

精准扶贫中档案管理的问题和解决途径

汤焰¹, 欧阳书品², 张丽辉¹, 徐楠¹, 包泯¹, 张梅¹, 代勋¹, 王磊^{1*}, 汤家鑫³

(1. 昭通学院, 云南昭通 657000; 2. 大关县扶贫办, 云南昭通 657400; 3. 昭通渔洞水库管理局, 云南昭通 657000)

摘要 介绍了精准扶贫档案的主要内容, 分析了精准扶贫中档案建设和管理中存在的问题, 提出了加强精准扶贫档案管理的措施, 规范精准扶贫档案管理工作。

关键词 精准扶贫; 档案; 管理

中图分类号 S-9 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2018)07-0197-02

Problems and Solutions of Archives Management in Precise Poverty Alleviation

TANG Yan¹, OUYANG Shu-pin², ZHANG Li-hui¹ et al (1. Zhaotong College, Zhaotong, Yunnan 657000; 2. Dagan County Poverty Alleviation Office, Dagan, Yunnan 657400)

Abstract The main contents of the accurate poverty alleviation files were introduced. The problems existing in the construction and management of the accurate poverty alleviation file were analyzed. The measures to strengthen the management of accurate poverty reduction files were put forward, so as to standardize archives management work in precise poverty alleviation.

Key words Precise poverty alleviation; Archives; Management

习近平总书记在十九大报告中强调:“坚决打赢脱贫攻坚战。让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会是我们党的庄严承诺。确保到二〇二〇年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫, 贫困县全部摘帽, 解决区域性整体贫困, 做到脱真贫、真脱贫”^[1]。

精准扶贫档案是在精准扶贫工作中形成的对国家、社会和个人有保存价值的文字、图表、声像、电子数据等各种形式和载体的历史记录^[2], 真实地记录了党团结带领全国各族人民消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕的光辉历程, 客观反映了各地区各部门精准扶贫的工作成果。加强和规范精准扶贫档案工作, 充分发挥档案工作在推进精准扶贫中的积极作用, 具有十分重要的意义。

1 精准扶贫工作中档案建设和管理的重要性

1.1 是国家精准扶贫战略的需要 “精准扶贫档案详细记录和反映了精准扶贫、精准脱贫的工作过程, 是精准扶贫、精准脱贫工作的重要组成部分”^[3]。精准扶贫档案是在精准扶贫工作中形成的对国家社会有保存价值的各种形式和载体的历史记录, 真实记录了各地区各部门精准扶贫的工作成果。汪洋同志曾经指出“建档立卡是各项扶贫举措能够精准的基础和前提, 务必要精益求精, 既要经得起现在的检验, 更要经得起历史的检验。因为到 2020 年宣布实现全面脱贫后, 建档立卡数据库就是‘共和国脱贫攻坚的档案库’, 谁脱了贫、谁来扶、怎么扶, 成果一目了然”^[4]。精准扶贫工作中不论是从入户调查到贫困户精准脱贫, 还是从个体脱贫到区域性整体脱贫, 从摸底调查到“建档立卡”都离不开档案的严格管理, 是精准扶贫的基础性工作, 确保资料、数据的真实性、完整性、科学性, 对精准扶贫工作具有重要意义。

1.2 是地方各级党委政府贯彻落实党中央、国务院精准扶贫战略的具体举措的重要历史记录 精准扶贫档案是国家

档案的重要组成部分, 精准扶贫档案管理工作的的好坏, 直接反映精准扶贫工作的效果^[5], 详细记录和反映了精准扶贫、精准脱贫的工作过程和工作成果, 是精准扶贫、精准脱贫工作的重要组成部分, 关系到贫困户的认定精准与否, 帮扶措施精准与否, 贫困退出精准与否, 决定了全部精准扶贫工作能否顺利通过国家验收等重大问题, 事关全局, 意义重大。

