

西藏自治区财政厅
西藏自治区农业农村厅
西藏自治区乡村振兴局
西藏自治区发展和改革委员会
西藏自治区民族事务委员会
西藏自治区林业和草原局

文件

藏财农〔2022〕53号

关于印发《西藏自治区关于加强财政衔接推进
乡村振兴补助资金使用管理的实施意见》
的通知

各地市财政局、农业农村局、乡村振兴局、发展改革委、民委、林草局：

为深入贯彻落实习近平总书记关于巩固拓展脱贫攻坚成果

同乡村振兴有效衔接的重要指示批示精神，全面落实党中央、国务院和自治区党委、政府决策部署，切实加强过渡期财政衔接推进乡村振兴补助资金使用管理，推动提升资金使用效益，根据《财政部 农业农村部 国家乡村振兴局 国家发展改革委 国家民委 国家林草局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》（财农〔2022〕14号），结合西藏实际，我们研究制定了《西藏自治区关于加强财政衔接推进乡村振兴补助资金使用管理的实施意见》，现印发给你们，请遵照执行。



西藏自治区财政厅



西藏自治区农业农村厅



西藏自治区乡村振兴局



西藏自治区发展和改革委员会



西藏自治区民族事务委员会



西藏自治区林业和草原局

信息公开选项：依申请公开

西藏自治区财政厅办公室

2022年7月7日印发



西藏自治区关于加强财政衔接推进乡村振兴补助资金使用管理的实施意见

为深入贯彻落实习近平总书记关于巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的重要指示批示精神，全面落实党中央、国务院和自治区党委、政府决策部署，切实加强过渡期财政衔接推进乡村振兴补助资金（以下简称衔接资金）使用管理，推动提升资金使用效益，坚决守住不发生规模性返贫底线，根据《财政部 农业农村部 国家乡村振兴局 国家发展改革委 国家民委 国家林草局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》（财农〔2022〕14号），结合西藏实际，制定本实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想。深入贯彻习近平总书记关于巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的重要指示批示精神，认真贯彻落实党中央、国务院和自治区党委、政府决策部署，保持过渡期财政支持政策总体稳定，积极适应巩固衔接工作新形势、新变化、新要求，更多依靠发展来巩固拓展脱贫攻坚成果，进一步优化资金使用结构，突出资金支持重点，创新资金使用方式，强化资金相关管理，切实提升资金使用效益，为巩固好脱贫攻坚成果，衔接全面推进乡村振兴提供有力支撑。

（二）基本原则。

总体稳定。围绕坚决守住不发生规模性返贫的底线，继续通过原有资金渠道巩固“三保障”。坚持衔接资金管理办法不变、主管部门不变、分配方式总体稳定、支持重点进一步聚焦，稳步提高用于产业发展的比重，促进带动就业，力争过渡期内脱贫人口收入增速高于当地农牧民收入平均增速。

突出重点。突出重点地区，进一步加大对原深度贫困地区、易地搬迁安置区、极高海拔生态搬迁安置区、边境地区的倾斜力度。突出重点群体，优先支持监测对象、脱贫人口增收。突出重点内容，推动帮扶产业提档升级、提质增效。聚焦短板弱项，继续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，积极稳妥推进乡村建设。

聚焦关键。加强工作的系统谋划，紧紧围绕一二三产业融合发展、培育县域富民产业，支持全产业链的关键环节，解决产业提档升级的关键制约。创新资金分配使用方式，强化生产经营主体的引领带动作用，提升到人到户项目的帮扶实效。

压实责任。发挥地方各级党委农村工作领导小组在督促强化资金使用管理方面的领导作用。压实县级主体责任，落实行业主管部门资金项目指导监督管理责任，凝聚资金使用管理合力。聚焦项目储备、项目实施、绩效管理等重点环节，提升项目资金使用管理水平。

（三）资金范围。本实施意见所称衔接资金，指中央、

自治区财政预算安排的衔接资金。

二、突出资金支持重点

（一）优先支持联农带农富农产业发展。

1. **重点内容。**将支持特色优势产业发展摆在优先位置，逐年稳步提高衔接资金用于产业的比重。各地以产业发展规划为引领，重点支持青稞、牦牛、藏猪、藏羊、藏药、林果、蔬菜、奶业和其他特色农畜产品等具有较好资源禀赋、良好市场前景、带动增收能力强的种养业，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，将第一产业向后端延伸、第二产业向两端延伸、第三产业向高端开发，引导有条件的企业牵头组建产业化联合体，推动特色产业全产业链发展。统筹支持木碗制作、服饰加工、藏纸、藏香、竹艺编制、陶艺等具有西藏民族特色、地域特色的手工业，并建立健全联农带农富农机制。实施乡村休闲旅游巩固提升计划，支持农牧民直接经营或参与经营的乡村民宿、农家乐特色村（点）发展。

