

脱贫攻坚保障:贫困县考核机制的改进完善和创新

史志乐,张琦*

(北京师范大学 中国教育与社会发展研究院/中国扶贫研究院,北京 100875)

摘 要:党的十八大以来,贫困县考核机制作为顺利实现我国脱贫攻坚的重要保障,经历了贫困人口从收入考核到以“两不愁三保障”为主的考核,党政领导干部从以 GDP 为主转向注重脱贫实绩的考核,考核机制从单一式、独立式考核到全程式、参与式考核的转变。目前在顶层设计上形成了以精准扶贫精准脱贫为主线的四梁八柱体制机制建设,在制度安排上实现了考核主体、考核内容、考核程序的综合布局,在政策实践上构建了以第三方评估为特点的上下联动考核体系。但是贫困县考核机制中仍然存在一些问题,多重考核检查互补性有待加强,交叉重叠性需要尽量克服,尤为重要是扶贫脱贫持续性和长远性尚需提升。

关键词:考核机制;贫困考核;脱贫攻坚;演进完善

中图分类号:C931 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2018)02-0045-11

党的十八大以来,党中央把贫困人口脱贫、贫困县退出作为全面建成小康社会的底线任务,在全国范围内全面打响了脱贫攻坚战。习近平总书记指出,“要改革创新扶贫开发体制机制特别是考核机制,贫困地区要把提高扶贫对象生活水平作为衡量政绩的主要考核指标”^[1]。汪洋副总理多次主持召开国务院扶贫开发领导小组会议,并研究推进脱贫攻坚发展工作,指出“要改革贫困县考核办法,细化指标,引导贫困县切实把主要精力放到扶贫开发上来”^[2]。按照党中央、国务院部署和国务院扶贫开发领导小组要求,各有关部门有序组织、积极配合、强化考核,构建了以精准扶贫精准脱贫为主线的贫困考核机制新格局,贫困县考核机制为帮助贫困地区加快发展、支持贫困农户增收脱贫、提高贫困对象可持续发展能力提供了重要保障。

一、贫困县考核机制创新的背景和意义

(一) 贫困县考核机制的背景和演变

长期以来,我国并未形成专门的贫困考核机制,更不用说对于贫困地区、贫困人口的识别、认定、退出等问题。在过去相当长一段时间,经济的发展指标被各级政府放在首要位置,虽然有着某种历史的必然性,但也在一定程度上加剧了发展不均衡性的矛盾,贫困地区的长期存在就是具体表现之一。2013 年底,国务院扶贫办和中组部联合发文,将扶贫的责任纳入到省级政府的考核中,要求各级地方政府能够更加注重均衡与全面发展,真正让发展的成果让民众共享,不

收稿日期:2017-10-27

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“贫困治理效果评估机制研究”(16JZD025)

作者简介:史志乐,女,北京师范大学中国教育与社会发展研究院博士后,经济学博士;张琦,男,北京师范大学经济与资源管理研究院教授,博士生导师,中国扶贫研究院院长。E-mail:sxzhangq@163.com

* 张琦为本文通信作者。

让一个人掉队。

纵观我国扶贫脱贫工作历程,贫困考核机制在不断的演变和完善,主要体现在三个方面:第一,贫困人口经历了收入考核到以“两不愁三保障”为主的精准扶贫精准脱贫考核。在我国扶贫开发过程中,扶贫考核工作对贫困人口的识别主要依据收入贫困线,以此为基础确定贫困县和贫困村,通过专项扶贫开发项目 and 政策对贫困县和贫困村进行扶贫开发。十八大以来的扶贫工作强调,“到 2020 年稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿,农村贫困人口义务教育、基本医疗、住房安全有保障”,简称“两不愁三保障”。以此为基础,我国扶贫脱贫考核从多维的角度对贫困人口进行识别和帮扶,并确定贫困村出列和贫困县退出情况。第二,党政领导干部考核从以 GDP 为主转向注重脱贫实绩考核。长期以来对党政领导干部的考核多是以 GDP 为主,忽视了贫困群体收入之外的教育、医疗卫生、社会保障等问题。十八大以来脱贫攻坚中党政领导干部的绩效考核发生了重要变化,GDP 在贫困县党政领导班子的考核中比重下降,脱贫实绩为主导的考核标准比重上升。目前已经有多个省份制定了对贫困县以及党政班子和党政领导干部的考核办法。在考核体系中以前就是两分三分,高的是五分,现在 60% 以上的分数是减贫方面的指标,最高的达到 80%。第三,经历了从单一式、独立式考核到全程式、参与式考核的转变。综观我国政府绩效考核评价体系会发现,传统地方政府、政府官员的考核主要依据中央的一些政策性文件,地方政府面临的考核目标多取决于中央政府和上级政府的发展目标。这就造成考核主体的单一性和考核过程的封闭性,难以形成全面、动态的考核。而十八大以来的脱贫攻坚工作中,通过引入第三方评估、加强民主党派监督等方式,不断丰富考核主体、公开考核内容、规范考核程序,形成全程式、动态式、参与式考核模式,让考核机制真正发挥作用,保证了脱贫质量。

(二) 贫困县考核机制提出的意义

第一,贫困县考核机制是新阶段中央扶贫攻坚战的最新战略指示,也是 2020 如期脱贫的重要保障和推手。2015 年习近平总书记在贵州召开部分省(自治区/市)党委主要负责同志座谈会时,强调各级党委和地方政府要确保贫困人口到 2020 年如期脱贫;十八届五中全会再一次强调,要实现全体人民共同迈入全面小康社会。而 2020 年如期脱贫,全体人民共同迈入全面小康社会的一个重要推手就是贫困县考核机制创新^[3]。脱贫攻坚任务重的地区党委和地方政府把脱贫攻坚作为“十三五”期间头等大事和第一民生工程来抓,坚持以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局,并且就有关考核机制创新,提出了明确要求:层层签订脱贫攻坚责任书,立下军令状;建立年度脱贫攻坚报告和督察制度,加强督察问责;把脱贫攻坚实绩作为选拔任用干部的重要依据,在脱贫攻坚第一线考察识别干部,激励各级干部到脱贫攻坚战场上大显身手;把夯实农村基层党组织同脱贫攻坚有机结合起来,选好一把手,配强领导班子^[4]。

