄弱的村，通过入股分红、设施租赁等方式实现集体经济增收。支持有条件的集体经济组织投资农光互补、标准厂房、节水灌溉、日光温室、农产品加工、产地冷藏储运、销售网点等经营性资产，通过聘用专业团队经营、入股企业等方式补强营销短板。

四、健全机制

（一）前置审批。需要使用帮扶资金的项目，在纳入县级

巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴项目库时，要将建立联农带农机制和预期成效作为前置条件进行审核，未建立联农带农机制项目，不得纳入项目库，不得审批实施。各县（区）要按照帮扶资金使用管理和巩固衔接项目库监管要求，制定帮扶项目联农带农政策标准，根据帮扶项目类型及资金投入规模，合理设置联农带农预期成效及带动人数，有条件的设置最低带动标准。帮扶项目经营主体必须具有合法资质，经营状况良好，无不良信用记录和偷税漏税及拖欠分红、工资等行为，财务制度健全，能主动担当社会责任。纳入扶贫资产管理的经营性项目资产未建立联农带农机制的，要补充签订联带协议，建立联带机制。

（二）过程监管。联带主体要依法与联带对象签订联带协议，并按照协议落实联带措施、履行联带责任，接受监督管理。县级帮扶项目主管部门、乡镇政府要对帮扶项目运营情况和联农带农情况进行检查指导，组织经营主体按季度报告联农带农落实情况，并做好相关资料备案，确保带动成效清晰、数据可核查可追溯。各县（区）要建立方便快捷的投诉举报渠道，对出现公众集中投诉、媒体曝光等问题的帮扶项目，受理单位应及时调查处理，并向投诉人或单位反馈调查处理结果。

（三）成效评价。各县（区）要根据衔接资金绩效评价和巩固脱贫成果后评估要求，加强帮扶项目联农带农情况监测评估，将联带对象满意度作为重要评价指标给予相当权重。县级帮扶项目主管部门，要在每年11月底前对帮扶项目联农带农进

行成效评价，评价结果经县级人民政府审核同意后统一公示发布，并保持相关信息长期有效可查询。

（四）风险防范。各县（区）要出台风险防范化解政策措施，加强帮扶项目跟踪服务，帮助其防范化解风险，更好地发挥联农带农作用。加强灾害性天气预报预警，指导经营主体和农户采取针对性预防措施，避免或减轻灾害性天气对农业生产的影响，用好政策性保险，鼓励引导经营主体购买相关保险产品，提升风险保障水平。完善农产品市场信息服务，建立农产品风险预警机制，加强优势农产品区域品牌建设，注重产品差异化发展，加强农产品流通销售体系建设，提升经营主体抵抗风险能力，降低市场波动带来的负面影响。加强对经营主体和农户技术培训，支持经营主体科学建园、择优选种、加强田间管理、注重储存运输安全，在保障产品质量安全的前提下提高产量，实现长期健康发展。

（五）奖优罚劣。对带动群众创新技术应用、自主创业、持续扩大生产经营规模、联农带农规模和带动成效较上年度明显提升，群众实现稳定增收的经营主体，可以使用衔接补助资金进行项目奖补，具体奖补标准由各县（区）按照衔接补助资金管理使用的相关规定制定。对未发挥带动作用，无正当理由拒不接受带动任务的经营主体，要限期整改存在问题，确保联农带农责任落实，出现严重违法违规行为、虚报联农带农数据资料套取支持政策、拒绝履行联农带农承诺、不发挥应有带动作用的经营主体及其实际控制人不得再次参与帮扶项目，并将

违规违法问题线索移送相关部门严肃处理。

五、工作要求

（一）落实责任。各级各部门要进一步提高思想认识，按照“省级统筹、市级监督、县级主导、镇村落实”和“谁审批谁负责、谁使用谁负责”原则，健全完善帮扶项目联农带农机制，切实强化组织领导。发改、财政、人社、农业农村、文旅、商务、林业、乡村振兴等部门，要指导县级相关部门，建立帮扶项目联农带农审核、监测、评估机制，强化帮扶项目经营主体联农带农责任落实。各县（区）要按照帮扶资金使用管理和帮扶项目监管等政策要求，细化帮扶项目审核、监管规范，制定帮扶项目支持和奖励政策，全面抓好工作落实。

（二）监督考核。各级各部门要将帮扶项目联农带农机制建设和实施情况，纳入巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接考核，加强督查检查，推动衔接资金使用效率提升。对联农带农机制建设成效明显的县（区）按照相关办法规定给予激励。对联农带农成效差，出现套取资金、资产流失、资产闲置及负面舆情的县（区），进行约谈提醒。

（三）加强调度。各级乡村振兴部门会同项目主管部门，建立帮扶项目联农带农工作调度机制。各级帮扶项目主管部门每季度调度一次帮扶项目联农带农情况，并及时将相关数据信息发送同级乡村振兴部门，乡村振兴部门要加强形势分析，及时向项目主管部门通报有关情况，向本级政府报告重大事项。

