

考核机制助推贫困县如期脱贫

张琦 万君

DOI:10.16619/j.cnki.cn10-1264/d.2015.38.005

习近平总书记在2015年6月发出确保现有贫困人口到2020年全部如期脱贫的动员令,提出了“四个切实”“六个精准”“四个一批”的要求,其中特别指出要“切实落实领导责任”。实践证明,切实落实领导责任的制度手段之一就是加强、改善扶贫工作有关的考核机制。依托考核机制,明确目标任务、完成时限和帮扶措施,建立党政一把手负总责的扶贫工作责任制,履行好扶贫第一责任人的职责。对于贫困县来说,只有通过“硬”指标,形成“硬”约束,才能确保扶贫规划顺利实施。

1) 贫困县考核机制创新是2020年如期脱贫的重要保障

贫困县考核机制创新是精准扶贫机制以及其他扶贫机制创新的有力保障和重要推动力。贫困县考核机制既是建立精准扶贫、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保障措施,也是促进这五大机制建立的监督措施。这五大机制不仅是贫困县考核机制的主要内容,也是贫困县考核指标体系的重要组成部分。因此,考核机制既是这五大机制的整体推动的统领,又是检验五大机制效果的抓手。

但是,扶贫的最终目的是提高贫困人口的生活水平,减少绝对贫困人口数量。贫困人口的空间分布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县的基础上建立完善的退出机制和扶贫开发效果评估体系,促进扶贫工作进一步适应新阶段我国扶贫开发新战略部署。贫困县考核机制创新也为贫困县退出机制提供了坚实基础,是2020年如期脱贫的重要保障。

2) 我国贫困县考核机制初步建立且导向作用开始显现

2013年以来，贫困县考核机制已初步建立并顺利推进，效果开始显现。主要表现：第一，贫困县考核机制已经初步形成相对完善的考核制度体系。一方面构建了贫困县、乡镇和村三层考核制度体系，与此同时也制定了驻村工作队和第一书记等相应的考核制度体系，为贫困县考核制度的实施奠定了制度基础。第二，贫困县考核机制以考核领导干部和领导班子为核心，将贫困县、乡镇、村扶贫脱贫作为主要考核对象，考核结果作为领导干部培养和任用的重要参考及依据，使贫困县党政领导干部对贫困县的扶贫脱贫工作高度重视。第三，贫困县考核机制，实现了由主要考核地区生产总值向主要考核扶贫开发工作成效转变，对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县（以下简称重点县）取消地区生产总值考核，把提高贫困人口生活水平和减少贫困人口数量作为主要指标，引导贫困地区党政领导班子和领导干部把工作重点放在扶贫开发上。第四，贫困县考核体制已经建立。目前，我国贫困县均成立了由组织部门和相关单位组成的考核领导小组和考核办公室，专项负责考核工作，贫困县考核体制运转良好。第五，各地区制定了符合本地实际的贫困县考核指标体系，实现了考核科学化、规范化、定量化和制度化。从指标体系设计看，实现了统一标准和分类考核相结合；从考核内容看，实现了农村经济社会发展和生态环境保护相结合；从考核实施看，实现了目标考核和过程考核相结合；从民主程度看，实现了上评与下评、自评与互评相结合；从考核周期看，实现了定期考核和督察暗访相结合。第六，考核结果已经被实施运用。从结果运用看，实现了考核结果与干部个人发展相结合。如《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》明确指出，扶贫开发工作成效显著的，可优先提拔使用。对贫困县扶贫开发工作考核结果优良的，按不同等次给予项目资金奖励。扶贫开发工作成效不明显，连续两年群众满意度不高的贫困县，由市（州）党委、政府约谈其党委、政府主要领导，督促整改落实。对整改落实不力的，按干部管理权限进行组织调整。从扶贫格局的发展变化方向看，实现考核机制与退出机制相结合。第七，贫困县各级政府扶贫脱贫责任意识明显增强。考核机制明确了贫困县、乡镇、村扶贫脱贫的具体任务，并且将扶贫脱贫目标任务落

实到驻村帮扶干部个人身上，从而强化了对贫困户帮扶措施、就业培训、产业发展等的责任，提升了扶贫脱贫能力的水平，加大了扶贫脱贫的效率和速度。第八，考核机制密切了干群关系，在乡镇与贫困村、贫困户之间形成了日益密切的共同体，减少并缓解了干群矛盾。第九，考核机制有力推动了新时期新条件下贫困地区乡村治理新体系的形成，贫困村两委、驻村干部和帮扶工作队以及村第一书记和村民形成了贫困村新时期乡村治理主体。第十，贫困县考核机制对2020年如期实现脱贫任务起到了重要的推动支撑作用。根据不同自然、社会、经济条件，贫困县乡镇村户均制定了脱贫目标计划，并以此考核完成程度和水平，从而为2020年如期脱贫提供了制度保障。一方面，通过考核机制的“指挥棒”作用，强化贫困县脱贫的内生能力和动力；另一方面，贫困县考核机制促进了财政专项扶贫资金管理机制、金融服务机制的改革，通过强化贫困县扶贫体制，理顺县域扶贫关系，实现了贫困县扶贫脱贫能力的提升。

3) 当前考核机制存在的不足和问题

尽管我国扶贫考核体系和机制已基本形成，但是受区域自然、社会、经济等因素和贫困考核机制本身复杂性的影响，当前考核机制还存在着很多不足和问题，主要表现在以下几个方面。