第二,贫困县考核机制为精准扶贫机制等其他扶贫机制创新提供有力的保障和重要推动力。2013 年 12 月印发的《〈关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见〉的通知》(中办发〔2013〕25 号)确立了精准扶贫作为新时期扶贫开发重要指导思想地位,要求不断创新扶贫开发工作“六大机制”,即改进贫困县考核机制、建立精准扶贫工作机制、健全干部驻村帮扶机制、改革财政专项扶贫资金管理机制、完善金融服务机制、创新社会参与机制(见图 1)。贫困县考核机制是建立精准扶贫、健全干部驻村帮扶、改革财政专项扶贫资金管理、完善金融服务和创新社会参与等五大机制的制度管理保障措施和监督措施。而精准扶贫、干部驻村帮扶、财政专项扶贫资金管理、金融服务和创新社会参与等五大机制又是贫困县考核机制的主要内容,也是贫困考核指标体系重要组成部分,考核机制统领着五大机制的整体推动,又是检验五大机制效果的抓手。

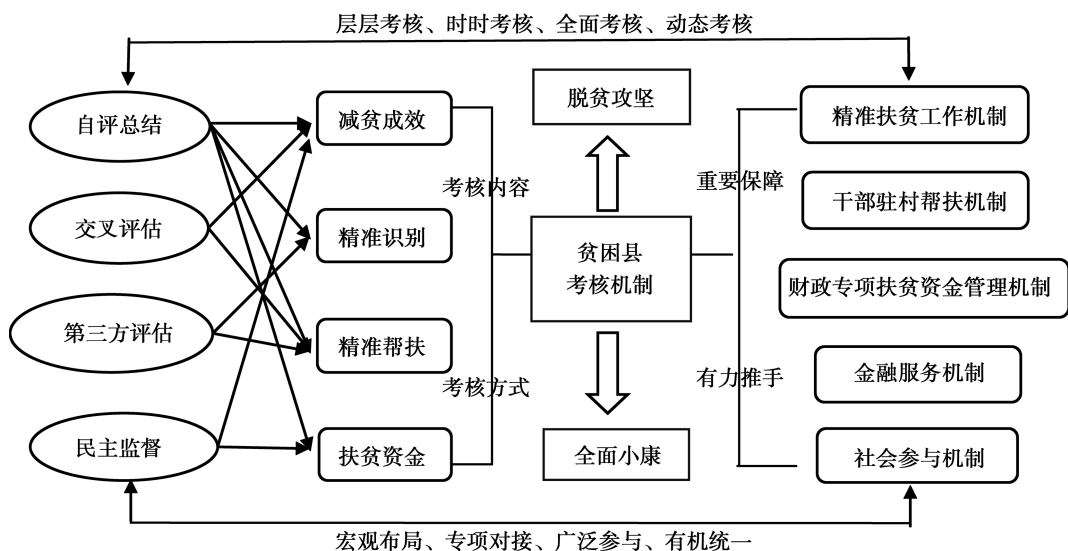


图 1 我国贫困县考核机制的运作图示

第三,贫困县考核机制的完善能为贫困地区全面建成小康社会提供坚实基础。扶贫脱贫的最终目的是为了提高贫困人口的生活水平,促进贫困地区全面建成小康社会,不让一个人掉队。随着时间的推移和扶贫脱贫工作的深入,贫困格局将会出现新的变化,尤其是贫困人口分布的空间布局可能会随着贫困人口识别标准的改变而变化。这就要求国家在原有贫困的基础上建立完善的考核评估机制,促进扶贫脱贫工作进一步适应新阶段我国脱贫攻坚新战略及部署。十八大以来,我国贫困县考核机制不断改进方式方法、完善政策措施、改革体制机制,构建出层层考核、时时考核、全面考核、动态考核的框架体系,以及宏观布局、专项对接、广泛参与、有机统一的良性系统,为贫困地区全面协调发展奠定坚实基础。

二、近年来贫困县考核机制的完善与创新

(一) 政策框架与体系: 贫困县考核机制的顶层设计日趋完善

中央层面不断出台推动贫困地区脱贫攻坚的政策,以《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》《关于打赢脱贫攻坚战的决定》为核心构建了脱贫攻坚的顶层设计。进入脱贫攻坚的关键时期,贫困县考核机制作为检验和指导扶贫脱贫工作的“试金石”“指挥棒”发挥着越来越重要的作用,国家从顶层设计上对于贫困县考核机制予以高度重视,形成了以精准扶贫精准脱贫为主线的四梁八柱体制机制建设。

1. 紧密遵循精准扶贫理论指引

十八大以来,以精准扶贫精准脱贫为主的扶贫战略思想成为现阶段我国扶贫开发工作的重要理论依据。精准扶贫精准脱贫是坚决打赢脱贫攻坚战的基本方略,其理想、目标和本质要求就是要做到“六个精准”,实现因乡因族制宜、因村施策、因户施法,实现“扶真贫”“真扶贫”和“真脱贫”,在此过程中考核机制贯穿始终。第一,在“扶真贫”方面,对“精准识别”进行考核评估,保证真正贫困人口纳入到扶贫对象之中,并且扶贫对象中不存在非贫困人口;同时也要保证真正贫困的农村人口全部被纳入到贫困人口建档立卡之中,不存在部分甚至是极少数的贫困人口被排斥于扶贫对象识别之外。第二,在“真扶贫”方面,对“精准帮扶”进行考核评估,监督政府、社会等各类扶贫资源是否较为顺畅且完整地传递给扶贫对象,保证扶贫措施与贫困识别结果实现有效衔接,扶贫资金使用安排能够很好地满足不同类型贫困农户的脱贫致富需求,扶贫资金使用达到较高效益水平。第三,在“真脱贫”方面,对“精准脱贫”进行考核评估,严格按照