2. **关键环节。**落实高质量发展要求，以促进全产业链发展、产业集聚发展为方向，弥补技术、设施、营销等短板，促进产业提档升级。支持推广良种良法和先进生产加工技术、购买技术服务、申请认证绿色食品、有机农产品、地理标志农产品等。支持建设配套于具体产业项目的水、电、路、网等农业生产设施，以当地农畜产品为主要原料供应的加工、产业冷藏保鲜等产业配套设施，鼓励建设标准化生产、加工、仓储基地。开展农业品种培优、品质提升、品牌打造和标准

化生产提升行动，适当支持各地“三品一标”行动，健全帮扶产品质量安全追溯体系，统筹推进食用农畜产品合格证制度；支持农产品、特色手工制品品牌打造和产销对接，借助“地球第三极”区域公共品牌影响力，利用电商、“互联网+”等新兴手段加强品牌营销，结合品牌展销中心，促进解决农产品“卖难”问题。

3. 扶持方式。各地可创新资金使用方式，通过以奖代补、先建后补、贷款贴息、购买服务、政府补助等政府扶持方式，支持重点产业、重点环节，具体由市县根据产业类型和支持环节论证选择，但同一产业项目不能重复享受政府扶持政策。采取政府补助扶持方式的，政府补助金额不得超过项目投资规模的30%。

依托企业等生产经营主体实施的单个产业项目投资规模1000万元（不含本数）以下的，由县农业农村部门、乡村振兴部门会同项目、资金主管部门开展尽职调查，并报上级行业主管部门备案；单个产业项目投资规模1000万元（含本数）以上、3000万元（不含本数）以下的，由市农业农村部门、乡村振兴部门会同项目、资金主管部门开展尽职调查，并报上级行业主管部门备案；单个产业项目投资规模3000万元（含本数）以上的，由自治区农业农村部门、乡村振兴部门会同项目、资金主管部门开展尽职调查。

尽职调查程序须在项目入库前或列入年度项目计划前完成，未按上述程序开展尽职调查的产业项目不得入库或列入年度项目计划，不得使用衔接资金（项目管理费除外）。

落实精准帮扶要求。衔接资金要优先保障到人到户项目的资金需求，重点支持监测对象、脱贫户发展生产增收。完善奖补政策设计，采取以奖代补、先建后补、贷款贴息等模式，引导其扩大种植养殖规模、发展庭院经济、应用良种良法、调整优化生产结构等，通过参与生产提高家庭经营性收入。

发挥新型经营主体带动作用。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等新型经营主体的引领带动作用。对新型经营主体实施的项目主要采取政府补助、贷款贴息、购买服务等政府扶持方式。依托上述主体实施的产业项目，财政投入资金要优先形成固定资产，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。龙头企业、专业合作社、家庭农场等生产经营主体申报衔接资金项目，一律不得由中介机构直接代理，一律不得将财政补助资金用于支付中介费用。

统筹支持县域富民产业。各地应顺应产业发展规律，立足当地优势资源禀赋，统筹支持产业发展的各渠道资金，用好脱贫县涉农资金统筹整合政策，支持现代农业产业园、农业产业强镇和优势特色产业集群建设，壮大县域富民产业，让农民群众更多分享产业增收收益。各地农业农村部门根据资源优势和产业发展基础，将所辖县区符合现代农业产业园、

农业产业强镇和优势特色产业集群建设发展要求、联农带农富农效果显著的，建立利益联结机制且已纳入三年滚动项目库的产业项目报自治区农业农村厅，自治区农业农村厅会同相关部门于每年9月底前完成下一年度特色产业项目进行评审筛选，对每个地市可重点支持1-2个特色优势产业项目，具体产业类型及额度、项目申报要求及申报时间等由自治区农业农村厅会同相关行业主管部门研究确定，但应于每年9月底前确定下一年度特色产业项目名单，由市县按程序纳入年度项目库和年度项目计划。未及时申报、评审的项目，不得使用衔接资金。国家已经支持的现代农业产业园、农业产业强镇和优势特色产业集群不再安排衔接资金。