2 精准扶贫档案的主要内容

精准扶贫档案主要包括以下内容:

(1) 各级党委、政府和有关职能部门出台的精准扶贫政策、规划; 下达精准扶贫的计划; 精准扶贫工作的部署; 精准扶贫项目的安排; 对精准扶贫工作要求和在对精准扶贫工作监督检查和相应考核机制、组织保障机制产生和形成的文件材料。

(2) 实施和推进精准扶贫工作各级党委、政府和有关职能部门召开的各类会议材料。

(3) 精准扶贫具体工作目标任务的实施和落实举措, 包括精准识别、精准施策、精准帮扶、精准脱贫、精准退出系列工作形成各类文件材料、会议记录、公示材料、音像视频材料。

(4) 建档立卡贫困户形成的档案材料。包括开展贫困村、贫困户识别形成的各类材料; 包括特色产业扶持、金融扶贫、健康扶贫、教育扶贫、异地搬迁、社会救助、培训就业、危房改造、生态补偿、专项扶贫、社会扶贫形成的各类文件材料; 实施道路硬化、通电、通水、通网工程, 卫生室、公共场所建设、村庄美化绿化等基础设施建设项目形成的文件材料; 贫困县、贫困村、贫困户退出形成的各类文件材料。

(5) 精准扶贫形成的工作成果、经验、办法等文件材料, 包括精准扶贫综合性报表、各类成果汇总表、统计表、工作总结、专题报告、经验总结、简报、信息、管理办法、实施细则、作战图、汇总图、成果图等。

3 精准扶贫档案建设和管理中存在的问题

3.1 精准扶贫档案管理认识不足 精准扶贫工作人员不注

基金项目 昭通市发展改革研究课题项目(2016007)。

作者简介 汤焰(1967—), 女, 云南昭通人, 助理研究员, 从事管理学的研究。* 通讯作者, 教授, 从事生态学研究。

收稿日期 2017-12-05

重对精准扶贫工作过程中形成的档案资料完整收集,对精准扶贫工作资料没有做到应收尽收、应归尽归,导致明白卡、公示卡、作战挂图、扶贫手册等痕迹材料欠缺,出现精准扶贫档案材料内容不详、台帐不实、数据不准、不合逻辑等现象。

3.2 精准扶贫文件定位不高 由于对精准扶贫工作重要性的认识偏差,对精准扶贫工作战略定位从文件形式上重视不够,职能部门行文常常代替了党委、政府的安排部署,形成文件材料定位不高,影响力和执行力不到位。

3.3 精准扶贫档案材料不细不实 由于有关职能部门和驻村工作队员对精准扶贫工作程序、工作环节、工作职责、工作要求不熟悉,履职尽责不够到位,导致形成的精准扶贫档案资料不能全面反映精准识别、精准帮扶和精准退出的全过程。

3.4 精准扶贫档案材料格式不一 由于有关职能部门的工作缺乏系统性和前瞻性,扶贫工作人员经过巨大的努力完成的入户调查后却出现入户调查表设计不合理,签字、盖章、按印等手续不规范、不完备,随意涂改表格材料,调查内容与形式与上级要求不一致,只能重新做表格再做调查,造成大量的浪费。

3.5 精准扶贫档案材料录入出错 精准扶贫工作点多、面广、量大,村级建档立卡工作基础薄弱,档案业务指导力量有限,人少、事多、工作量大,入户询问调查数据不准确、全市统一时间进入系统数据录入造成的网络堵塞、服务器瘫痪,白天无法工作只能夜晚录入等造成工作人员工作精力下降,出现数据录入出错。

3.6 精准扶贫档案建设投入不足,信息化程度低 许多精准扶贫档案的收集、管理、利用没有实现信息化、数字化,同时电脑、扫描仪数量和质量达不到信息化办公要求,有些乡镇没有专用电脑,在大数据录入时的电脑是用其他工作人员平时办公用电脑,更有甚者是在营业性的网吧完成,存在信息的不安全性。