退出标准和程序退出扶贫对象(贫困户、贫困村、贫困县),贫困退出农户和村庄必须达到退出标准要求,不存在没有达到脱贫标准而“被退出”以及达到脱贫标准后“不退出”的现象。

2. 不断加强扶贫党建和监督工作

为了确保到2020年农村贫困人口实现脱贫,各级党委和地方政府都把扶贫开发工作作为一项重大政治任务来抓,基本形成五级书记抓扶贫、全党动员促攻坚的格局,较真碰硬落实脱贫攻坚工作责任。贫困县考核机制在党的统一领导和决策部署下不断完善和实施,尤其是22个中西部省区市的一把手与中央签订“脱贫攻坚责任书”,立下了“军令状”,形成了有史以来最严格的考核督查问责制度。各级的考核制度和指标体系中,均把党的建设作为重要内容,设置了相应的比重,接受人民的监督。

虽然各地因地制宜实施了不同的考核办法,但是均把考核结果与干部的年度考核、综合考核评价挂钩,作为确定年度考核等次形成综合评价意见的重要指标,作为干部选拔任用的重要依据。围绕扶贫开发重点工作,就主体责任、严格党风廉政建设情况、联系群众制度、加强服务党组织建设、发挥基层党组织推动发展等情况设置了考核目标,涉及领导班子重视程度、干部队伍作风状况、基层党组织建设情况、驻村帮扶工作队运转和作用发挥情况、党风廉政建设等内容。严抓党的建设和监督,积极发挥考核指挥棒作用,在基层党组织确立起真抓实干的规矩,让真干假干不一样、干多干少不一样、干好干坏不一样,确保脱贫攻坚工作成效经得起实践和历史检验。

3. 全方位构建严格的考核机制

由于历史社会发展原因,我国的扶贫开发主要以县为单位来开展,对于贫困县的设立经过三次调整,2011年划分了11个集中连片特困地区,包含片区县680个,其中与之前扶贫重点县重合440个,目前国家贫困县共计832个。贫困县的设立与调整很大程度上反映了我国扶贫政策的制度设计体系,如领导干部扶贫绩效考核、对口支援帮扶等。不可否认贫困县体制在中国扶贫历史上发挥了重要而积极的作用,但是这种扶贫方式从本质上说就是“区域扶贫”,缺乏扶贫工作的整体安排与个体关注。

在新一轮脱贫攻坚进程中,国家在顶层设计上高度重视,形成了以精准扶贫精准脱贫为主线的体制机制建设,尤其强调在此过程中的贫困县“摘帽”问题,对于贫困户、贫困村、贫困乡镇、贫困县层层考核,有序脱贫^[5]。十八大以来,为了加强脱贫攻坚成效考核,中央决定实行最严格考核评估制度。一是对各地扶贫开发成效进行第三方评估。由中国科学院牵头,组织相关专家学者进村入户,对各地贫困人口的识别精准度、贫困人口退出的精准度和贫困人口对帮扶工作满意度进行第三方评估。二是组织省级之间的交叉考核。22个与中央签订了责任状的扶贫任务比较重的省(市、区),省与省之间随机进行交叉考核。通过交叉考核,发现脱贫攻坚工作中存在的问题,进一步总结各地好经验。三是国务院扶贫办和财政部组织了对各省扶贫资金绩效的考评,重点对扶贫资金使用情况、涉农资金整合情况和扶贫资金使用效率进行评估。

(二) 综合布局:贫困县考核机制的制度安排渐趋合理

在制度安排上,贫困县考核机制不仅关注到了各级政府部分的工作特点、各级政府脱贫所付出的努力、扶贫开发工作的质量与效率,同时还考虑了扶贫攻坚中各类资源的利用和节约、扶贫项目的经济和社会效益等,综合来看,无论是考核主体还是考核内容、考核程序都更加严格也更为合理。

1. 丰富考核主体:多方参与、加大力度

考核主体不仅仅作为整个扶贫脱贫工作的参与方、实施方,更重要的是对于扶贫工作的方方面面都需要有一个全局性、专业性、综合性的判断。现行的考核主体有以下几方面的特点:第一,考核组织主体是国务院扶贫领导小组。在之前的考核试行办法中,规定的是考核工作由各

级扶贫开发领导小组统一组织,在中央层面成立扶贫考核工作领导小组和考核工作实施小组,扶贫考核工作领导小组由国务院扶贫开发领导小组牵头,中组部、扶贫办等部门参加。而现在的考核由国务院扶贫领导直接组织,即考核组织主体由原来的国务院扶贫办,变为国务院扶贫领导小组。这中间有很大的差别,意味着考核计划制定、工作实施等都由国务院扶贫领导小组组织进行,力度更大,考核层级更高。

第二,牵头单位增加了中组部。2016 年印发的《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》中指出,考核工作从 2016 年到 2020 年,每年开展一次,由国务院扶贫开发领导小组组织进行,具体工作由国务院扶贫办、中央组织部牵头,会同国务院扶贫开发领导小组成员单位组织实施。由此一来增加了考核办法的严肃性、权威性和威慑力,促使各地更加重视这项工作,也方便与各省约谈,落实处理意见将更加有效。