各地在不违反资金管理辦法的前提下，利用衔接资金支持上述重点领域、关键环节之外的产业项目，要更加充分做好可行性论证、支持方式必选，确保资金使用效益。

（二）统筹支持促进增收的其他相关领域。

各地可利用衔接资金，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，并按政策规定对帮扶车间予以适当补助。聘用搬迁群众提供易地搬迁集中安置区公共服务，优先聘用监测对象等从事公益岗位，岗位设置不能与生态岗位、人社部门的公益岗位重叠，岗位补贴标准要适度且不能用于发放工资，帮助就业创业增收。对跨省就业的脱贫劳动力（含监测对象）外出务工稳定就业6个月以上的，可按政策规定给予一次性交通补助，促进脱贫劳动力稳定转移就业。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。

各地可利用衔接资金（少数民族发展任务）支持实施兴边富民行动、人口较少民族发展、民族手工业、藏药种养业等特色产业发展和实施脱贫群众饮用低氟边销茶试点。利用衔接资金（以工代赈任务）支持实施以工代赈项目，要带动当地监测对象、脱贫人口等务工就业。利用衔接资金（欠发达国有农场、国有林场巩固提升任务）支持发展农场、林场的特色优势产业，挖掘开发优势资源。

（三）支持必要的基础设施补短板。

1. 重点内容。坚持数量服从质量、速度服从实效，求好不求快，立足村庄现有基础，扎实稳妥推进乡村建设。根据城镇和村庄布局分类，支持有条件、有需求的村庄编制村庄规划，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。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。适当支持抵边搬迁安置点社区内必要的配套设施建设。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。衔接资金支持的村内小型公益性基础设施建设和农村人居环境整治项目，要避免与其他渠道安排的资金重复。

2. 支持方式。各地可因地制宜采取以奖代补、先建后补

等方式实施项目建设，在统筹整合使用财政涉农资金工作中大力推广以工代赈方式，促进脱贫人口、监测对象和低收入人口就业增收。衔接资金支持的以工代赈项目，要严格按照不低于资金规模 15%的比例发放劳务报酬，尽最大可能提高发放比例。经认定为推广以工代赈方式的项目，须在可研报告等前期要件中明确强调采取以工代赈方式实施，严格落实组织群众务工、开展就业技能培训等以工代赈政策要求，原则上应按照不低于投入财政资金规模 10%的比例发放劳务报酬。凡技术要求低、农牧民群众能干会干、总投资 400 万元以下的政府投资项目，原则上可不再采取招投标，优先交由有资质的农牧民施工企业（队）组织实施。允许各地在科学规划、统筹谋划的基础上，采取分领域推进的方式，解决符合资金用途的一两项突出短板，看准一件抓一件；或者统筹相关领域资金，集中连片改善村内基础设施条件，确保建一个成一个。利用衔接资金支持的基础设施补短板项目，要根据发展水平、发展阶段合理确定建设标准，不得用于美化、亮化等各类“造景”工程，杜绝违背乡村发展规律、超出农村资源环境承载能力、超出财政承受能力的形象工程和政绩工程。

（四）杜绝用于负面清单事项。

各地要严格按照衔接资金管理办法规定的用途安排使用资金，不得将资金用于与巩固拓展脱贫攻坚成果和推进乡村振兴无关的支出，包括：单位基本支出、交通工具及通讯设备购置支出、修建楼堂馆所、发放各种工资奖金津贴和福

利性补助、防止防返贫监测预警工作经费；村级办公场所、文化室、文化广场、学校等公共服务设施；偿还债务本息（不含对纳入“十三五”规划的易地扶贫搬迁贷款给予贴息和对调整规范易地搬迁融资方式后发行的地方政府一般债券按规定予以补助）和垫资等。

低保、医保、养老保险、临时救助等有稳定、固定资金渠道的综合保障措施，教育、卫生、养老服务、文化等有相应资金渠道的农村基本公共服务，按原资金渠道予以支持保障。

三、强化项目实施管理

（一）建立健全项目库。衔接资金支持的项目需从巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴项目库选择。自治区乡村振兴、发展改革、民委、农业农村和林草等行业主管部门，组织本行业开展项目库建设，编制项目入库指南，完善项目库建设管理制度，推动项目库共建共享。市县要高度重视项目库建设工作，根据“三年滚动”项目储备情况，当年10月中旬前完成下一年度衔接资金项目申报、评审、入库和概算批复，并按照轻重缓急排出优先顺序；自治区乡村振兴局于10月底前下达下一年度衔接资金项目计划批复，明确项目建设内容、年限及责任人等。自治区财政结合资金规模、绩效考核、预算执行以及自治区乡村振兴局年度项目计划批复等情况，会同自治区乡村振兴局同步下达衔接资金、项目计划，资金及项目一经下达，非经法定程序不得调整，切实做到预算一经批复项目即可实施，避免出现“钱等项目”。坚持尽力而