3.7 档案管理人员能力不足 对于精准扶贫档案管理工作,特别是许多乡镇未配备专业的档案管理人员,为了保证该项工作的顺利完成,当地相关部门会采用安排兼职人员负责档案管理工作^[6]。但档案管理专业性强、管理范围广、工作任务重,劳动强度大,没有政治上坚定,业务上熟悉的工作人员,档案管理是达不到要求的;有些乡镇档案管理人员在没有经过学习、培训就上岗,专业素养不足导致精准扶贫档案材料的建档、入档工作不规范,出现精准扶贫档案管理工作衔接不到位。

4 加强精准扶贫档案管理的措施

4.1 领导重视,落实责任主体 国家档案局、国务院扶贫开发领导小组办公室明确要求精准扶贫档案工作要在各级党委、政府的统一领导下进行^[7],各级扶贫部门是精准扶贫档案工作组织实施的主体,各级档案行政管理部门负责精准扶贫档案规范建档的监督和指导,省、市、县、乡、村5级要层层抓管理、级级抓落实,增强做好精准扶贫档案工作的责任感和使命感,做到完整齐全地收集痕迹资料,确保标准化、规范

化建档。这就要求各级各部门形成联动机制,层层压实责任,各司其职,紧密配合,通力协作,避免漏报、错报现象发生,把精准扶贫档案工作做实、做细,使精准扶贫工作经得起各级评估验收,经得起历史的检验。

4.2 真抓实干,落实精准扶贫档案建设工作措施

4.2.1 建立或完善精准扶贫档案室。建立或完善精准扶贫档案室,解决精准扶贫档案保管基地和工作阵地问题。市、县、乡、村的综合档案室,同时也是各级精准扶贫档案室,由于村级档案管理工作十分薄弱,需要专项经费投入和相关工作保障,使用统一规范的档案柜、档案卷壳,配备计算机、打印机等档案管理设备,做到形式与内容的高度统一,使精准扶贫档案安全存放、科学存放。

4.2.2 落实管理人员,加强制度建设。各级精准扶贫档案室要有人专门管理,解决精准扶贫档案室谁来管的问题;要建立相应的档案工作规章制度,解决“怎么管”的问题。主要是要建立和完善档案定期移交制度、归档制度、安全管理制度和档案利用制度等。尤其要加强村级精准扶贫档案室的科学、安全管理工作,帮助完成年度精准扶贫档案的归档整理工作,做好档案资料移交和档案业务传承,使村级档案工作有人接、不断代,精准扶贫档案不丢失。

4.2.3 做好档案资料的形成和收集工作。完整齐全地收集精准扶贫形成的文件资料,是科学归档的基础,收集不齐全、不完善、不规范、随意涂改等,对精准扶贫档案的质量影响很大^[8]。档案管理者要高度重视工作痕迹资料的形成,以档为据,由痕迹档案说明工作过程和结果,一定要把建立工作痕迹档案摆在突出位置紧抓落实。

4.2.4 保证档案资料与大数据平台相一致。紧紧围绕国家、省出台的脱贫出列考核机制和大数据建设信息平台的填报要求,对大数据平台上报数据留存纸质并进行归档,全面反映精准扶贫整个工作过程,保持形成文件材料和相关图片之间的有机联系,与大数据平台相一致,各类表格、表册认定签字盖章按印手续完备,规范整洁。

4.2.5 做好照片、音像档案的形成和收集。重点收集开展村组扶贫工作前、实施中、建成后的照片;异地搬迁前、搬迁中、搬迁后的照片;房屋改造修缮前、改造修缮过程中、改造修缮后的照片;各项基础设施建设前、建设中、建成后的照片;发展产业、农村发展规划等照片;各级党委、政府和各有关部门安排部署精准扶贫工作会议照片,进村入户开展工作照片;上级检查、视察、调研、监管、验收照片;挂钩联系单位进村入户开展“挂、包、帮、转、走、访”结对帮扶开展有关工作照片和音像等,为形成图册纪实奠定基础。