第三,强调并落实了民主党派对脱贫攻坚开展民主监督工作。中共中央统战部、国务院扶贫开发领导小组办公室出台了《关于支持各民主党派中央开展脱贫攻坚民主监督工作的实施方案》,自 2016 年 6 月各民主党派中央脱贫攻坚民主监督工作启动会后,各民主党派中央分别对接了 8 个全国贫困人口多、贫困发生率高的中西部省区,分别是民革中央对口贵州、民盟中央对口河南、民建中央对口广西、民进中央对口湖南、农工党中央对口云南、致公党中央对口四川、九三学社中央对口陕西、台盟中央对口甘肃。各民主党派中央开展脱贫攻坚民主监督,是多年来第一次对专项工作进行监督,对拓展民主党派民主监督的渠道,丰富民主监督的内容和形式都有着重要的现实意义。

2. 完善考核内容:突显扶贫、优化指标

贫困县考核内容是考核机制的核心部分,考核什么直接关系到考核对象、考核结果以及考核效果等问题。十八大以来,我国贫困考核呈现出以下特点:第一,增加扶贫开发的考核权重,突显扶贫脱贫实绩。中国历来的地方考核以 GDP 指标为主,但是在 2013 年底,国务院扶贫办和中组部就联合发文,GDP 在贫困县党政领导班子的考核中比重下降,脱贫实绩为主导的考核标准比重上升。比如江西省对 25 个贫困县考核中,经济社会发展占 40%权重,扶贫开发占 60%权重;湖北省对 29 个国家和省定扶贫开发工作重点县,及 8 个享受片区开发政策的县(市、区)党委、政府领导班子和主要领导的考核中,经济社会发展占 30%权重,精准扶贫考核内容占 70%权重;山西省对 36 个国家扶贫开发工作重点县和集中连片特殊困难地区党委、政府领导班子和领导干部考核中,有关扶贫开发的权重占 78%,经济发展的权重仅占 12%,并且取消了 GDP、财政收入等指标。

第二,注重考核帮扶工作,全方位考核帮扶成效。十八大以来我国积极贯彻精准扶贫精准脱贫基本方略,实施了对口帮扶、定点帮扶、结对帮扶、驻村帮扶、协作帮扶等多种形式的帮扶方式,全方位考核帮扶成效也是精准扶贫考核机制的重要内容。截至 2016 年末,我国共选派 77.5 万名干部驻村帮扶,各省积极出台干部驻村帮扶考核办法对驻村干部进行考核和监督,如《四川省干部驻村帮扶工作考核办法》《湖南省直和中央驻湘单位干部驻村帮扶工作考核办法》《湖北省干部驻村帮扶贫困村和贫困户工作考核办法》等。截至 2016 年 11 月底,我国共确定了东部 249 个经济较发达县(市、区),与西部地区 354 个贫困县开展“携手奔小康”行动,其中少数民族县占 267 个。2017 年 8 月 8 日国务院扶贫办印发《东西部扶贫协作考核办法(试行)》,从组织领导、人才支援、资金支持、产业合作、劳务协作、携手奔小康行动等方面进行考核,推动县与县精准对接。东西部协作帮扶过程中,中西部地区贫困县是脱贫的责任主体,东部地区帮扶县承担帮扶责任,考核不仅考核东部,也考核西部(见表 1)。同时公布的还有《中央单位定点扶贫工作考核办法(试行)》,旨在通过对承担定点扶贫工作的中央单位进行考核,落实中央单位的帮扶责任,推动加大帮扶力度。考核的具体内容包括帮扶成效、组织领导、选派干部、督促检查、

基层满意情况、工作创新等方面。这些帮扶工作考核办法的出台,有效激发了帮扶主体帮扶贫困村和贫困户的积极性和主动性,确保帮扶措施到村到户,也确保了脱贫的顺利进行。

表 1 我国东西部协作帮扶考核对象

东部地区	西部地区
北京市、天津市、辽宁省、上海市、江苏省、浙江省、福建省、山东省、广东省等 9 个省(直辖市);	内蒙古自治区、广西壮族自治区、重庆市、四川省、贵州省、云南省、西藏自治区、陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区等 12 个省(自治区、直辖市);
辽宁省大连,江苏省苏州,浙江省杭州、宁波,福建省福州、厦门,山东省济南、青岛,广东省广州、佛山、中山、东莞、珠海等 13 个市。	中西部的河北省张家口、承德、保定,吉林省延边朝鲜族自治州,湖北省恩施土家族苗族自治州,湖南省湘西土家族苗族自治州,贵州省六盘水、遵义、安顺、毕节、铜仁、黔东南布依族苗族自治州、黔东南苗族侗族自治州、黔南布依族苗族自治州等 14 个市州。