为、量力而行，充分考虑县区发展阶段、承受能力，县级项目库原则上按照当年资金的 1.2 倍至 1.5 倍储备下一年度项目，产业项目规模不得低于年度项目规模的 50%且每年保持 5%以上增长。加强项目库动态调整，建立有序进退机制，将符合条件的项目及时调整入库，对“负面清单”和条件不成熟无法实施的项目及时予以清退，3 年未执行的项目自动出库，再次入库按照新项目办理，形成储备一批、开工一批、在建一批、竣工一批的良性循环。

（二）严把项目入库质量。各相关行业主管部门严格按照程序组织项目申报、评审和报批。项目单位提交项目申请时，应完成必要的前期工作，明确建设内容、投资概算、预期绩效目标、利益联结机制、实施期限等。按规定需进行可行性研究、建设用地审查报批、环境影响评价、社会风险评估、林勘报告、建设工程规划许可等前置程序的项目，未完成必要程序的不予列入年度项目库和项目计划，不予安排衔接资金（项目管理费除外）。建立健全项目库项目质量管理奖惩机制，已完成必要前置程序的项目数量、金额、类型将作为衔接资金分配的重要依据。按照“资金跟着项目走、先有项目再安排预算”的原则，自治区相关行业主管部门指导、督促市县把提前谋划项目作为基础性工作，结合行业部门规划，严格对照项目入库要求，尽早开展项目入库准备并确保入库项目质量。加强沟通衔接，充分发挥乡村振兴部门牵头抓总协调作用，及时将部门项目库中成熟度较高、随时可以启动的项目纳入财政项目库，确保资金到位后可以立即启动。在

项目申报、评审、批复各环节，严格落实公告公示要求，接受社会各界监督。

各县可以从到县的中央和自治区衔接资金中按不超过 1% 的比例计提项目管理费，市县两级衔接资金也可以安排项目管理费，具体金额由各地根据实际情况自行确定。项目管理费由各级乡村振兴部门统筹记账管理，按照衔接资金管理办法和国库集中支付要求执行。项目管理费主要用于衔接资金和整合资金支持的项目前期设计、论证审查、评审、招标、监理及验收等与项目管理相关的支出。规划编制、监督检查、工作宣传、信息系统建设等工作经费，由同级财政部门通过年度预算予以保障，不得使用各级衔接资金。

（三）夯实项目施工准备。县（区）行业主管部门根据年度资金安排、脱贫县财政涉农统筹整合试点政策要求和自治区相关行业部门项目计划批复，聚焦关键、突出重点，商财政部门及时制定整合资金年度项目实施计划。对于纳入年度实施计划的项目，由县级乡村振兴部门牵头会同项目、资金主管部门组织编制整合资金实施方案。编制项目实施方案时，要加强衔接资金与其他财政资金的统筹，科学合理明确资金结构和渠道，同一项目整合不同渠道资金实施的，须在实施方案中明确说明，并区分不同资金的具体支持内容，避免交叉重复，不得利用中央和自治区衔接资金承担明确由地方履行的支出责任或承担的配套资金。县（区）整合资金实施方案（年中调整方案）经本级党委农村工作领导小组（实施乡村振兴战略领导小组）审定后，于上一年 11 月 15 日前

（当年5月15日前）报市级乡村振兴部门；市级乡村振兴部门商相关行业主管部门审查并统一汇总后，报本级党委农村工作领导小组（实施乡村振兴战略领导小组）审定，并于上一年11月底前（当年5月底）报自治区乡村振兴局；自治区乡村振兴局会同相关行业主管部门审查后报自治区党委农村工作领导小组（实施乡村振兴战略领导小组）审定，并于上一年12月20日前（当年6月20日前）下达整合资金实施方案批复。批复一经下达，严禁各地重复审查审批整合资金实施方案，整合方案资金项目原则上也不再进行调整，确需调整的，按相关程序重新审批。年度预算批复后，需要进行政府采购、招投标的应及时开展，符合规定的村庄小型建设项目可施行简易审批，加快前期工作进度，最大程度用好施工季节。