4.2.6 注意区分精准扶贫档案的综合性文件材料与建档立卡贫困户的建档立卡文件材料。精准扶贫综合性档案材料主要是精准扶贫决策部署、政策法规、规划计划、监督管理、组织保障和精准识别、精准扶持、基础建设、社会扶贫、支撑保障、退出脱贫等文件材料;建档立卡贫困户建档立卡文件资料主要包括针对贫困户的信息采集表、认定表、申请、“五

虽然政府和相关职能部门一直提倡引入社会资金和群众参与,但由于农田基础设施投资收益较低,且社会问题复杂,社会资金和群众参与热情不高。土地适度规模经营后,在确保经营权稳定的条件下,通过农田基础设施投入,农产品质量得到提高,农业生产资料成本和人力成本降低,农业企业和集体经济组织能够从中获得直接收益,社会资本和群众具备参与建设的基础。确定政府投入为主体,土地经营人和土地所有者参与投入的模式,不仅能够有效推动农田基础设施建设,还能够为后续的管理和维护提供有力保障,充分发挥投资的效益。

3.4 加强农田基础设施建设领域规划设计管理等专业机构和人才的建设 农田基础设施建设领域涉及农学、水利工程、工程建设管理、农业经济、城乡规划、社会学等多个学科。农业发达国家大多有专门针对农业基础设施建设领域的学科,例如日本就有专门的农业土木工程学科,学习方向也涵盖多个方向。江苏省农田基础设施建设领域机构基本以农业科学院、水利设计研究机构和土地整治规划设计机构构成,这些机构很多是由原来事业单位演变而来,农田基础设施建设并不是主要研究方向,从业人员也大多由单一专业构成,缺乏学科交叉的能力。这也是当前农田基础设施建设水平滞后的一个重要因素。通过建设第三方机构,对农田水利设施建设领域规划设计工程管理机构和人员进行管理,强化人员和机构准入门槛,对人员进行专业化培训,核发准入资格,提高从业机构和从业人员的专业水平,强化专业机构和从业人员管理,使从业机构和从业人员真正为农业现代化建设做出贡献。

3.5 引入先进的理念和技术并进行普及和推广 21世纪以来,我国科学技术发展迅猛。在农业基础设施建设领域,渠道防渗、喷滴灌等节水灌溉工程,水稻节水灌溉田间管理、有机农业生产、水肥控制等研究已经达到或接近世界先进水平,这些先进技术对于降低灌溉成本、提高农产品市场竞争能力、减少农药和化肥的使用具有很好的效果;暗管排水工程技术有助于控制田间渍涝、减少排水沟道占地和减少水土流失^[10]。采用信息化手段,脱离原有的传统模式,对于农业灾害的预防、农产品市场的预测以及农产品的销售等将会产生根本性的改变。在以前的传统农业模式下,农户受教育程度不高,接受新事物新技术的能力有限,由于可能对自身利益造成的短期影响,对于暗管排水等新技术的应用不能接

受。适度规模化经营为这些新技术的引进创造了基础条件。

4 结语

土地整治是以提高土地利用效率,保障土地资源可持续利用为目的,对未合理利用的土地的整理、因生产建设破坏和自然灾害损毁土地的修复,以及未利用土地的开发等活动。土地整治包括农用地整理、农村建设用地整理、城镇工矿建设用地整理、土地复垦和宜耕后备土地资源开发等。农用地整理是在以农用地(主要是耕地)为主的区域,通过实施土地平整、灌溉与排水、田间道路、农田防护与生态环境保护等工程,增加有效耕地面积,提高耕地质量,改善农业生产条件和生态环境的活动。