注:根据相关资料整理而得。

表 2 河南、甘肃、贵州三省贫困县考核机制比较

	河南	江西	贵州
考核原则	坚持立足实际、突出重点,针对主要目标任务设置考核指标,注重考核工作成效;坚持客观公正、群众认可,规范考核方式和程序,充分发挥社会监督作用;坚持结果导向、奖罚分明,实行正向激励,落实责任追究,促使各级党委和政府切实履职尽责,促进工作	重点考核提高贫困人口生活水平、减少贫困人口数量和改善贫困地区生产生活条件等主要指标,突出民生改善和社会事业发展、生态保护的考核	注重考核贫困地区转变发展方式,解决制约发展突出问题的情况,把实施扶贫重大项目的成效,作为检验贫困地区发展绩效的重要标准,激发贫困县党政领导班子和领导干部的干事激情
考核方式	日常督查、年度核查、第三方评估相结合,日常督查占 40% 权重,年度核查占 30% 权重,第三方评估占 30% 权重	省扶贫和移民办、省委组织部通过委托第三方机构,采取专项调查、抽样调查和实地核查等方式,对考核数据和有关情况进行调查、评估、核实。	考核工作由省扶贫开发领导小组统筹,省委组织部、省扶贫办牵头组织实施
考核内容	减贫成效、精准识别、精准帮扶、扶贫资金等四个方面	减贫成效、精准识别、脱贫体系、资金绩效、加减分项等五个方面	扶贫成效、经济发展、基本生产生活条件和公共服务、投入和管理、党的建设、组织管理等六个方面
考核目标	确保到 2020 年,全省 430 万建档立卡贫困人口全部实现稳定脱贫;6492 个贫困村全部达到脱贫标准、退出贫困序列	确保到 2020 年全省农村贫困人口如期脱贫,贫困县全部“摘帽”,脱贫实效和质量进入全国“第一方阵”	确保到 2020 年,全省 623 万建档立卡贫困人口全部实现稳定脱贫;9000 个建档立卡贫困村全部出列;934 个贫困乡(镇)和 50 个重点县全部“摘帽”
政策文件	《河南省扶贫对象精准识别及管理办法》《河南省脱贫工作成效考核办法》《河南省贫困退出实施办法》	《中共江西省委、江西省人民政府关于扎实推进精准扶贫工作的意见》《江西省贫困县党政领导班子和领导干部经济社会发展实绩考核办法(试行)》《江西省贫困县脱贫攻坚工作成效考核办法》《江西省关于建立贫困退出机制的实施意见》	《贵州省贫困县党政领导班子和领导干部经济社会发展实绩考核办法》《贵州省贫困县退出实施方案》《贵州省市县两级党委和政府脱贫攻坚工作成效考核办法》

注:根据相关资料整理而得。

第三,优化精简考核指标,全面反映扶贫脱贫工作。现行的贫困县考核机制从扶贫脱贫实际工作出发,设计了科学合理、规范细致的指标体系,考核的项目、指标、评分标准、责任单位一一得到落实。在实际工作中,随着扶贫脱贫工作的推进,相关部门也在不断调整和优化考核指标,力求科学评估脱贫实绩。比如江西省于 2016 年将考核指标由 42 项精简至 22 项,原来实行的江西省贫困县党政领导班子和领导干部经济社会发展实绩考核办法(试行)》(赣办字〔2015〕43 号)中考核内容包括减贫成效、专业扶贫工作成效、基本生产生活条件改善、扶贫工作组织领导等内容以及扶贫经验推广、约束机制要求等 42 项指标,之后将其优化精简为包括减

贫成效、精准识别、脱贫体系、资金绩效等4个方面的22项指标。贵州省对贫困县考核机制进行了“一增一减”的优化调整,一方面增加特色优势产业考核指标和权重,围绕培育和壮大优势特色产业,设置两类6项,主要体现特色优势产业带动贫困人口增收方面的考核指标,加大产业扶贫考核的力度;另一方面弱化和减少贫困地区生产总值、工业增加值、固定资产投资等指标考核。

3. 规范考核程序:全程考核、有序脱贫

贫困县考核机制的实施需要严格有序的规范和步骤,考核程序不仅为贫困县考核机制的开展提供了有章可循的依据,避免在实际工作中考核矛盾和问题,更为重要的是保障贫困县考核机制的严肃性、公正性,从而保障了精准扶贫工作的有效开展。目前我国贫困考核程序从静态到动态、从结果到过程、从单一到综合考核的转变,主要体现在以下几个方面:第一,贫困县党政领导班子和领导干部经济社会发展实绩实行动态考核。动态考核以年度集中考核为主,平时考核和重点工作督查相结合。年度集中考核在次年第一季度,采取省市组建联合考核组,一市一组的方式进行。考核组一般由省委组织部、省扶贫办和市(州)党委、政府牵头,省直有关部门及市(州)有关单位参加。考核工作按照制定评价标准、县级自评、集中考核等程序进行。第二,自评(自查)、复评(复查)、他评(交叉评估)、第三方评估相结合。首先贫困县对于自身县域发展情况和脱贫情况进行逐一对照、核实,完成自评或者自查;自评结束之后,还要进行复评或复查,接受市级、省级抽查;然后再由第三方评估小组“随机抽取、临时定向”,地方扶贫办工作人员只充当“导游”,确保独立客观公正。此外,22个与中央签订了责任状的扶贫任务比较重的省(市、区),省与省之间随机进行交叉考核。第三,考核涉及到精准识别、精准帮扶、精准退出等各个环节。贫困县考核不能只看结果不看过程,尤其是精准扶贫工作涉及到的“六个精准”都应该有所体现,这就一方面要求考核工作不是一时之功夫,而应该时时监督、时时参与扶贫工作的整个过程。

(三) 上下联动:贫困县考核机制的政策措施逐步架构

精准扶贫以来,中央层面不断出台推动有关贫困地区考核机制的政策措施,尤其是近两年随着贫困地区脱贫工作任务的加重,贫困县考核机制所发挥的监督和保障作用也变得异常重要。仅2016年,中央就脱贫攻坚的考核机制印发了5个重要文件,包括《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》(2016年2月)、《关于建立贫困退出机制的意见》(2016年4月)、《脱贫攻坚督查巡查工作办法》(2016年7月)、《脱贫攻坚责任制实施办法》(2016年10月)、《关于解决扶贫工作中形式主义等问题的通知》(2016年10月)。各地结合中央文件也相应出台了一系列考核机制的政策措施,上下联动、合力攻坚,确保考核工作落到实处,保障脱贫工作顺利完成。