（四）确保项目有序推进。项目具备施工条件后，项目实施主体要抓紧抓好实施工作，原则上要在明确的实施期限内完成，不得随意变更项目实施内容，确需变更的要按规定履行审批程序，原则上当年6月底之后不再进行项目变更、调整，但未按照项目计划批复及时开工、由财政收回统筹用于项目库中储备成熟度较高的项目除外。行业主管部门要抓好项目实施工作跟踪督促和质量监督，推动项目按计划如期实施。项目完工后，应当在2个月内做好验收报账、台账归档等工作，并按规定做好项目资产确权及移交。

项目工程质保期到期后，经县级项目主管部门认定项目无质量问题的，应及时通知项目施工单位申请拨付质保金，

项目施工单位自收到通知后超出3个月未申请拨付的，财政部门可将质保金作为结余资金盘活处理。

四、切实加强资金管理

(一) 加快资金下达和支出进度。各级财政部门收到上级补助的衔接资金后，要根据预算法、预算法实施条例和资金管理办法规定，商相关行业主管部门及时做好资金测算分配和下达工作。各相关行业主管部门要切实履行好项目实施、预算执行、绩效管理主体责任，及时将本级使用的资金分解到具体项目，加强对绩效目标实现程度和预算执行进度的“双监控”。纳入脱贫县涉农资金统筹整合使用试点实施方案的衔接资金，可按整合规定安排项目，督促加快项目实施进度。行业主管部门根据项目实施进度和合同约定及时向财政部门申请付款，财政部门根据行业部门提交的支付申请，严格按照国库集中支付制度规定和直达资金管理要求，及时办理资金拨付。禁止通过虚列支出、以拨代支、超进度拨款、划转项目主管部门实有资金账户等抬高支出数据，确保支出数据准确反映工作进展。项目施工方未严格按照合同约定及时向行业主管部门提交相关支付凭证的，经行业主管部门督促后仍未及时提供的，行业主管部门可按照合同违约责任约定，扣减部分项目款项。扣减资金作为项目结余资金，由财政部门按规定收回后用于巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接项目。规范列支衔接资金，中央和省级衔接资金原则上在“21305”科目列支，并严格按照中央和自治区衔接资金管理办法使用管理。

（二）落实全面绩效管理。按照“谁使用资金、谁负责绩效”的原则，项目主管部门承担项目绩效主体责任，落实全面实施绩效管理要求，推进项目资金全过程绩效管理，健全“花钱必问效、无效必问责”的管理机制。强化绩效目标管理，衔接资金支持的具体项目，事前应明确项目绩效目标，未明确绩效目标的项目不得纳入项目、不得安排衔接资金。做好绩效运行监控，及时发现和纠正问题。扎实开展绩效评价，加强绩效评价结果应用，将绩效评价结果与完善政策、调整预算安排有机衔接，作为以后年度申请项目、资金分配的依据，对低效无效资金一律消减或取消，对沉淀资金一律按规定收回并统筹用于巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接项目。落实资金项目管理各环节的公开公示要求，接受群众和社会监督。

（三）开展定期跟踪督促。市县各相关行业主管部门要定期调度本部门管理的项目实施进度和衔接资金、整合资金支出进度，每月6日前审核汇总后报送上级主管部门，同时抄送本级财政部门接受日常监管。在项目推进重点环节或重要施工季节，根据需要开展专门调度。市县财政部门根据衔接资金实际支出情况，及时将一体化支出数据关联直达资金系统，加强线上监控和线下核查，加大与各级乡村振兴部门沟通，确保一体化系统和直达资金系统反应的支出数据与乡村振兴部门防返贫监测信息系统保持一致。自治区财政原则上对衔接资金、整合资金的执行进度按月调度、按季度进行通报，并结合实际对支出进度排名靠后的市县适时进行约谈，

适当控制下一年度预算。完善奖惩机制，按照序时进度、均衡进度和总体进度等综合考核结果，同比例扣减市县下一年度衔接资金转移支付。各级行业主管部门要加强资金政策落实情况跟踪督促和调研，及时发现问题、督促整改，推动不断改进工作，确保衔接资金使用规范、安全、高效。

（四）抓细政策落实工作。各地要按照“三个区分开来”的要求，在衔接资金支持产业发展中落实好容错纠错机制，正确把握出现失误的性质和影响，鼓励干部干事创业、担当作为，坚决守住不发生规模性返贫底线，推动乡村振兴不断开创新局面。加强衔接资金使用管理政策培训，确保有序推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接工作。