（四）总结推广。各级各部门要总结推广工作中的好经验、

好做法，积极选树联农带农机制完善、带动效果明显、可学可用的先进典型，充分运用报刊、电视、广播、网络等媒体资源进行宣传，加强联农带农政策宣传解读，提高政策知晓率，营造浓厚的社会氛围。

附件：1. 帮扶项目联农带农任务和责任分工

2. 帮扶项目联农带农底线指标

商洛市乡村振兴局　　商洛市农业农村局

商洛市发展和改革委员会

2022年12月5日

附件1

帮扶项目联农带农任务和责任分工

序号	重点任务	具体措施	责任单位
1	产业帮扶项目联农带农	发展壮大龙头企业、合作社、家庭农场等经营主体，健全完善产业帮扶项目联农带农机制，提高农业项目资金使用效果	市农业农村局负责，县（区）落实
2	推动特色产业发展	围绕县域特色产业，抓好全产业链建设，推动全环节提升、全链条增值，促进一二三产融合发展	市农业农村局牵头，市级有关部门配合，县（区）落实
3	壮大村集体经济	深入推进农村产权制度改革，整合盘活农村各项资源要素，大力实施集体经济“清零消薄”行动，支持集体经济薄弱的村，通过入股分红、设施租赁等方式实现集体经济增收	市农业农村局牵头，市级有关部门配合，县（区）落实
4	提供“智力”支持	调动科技特派员、对口帮扶单位、驻村工作队等各方资源，加大高素质农民培育力度，为帮扶项目提供技术和“智力”支持	市农业农村局、市科技局、省内对口帮扶单位、市乡村振兴局按职责分工负责，县（区）落实
5	加快产业转移项目落地	充分发挥东西部协作、省内区域协作、定点帮扶、“万企兴万村”行动等社会帮扶机制作用，共建产业园区，推动转移产业项目快速落地	市发改委、市工商联、市乡村振兴局、各定点帮扶单位按职责分工负责，县（区）落实
6	苏陕协作经营性帮扶项目联农带农	负责苏陕协作资金及本部门其他资金扶持的经营性帮扶项目及形成的经营性扶贫资产建立联农带农审核、监测、评估机制	市发改委负责，县（区）落实

序号	重点任务	具体措施	责任单位
7	以工代赈	按照“应用尽用、能用尽用”的原则，通过实施以工代赈帮助当地群众就近务工实现增收。各级衔接补助资金优先支持采用以工代赈方式实施的巩固脱贫成果和乡村振兴项目	市发改委、市乡村振兴局负责，县（区）落实
8	推动农文旅融合	构建“农业+文创+旅游”农文旅融合发展模式	市文化和旅游局、市农业农村局分工负责，市级有关部门配合，县（区）落实
9	支持就业帮扶车间	持续落实支持政策，推动就业帮扶车间品牌化、组团化、配套化发展，引导就业帮扶车间吸纳更多农村劳动力就地就近稳定就业	市人社局牵头，市级有关部门配合，县（区）落实
10	监督考核	将帮扶项目联农带农机制建设和实施情况，纳入巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接考核	市乡村振兴局牵头，市级有关部门配合，县（区）落实
11	财政资金使用	监督指导各相关部门依法合规用好各类财政资金，发挥财政资金在支持联农带农机制建设中的作用	市财政局负责，县（区）落实
12	其他帮扶项目联农带农	负责本部门、本行业资金扶持的经营性帮扶项目及形成的经营性扶贫资产建立联农带农审核、监测、评估机制	相关部门负责，县（区）落实
13	风险防范	针对自然灾害、市场波动、联带主体经营管理等风险，出台防范化解政策措施	市农业农村局、市人社局、市文旅局、市乡村振兴局等部门按职责分工负责，县（区）落实

附件2

帮扶项目联农带农底限指标

序号	具体指标	评分标准	指标类型
1	帮扶项目、经营性扶贫资产建立联农带农机制的比例达到100%	每低一个百分点，扣减0.2分	正向指标
2	经营主体直接带户的帮扶项目，每个项目帮扶资金不少于10万元，带动农户不低于5户	每一个未达到联带要求的帮扶项目，扣减1分	正向指标
3	帮扶项目带动脱贫户、监测户比例不低于30%	低于30%的，每低一个百分点，扣减0.2分，超过30%的加分	正向指标
4	被带动脱贫户、监测户人均收入增幅，不得低于全县脱贫人口收入平均增幅	每低一个百分点扣0.5分	正向指标
5	通过保底分红形式带动的项目分红比例不得低于同期银行贷款利率	高于同期银行贷款利率的得分，低于同期银行贷款利率的不得分	正向指标
6	项目资产、资金安全问题	发生套取资金、资产流失、资产闲置的，按发生的项目数、资金量，酌情扣分	反向指标
7	被带动群众对联带情况满意度	有重大负面舆情和查实的信访案件的，按情节轻重酌情扣分	正向指标

商洛市乡村振兴局　　2022年12月5日印发