1. 从实际出发考核贫困地区发展实绩

结合中央纲领性文件,各地的贫困县考核机制创新,能够立足自省实际,根据突出自省发展的特殊性和主体功能定位。贫困地区一般处于偏远地区,基础设施薄弱,经济发展水平较低,社会事业发展滞后,发展条件、发展方式和发展要求有自身特点。现行考核机制能够从贫困县实际出发考核发展实绩:一方面,各地对贫困县进行专门考核,没有把其他市县的指标简单套用到对贫困县的考核。同时也弱化了或取消了GDP指标的有关考核,从制度设计上避免了把省(市、自治区)经济增长速度的目标简单倒推为贫困县考核目标的情况发生。比如贵州省在对贫困县考核时区分对待生态功能区,对于不具备新型工业化发展条件的紫云、关岭、赫章、江口、剑河、雷山、三都、荔波、册亨、望谟10个贫困县取消GDP考核指标,提高特色优势产业增收指标权重;对其余40个贫困县也弱化GDP指标分值。而在甘肃省有关的指标体系中,由于甘肃省经济发展能力相对较弱,因此全部取消了GDP的考核指标。另一方面,根据各省实际凸显本

省的特殊性和主体功能定位。以贵州为例,贵州坚持绿色发展导向,按照贵州省“绿色发展战略”,及《贵州省生态文明建设促进条例》相关规定,在其考核体系中仅环境保护就占到10%的比重;在《全省贫困县党政领导班子和领导干部经济社会发展实绩考核指标体系》中,对生态环境保护,农村环境连片整治,美丽乡村建设等情况设定了3%的权重。各省各地根据各自贫困地区的发展情况,在与中央政策一致的前提下,制定能够切实反映地方社会发展实绩的指标。

2. 依据标准各地设定差异化考核程序

中央层面的政策文件为全国的考核退出标准提供了依据和方向,在具体的实施操作层面,各地因地制宜、创新做法,设定了差异化的考核程序。考核程序主要涉及精准识别、精准帮扶、精准脱贫等方面。从精准识别程序来看,河南省的识别程序为“一进、二看、三算、四比、五议、六定”的六步法;江西省的识别程序为农户申请、初选对象、入户调查、村级评议、审核公示、规划帮扶、审批备案的“七步法”。从精准帮扶工作来看,河南兰考依托“五轮驱动”“五级联动”的脱贫攻坚思路,采取政府信用支撑,盘活金融信贷体系,由企业带动产业发展,帮助贫困户甩掉贫困帽子;河北海兴创新实施了基本医疗保险、大病保险、医疗救助和商业医疗补充保险的“四重医疗保障”,有效减轻贫困人口的就医负担,阻断贫困人口脱贫又因病返贫的问题。从精准脱贫来看,各地因户施策,针对不同的致贫原因采取有效的帮扶措施为精准脱贫打下来基础,脱贫也变得有条不紊、有章可循。

在“两不愁三保障”统一标准下,各地在考核过程中采取了差异化考核程序,针对每一个环节、每一个维度、每一项指标都制定了不同的步骤和内容。从目前考核评估的实践来看,已经不是单单从收入一方面衡量和化解贫困难题,而是从多元、多维的角度衡量和化解贫困难题,从而产生整体脱贫时序进度表。对建档立卡贫困户的识别、帮扶、退出情况进行综合全面差异化的考核评估,取得了比用收入单一评价更好的效果。在精准扶贫实践中,既看到“贫”又看到“困”,进一步提升和完善了中国特色扶贫开发道路对于贫困的认识和评价。需要注意的是,考核不是对结果的考核,不仅要关注脱贫了多少人,还要关心这部分人是如何脱贫的,脱贫是否有持续性^[6],这些就需要考核程序在多元化差异化的同时关注扶贫脱贫的全过程,也就是对差异化的考核过程进行全程考核,从而确保脱贫成果的有效性和可持续性。

3. 引入第三方评估全面开展各项考核

精准扶贫以来,各地积极引入第三方评估机制全面开展各项考核^[7]。2015年《关于打赢脱贫攻坚战的决定》明确要求“建立对扶贫政策落实情况和扶贫成效的第三方评估机制”。第三方评估是新时期创新管理方式的重大措施,也是客观评判省级党委和政府扶贫开发工作精准度、群众满意度的重要依据。为了加强脱贫攻坚成效考核,中央实行了最严格的考核评估制度,由国务院扶贫办委托第三方评估机构,组织相关专家学者进村入户,对各地贫困人口的识别精准度、贫困人口退出的精准度和贫困人口对帮扶工作满意度进行支持性评估和有效性评估(见图2),起到查实问题、总结经验、以评促改、支撑决策的作用。

贫困县考核机制中第三方评估的引入不仅为扶贫各项工作的开展提供了有效监督,也为科学转变扶贫工作方式,消除贫困地区体制机制障碍,增强其内生动力与发展活力开辟了有效途径。中科院地理科学与资源研究所专门研究制定了《贫困县脱贫退出第三方评估技术指南》,就调研流程、协调部署、应急处理等开展专门培训,统一规范调查问卷类型、内容、填写、记录、编码、数据处理等问题^[8]。地方政府也积极组织和配合第三方评估工作的开展,扶贫系统委托高校、科研单位开展了广泛的第三方评估活动,积极出台有关第三方评估的相关管理办法,并相继开展了市一级、省一级的第三方评估,评估采取“随机抽取、临时定向”的方法,评估组与地方政府“绝缘”,在专业独立的基础上确保各项考核评估客观公正,更好地发挥考核机制“指挥棒”的作用,也确保了扶贫脱贫工作的顺利开展。