“十二五”期间,江苏省积极推进土地整治项目实施,自2011年以来,通过土地整治,全省补充耕地9.52万hm²,修建灌排渠管9.87万km,修建了0.99万座泵站,修建和改建农用桥3.35万座,修建和改建水闸3.59万座,修建和改建田间道路3.00万km^[11]。在增加有效耕地面积,提高耕地质量的同时,为推动农田基础设施建设做出了重大贡献。

土地综合整治项目通过村庄的拆旧建新、土地权属调整、田块合并、生态治理、配套设施建设的立体化建设,为农村的土地制度改革、村庄布局优化、农田基础设施建设提供了平台,以土地适度规模经营为前置条件的土地综合整治必将成为未来江苏省农田基础设施建设的方向。

参考文献

- [1] 江苏省农委市场与经济信息处(综合处). 农田基础设施与农业机械化建设项目实施计划[Z]. 2012-07-31.
- [2] 陈伟忠. 日本土地改良区的农田基础设施建设及其对中国的启示[J]. 世界农业, 2016(12): 22-27.
- [3] 周应恒, 胡凌啸. 对我国农田基础设施建设的思考[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2016(2): 23-29.
- [4] 江苏省统计局. 江苏统计年鉴-2016[M]. 北京: 中国统计出版社, 2016.
- [5] 国务院. 全国农业现代化规划(2016—2020年)[A]. 2016.
- [6] 龙文军, 何在中, 朱晓琳. 规模经营亟待公共服务配套: 江苏省金湖县土地适度规模经营调研报告[J]. 农村经营管理, 2012(12): 27-28.
- [7] 刘菁, 郭远明, 秦宏. 规模化经营存在四大瓶颈[J]. 瞭望, 2016(51): 36.
- [8] 刘启明. 日本土地改良制度的成功经验及启示[J]. 世界农业, 2009(1): 40-43.
- [9] 江苏省人民政府. 江苏省新型城镇化与城乡发展一体化规划(2014—2020年)[A]. 2014.
- [10] 张喜和, 国书龙. 暗管排水工程技术[J]. 东北水利水电, 2012(8): 19-20, 66.
- [11] 江苏省国土资源厅. 江苏省土地整治规划(2016—2020年)[A]. 2017.

(上接第198页)

查五看三评四定一公示”材料、帮扶协议计划措施、扶贫手册等有关材料,要分别收集保管^[9]。

参考文献

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利: 在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[J]. 美与时代, 2017(10): 2-29.
- [2] 王富忠. 扶贫档案整理方法刍议: 以河南省濮阳县为例[J]. 档案管理, 2017(4): 44-45.
- [3] 丁国莉. 对精准扶贫档案管理工作之我见[J]. 黑龙江档案, 2017(4): 33.
- [4] 卢鹏. 在实践中探索脱贫攻坚档案建设[J/OL]. 中国扶贫, 2017(2)

[2017-11-15]. <http://www.cnfpzz.com/column/lanmu4/2017/0204/10313.html>.

- [5] 刘艳. 精准扶贫档案管理工作存在的问题及对策[J]. 黑龙江档案, 2017(2): 73.
- [6] 王英新. 农村精准扶贫开发档案管理工作存在的问题及对策[J]. 办公室业务, 2016(23): 98.
- [7] 国家档案局, 国务院扶贫开发领导小组办公室. 关于做好精准扶贫档案工作的通知[B/OL]. (2016-09-30) [2017-11-15]. http://www.sdfp.gov.cn/ztl/yxda/qwfb/201612/t20161221_1909.htm.
- [8] 夏春秋. 做好精准扶贫档案资料的形成和收集工作[J/OL]. 卷宗, 2017(33) [2017-11-15]. <http://d.wanfangdata.com.cn/Periodical/juanz201733095>.
- [9] 张杓. 精准扶贫档案管理[EB/OL]. (2017-04-12). <http://www.cda.gov.cn/article/1013.html>.