第一，考核机制的推进存在明显区域差异。贫困县考核机制实施推进速度和效果存在着区域差异性。不同省、县、乡镇、村之间在制度建设和实施推进方面还存在着很多差异性。其一，推进速度有快有慢，有的已经实施了多次考核，有些还处于完善信息和信息收集过程中；其二，重点县乡镇村户和非重点县乡镇村户、示范县乡镇村户与非示范县乡镇村户之间存在很大差异，示范点各项工作明显好于非示范点。第二，贫困县考核机制和考核标准问题难以把握。尽管制订了考核指标体系，但在执行过程中仍存在标准的衡量问题。如要求驻村干部每月驻村时间不低于20天，但考核难以进行标准化衡量。第三，对部门考核相对滞后。尽管贫困县制定了行业参与扶贫职责，也制定了相应考核办法，但考核相对滞后，权重较小，力度相对较弱。第四，考核方式需要完善。考核方式流于形式，听汇报开座谈多，以“说”

代“做”多。民主测评流于形式现象时有发生。考核结果的运用与干部提拔任用等方面结合还不够紧密。第五，考核指标体系和考核目标过高，乡镇面临的考核压力过大。乡镇是扶贫攻坚工作的具体执行者，很多操作的环节都需要乡镇干部去执行。然而，有些政策的制定没有充分考虑到基层实际，考核目标定得过高，导致基层很难完成，增加了乡镇工作的难度和压力。第六，贫困县考核机制动态性和长期性问题没有得到解决。考核机制的基础是考核好制度和目标，目前贫困县乡镇村考核目标任务和责任对扶贫脱贫作用非常明显，贫困县乡镇村尤其是贫困户最期望能够坚持下去。此外，非经济因素导致返贫的比率也在不断上升。突发性自然灾害、大病侵袭、交通事故、社会治安伤害等均导致了脱贫脆弱性和返贫易发性。为此，考核目标要随着扶贫脱贫动态性变化而变化。第七，考核公平性、公开性和参与性问题。应当说，目前贫困县考核机制公平性、公开性和参与性总体良好，但仍存在较多问题，考核参与性仍不是很广泛，尤其是对于从下对上考核和评估、对于第三方考核评估的引入等尚未推进。

4) 完善贫困县考核机制的思考和建议

在推动贫困县工作重点转移到扶贫脱贫上，贫困县考核机制显现出重要作用。考虑到现实中存在的问题以及2020年如期脱贫的任务，贫困县考核机制还需要在以下几个方面进行完善和创新。

第一，进一步强化对扶贫脱贫的重视，完善贫困县考核体制建设。到2020年贫困地区如期脱贫是“十三五”全党全国“十大”重点任务之一，而完善贫困县考核机制则是任务完成的重要保障。建议强化和理顺贫困县考核体制，建立专门考核机构，明确考核机构职责和任务，充实力量并加强队伍建设。第二，强化和完善贫困县考核制度体系建设。2014年中组部、国务院扶贫办印发了《关于改进贫困县党政领导班子和领导干部经济社会发展实绩考核工作的意见》，全国省市自治区尤其是贫困地区也都先后制订了相应的实绩考核工作和具体实施办法，但目前各地的实施进度不一，有快有慢。建议各省、市、县根据中央有关文件精神尽快制定贫困县考核制度规定，从制度上保障扶贫脱贫考核机制规范。第三，完善和构建贫困县扶贫脱贫考核

指标体系。重点是积极探索建立可比的省级贫困县分类考核指标体系，指标体系中要加入精准扶贫、精准脱贫、产业发展培育、生态保护、民生改善等综合指标；完善贫困县考核指标体系和考核目标的动态调整；积极探索超过2300元标准下和返贫条件下的动态考核指标和考核目标责任的调整、修正与完善。建议对区域发展与扶贫攻坚实施规划以及精准扶贫工作的规划和实施进行考核。提高党的建设的考核权重。第四，加大和完善贫困县考核信息采集系统建设力度。贫困县考核制度的有效性和可信性在很大程度上取决于考核所使用数据的代表性和权威性。这是贫困县考核机制改革面临的一大难题。建议在重点县和片区县扩大贫困县调查农户样本，使调查样本对贫困县具有代表性。第五，改善考核方式、调整贫困县党政领导班子和领导干部发展实绩的评价方法。建议加强对贫困县的纵向考评，加强扶贫攻坚的过程考核，实行年度考核和政府任期考核相结合，加强日常督察，建议把定期考核与督察、暗访等形式结合起来，提高考核的透明度。引入第三方评估，提升贫困县考核机制和实施效果的真实性和认知度。考核指标和责任目标要更加具体并能够量化。贫困县考核机制要将上级对下级考核与下级对上级考核紧密结合起来，即上评和下评相结合。第六，强化考核结果的运用和问责，进一步完善奖惩问责制度。考核能否起到预期的激励和引导作用，考核结果运用是决定因素之一。考虑到基层干部职务的上升空间，建议在考核结果运用上加大奖惩力度，有条件地区，可在乡镇试行将扶贫攻坚考核和工资待遇挂钩，把扶贫考核同职级工资调整结合起来。第七，将贫困县考核机制与贫困县约束机制和贫困县退出机制紧密结合起来。目前贫困县考核机制实际上在一定程度上与退出机制紧密结合，考核目标责任中就有贫困户退出、贫困村退出、贫困乡镇退出和贫困县退出的考核目标责任。但在确定退出目标时还是要客观真实，防止出现“被扶贫”“被脱贫”，真正做到“真扶贫”“扶真贫”和“扶贫真”，进而实现“真脱贫”“脱真贫”和“脱贫真”。

（本文作者分别为北京师范大学中国扶贫研究中心主任、博导，北京师范大学中国扶贫研究中心博士后、讲师）