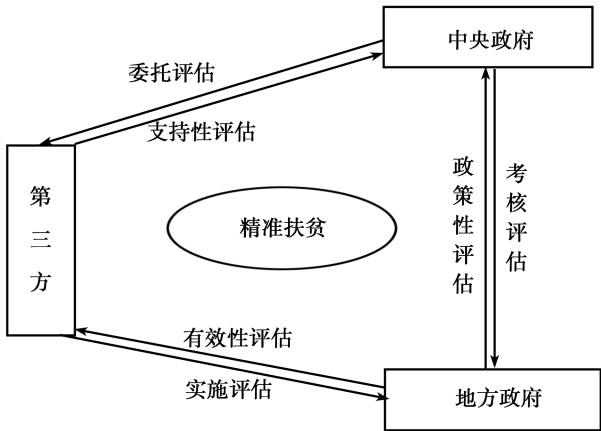


图 2 第三方评估的运作图示

三、目前贫困县考核机制存在的问题

(一) 考核方式和内容:多重考核检查互补性待加强

自开展精准扶贫考核工作以来,考核方式和内容得到了长足的发展,但是在实际操作过程中仍然存在一些问题,比如精准扶贫考核评估方式开放度不高,考核评估的内容往往具有一定的封闭性、神秘性。从考核方式来看,传统的考核评估大多是由上级政府机关执行的,社会公众参与少,过分关注工作结果的评估。这种自上而下的政府评估导致政府机关“眼睛朝上”,只关注上级领导是否满意,虽然可以把反映公众的呼吁作为指标设计的考虑之一,但是从制度上并没有跨越政府内部评议的框框^[9]。评估方式常常表现为“运动式”“评比式”,一些指标随意性主观性较强,持续性规范性不强。

引入第三方评估之后,由社会专业组织作为独立的第三方对于扶贫脱贫工作进行客观评估,丰富了评估的方式,也使得评估更加有效^[10]。但是在实际操作过程中,从地方到省市再到国务院扶贫办,形成的一套自查、自评、复查、复评、他评的程序却带来了多重考核问题,各项考核检查之间的差异性、互补性并未凸显。这一问题同样也体现在考核的内容方面,不仅仅是贫困考核评估内容的透明度、公开化和客观性不高,同时对于考核内容的社会监督和制约也尚未全面完善。当前部分地区一方面过分依赖传统的考评方式,思维方式固化不愿接受新的考核评估方式,甚至对正在实施的第三方评估产生怠慢和怀疑的态度。需要认识到,考核方式不是越丰富越好,考核内容也不是越多越好,无论采用何种方式考核,考核什么内容,重要的是各方积极配合、形成合力,对扶贫脱贫工作作出全局性、长远性的考核;不是为了考核而考核,无论采用何种方式考核,考核什么内容,最终的落脚点是要让贫困人口顺利脱贫。

(二) 考核主体和客体:交叉重叠性需要尽量克服

落实精准扶贫精准脱贫理论和政策的关键在于相关的主体(相关组织和个人)对精准扶贫工作的有效执行或参与,贫困县考核机制要求对相关执行者、参与者进行考核评估,在评估过程中如何处理主体与客体的关系至关重要。在贫困考核评估过程中往往是上级对下级考核,以县级考核为例,村级行政单位需要对各村的贫困户进退进行识别认定,此环节中贫困户是考核的客体,村级行政单位是考核的主体;乡镇政府需要对村两委和驻村工作队的工作进行考核,此环节中村级行政单位是考核的客体,乡镇政府是考核的主体;县级政府需要对乡镇政府的扶贫开发各项工作进行考核和督查,此环节中乡镇政府是考核的客体,县级政府是考核的主体;县级考核目前是由市、省、国务院扶贫办三级分别委托第三方机构评估进行,评估的一个重要指标是群众满意度,可见群众成为了考核的主体,县级政府成为了客体。在这样一个考核评估体系中,

各个环节仍然存在职能不清、权限重叠的部分,造成多头考核、重复考核。比如贫困县县级政府在对其地方扶贫工作进行贫困考核时由县扶贫办单独完成存在一定困难,需要协调处理地方各个部门机构之间的关系,但有时又会影响考核的公正客观性。另外,单纯的第三方评估在协调地方政府的利益关系上往往处于劣势,如何在保持其独立性的基础上开展客观公正的评估仍需得到重视。

(三) 考核结果和运用:扶贫脱贫持续性和长远性有待提升

从目前正在开展的考核退出工作来看,各省市县的退出工作大多是在完成上级政府的工作任务,按照上一级政府的工作安排制定退出计划,成为一项国家主推、政府主导的政治任务,所谓的贫困县、贫困乡(镇)、贫困户脱贫多是出于“被动脱贫”“被动摘帽”的状态^[11]。这一方面说明政府在退出工作方面发挥了积极主动的作用,另一方面却显示出目前退出工作上级对下级的安排、计划痕迹过重,导致被动退出现象。通过实地调研与相关政策资料的研究发现,现行的贫困考核退出工作思路是,由国家扶贫办制定脱贫计划(包括脱贫人数、脱贫时间以及各省各项指标),再由省扶贫办将脱贫任务分解下发到各个市,市下发到各个贫困县,贫困县按照指标任务进一步制定出贫困乡(镇)、贫困村的出列计划。整个过程是自上而下的逐级按任务分解,按这种思路执行的脱贫可以在短期内完成任务、达到目标,但是长期来看是不持久、不稳定的,这样的脱贫只能是低水平的,可持续性较弱。尤其是贫困户的脱贫,许多地方没有做到因户施策、精准施策,没有根据贫困户的能力和需要进行帮扶,而是简单化、“一刀切”地推行一项帮扶措施,并以此认定农户“脱贫”,虽然短期内贫困户脱贫了,但是其并不具备可持续的脱贫能力,返贫风险较大。

四、政策建议

贫困县考核机制创新实施顺利、效果明显,有力推动了我国脱贫攻坚工作。但从长期发展的角度来看,还需要进行完善,不断地创新机制和模式。结合目前贫困县考核机制存在的问题,本文就贫困县考核机制提出如下政策建议。

(一) 强化和完善贫困县考核体系建设

首先,建议强化和理顺贫困县考核体制,明确考核机构职责和任务,充实力量和加强队伍建设。贫困县考核主要由组织、扶贫、统计等部门组成的临时机构组织实施,而扶贫攻坚牵扯面大,专业性强,现行的考核制度和内容有重复的部分,考核也有重复实施的内容,层级多,指标复杂。因此,建议建立统一的考核体系、成立专门的考核机构,强化和保证贫困县考核机制的顺利实施。其次,进一步把有关行业部门和职能部门的考核纳入到扶贫考核体系中来。从实际来看,省级部门参与扶贫脱贫考核制度和考核指标体系及考核力度还都略显不足,强化省级和市县部分参与扶贫脱贫力度并制定参与扶贫脱贫目标考核指标,尤其是结合行业部分参与《片区区域发展和扶贫攻坚规划》政策、投资项目落实等进行考核机制的建立,将大大推动贫困地区扶贫脱贫进程速度和效果,也是对贫困县考核机制再完善。

(二) 完善贫困县考核体系和考核指标

首先,进一步提升有关农民持续增收的相关指标权重。提高农民收入持续增长的产业体系培育指标的权重,没有可持续发展的产业支撑脱贫,最终有可能又会重新返贫。其次,提升绿色发展、生态环境保护等指标权重。不同功能区划分,产业结构的差异对资金、资源分配的要求区别较大,要通过增设生态保护指标,对生态涵养区的区域发展起到推动作用。目前已有部分地区初步将绿色发展和生态环境保护的指标纳入到考核指标体系中来^[12],但其所占比重还较低,因此建议进一步提升绿色发展、生态环境保护等指标权重。再次,在提高指标标准化程度的基

基础上,平衡定量与定性指标的分布。一方面,考核体系中部分考核指标缺乏合理性,很多指标已经超出了基层的能力范围,在指标设置的时候,要考虑基层的实际能力。另一方面,基层扶贫工作量太面宽,很多工作在量化考核中很难显现出来,建议增加这部分的考核内容。对一些确实难以量化的指标,应该在确定定性要求的基础上,比较详细具体地分解为若干考核要目,按“好”“较好”“一般”“较差”四个档次进行评价,然后再按一定的比例转化为定量得分。最后,完善贫困县考核指标体系和考核目标的动态调整。贫困本身就是动态发展的,要建立和完善考核机制中的目标动态调整机制,根据贫困的发展变化,适时调整各类考核指标。同时,从长远来看,对于2300元标准下的低水平扶贫脱贫,要积极探索更高水平和标准的动态目标调整机制,增加指标体系的稳定性和长期性。

(三)创新贫困县考核方式和考核程序

首先,进一步扩大考核的参与范围。在考核目标的制定上,扩大参与范围。上级的扶贫攻坚目标在扶贫工作中往往会逐级放大,一方面导致基层压力过重,损害基层的积极性;另一方面还有可能放大上级的决策失误。因此在目标考核的制定上,要扩大参与程度,克服政绩考核的负面影响。其次,将上级组织对下级组织考核与下级对上级的考核紧密结合起来。也就是上评和下评相结合。当考核机制力度不断加大后,必然会对政府干部带来巨大的压力,出于政绩追求,基层很可能会出现一些短期行为,诸如编造数据和事实、注重形象工程、做表面文章,而忽视群众实际的实惠和效果。通过上评和下评的结合,一定程度上消除短期行为的弊端。最后,进一步提高过程考核的强度。考核不仅是对扶贫脱贫结果的考核,更是对脱贫过程的考核。扶贫脱贫过程,可以形成扶贫脱贫新型关系的建立,促进了脱贫能力的提升。例如驻村帮扶干部与贫困家庭建立起新型的关系,改善了脱贫致富理念。与此同时,过程的考核也是提升扶贫脱贫效果,监督责任落实的重要手段,没有过程考核和监督,将会大大降低扶贫脱贫应有的潜力和效果。只有运用好考核“指挥棒”,脱贫成果才能实现有效转化,“摘帽”任务才能如期完成。

参考文献:

- [1]黄承伟.深化精准扶贫的路径选择——学习贯彻习近平总书记近期关于脱贫攻坚的重要论述[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017(4).
- [2]汪洋.紧紧围绕精准扶贫精准脱贫深入推进脱贫攻坚[J].行政管理改革,2016(4).
- [3]吴国宝.改革完善贫困县考核机制[J].中国党政干部论坛,2015(4).
- [4]黄承伟.党的十八大以来脱贫攻坚理论创新和实践创新总结[J].中国农业大学学报(社会科学版),2017(5).
- [5]张琦,史志乐.我国农村贫困退出机制研究[J].中国科学院院刊,2016(3).
- [6]王晓毅.贫困治理:从技术精准到益贫发展[J].宁夏社会科学,2017(5).
- [7]汪三贵,曾小溪,殷浩栋.中国扶贫开发绩效第三方评估简论——基于中国人民大学反贫困问题研究中心的实践[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2016(3).
- [8]刘彦随.科学评估精准扶贫成效[N].光明日报,2016-06-10.
- [9]张琦,万君.考核机制助推贫困县如期脱贫[J].国家治理,2015(38).
- [10]崔月琴,龚小碟.支持性评估与社会组织治理转型——基于第三方评估机构的实践分析[J].国家行政学院学报,2017(4).
- [11]王小林.建立贫困退出机制确保贫困人口稳定脱贫[J].中国财政,2016(12).
- [12]张琦.中国绿色减贫指数报告(2016)[M].北京:经济日报出版社,2016.

(责任编辑:李凌)