

县级脱贫攻坚项目库建设的现状及对策分析——以绵阳市为例

张宁欣¹, 郑祥江^{2*}, 丁家洪³, 喻松³

(1. 西南科技大学生命科学与工程学院, 四川绵阳 621000; 2. 西南科技大学教务处, 四川绵阳 621000; 3. 绵阳市扶贫移民局, 四川绵阳 621000)

摘要 对绵阳市9个县市区的县级脱贫攻坚项目库做了重点研究, 从项目库储备项目数量、类型、质量和项目论证与管理4个方面做了调查分析, 发现了绵阳市县级脱贫攻坚项目库在建设中的问题, 并有针对性地提出对策建议。

关键词 脱贫攻坚; 项目库; 精准扶贫; 问题; 对策

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2018)22-0218-03

Current Situation and Countermeasure Analysis of the Construction of Project Library of County-level Cities' Battle against Poverty—Taking Mianyang City as an Example

ZHANG Ning-xin¹, ZHENG Xiang-jiang², DING Jia-hong³ et al (1. School of Life Science and Engineering, Southwest University of Science and Technology, Mianyang, Sichuan 621000; 2. Administration Office, Southwest University of Science and Technology, Mianyang, Sichuan 621000; 3. Mianyang Poverty Alleviation and Immigration Bureau, Mianyang, Sichuan 621000)

Abstract Focused on the project library of 9 county-level cities' poverty alleviation in Mianyang City, we investigated and analyzed the quantity, type, quality of the reserve projects in project library, and project demonstration and management. It found the poverty alleviating problems existing in the construction of the project library of county level of Mianyang City, and put forward suggestions and countermeasures.

Key words The battle against poverty; Project library; Targeted poverty alleviation; Problems; Countermeasures

当前, 为打赢脱贫攻坚战, 各级政府在扶贫开发上采取了各种更有力的措施^[1]。尤其国家税费改革之后, 各种资金投入农村和贫困地区, “项目实施的监督治理”特别重要, 扶贫领域更是如此^[2]。2018年3月8日, 国务院印发了《关于完善县级脱贫攻坚项目库建设指导意见》(以下简称“意见”)。此后, 建设县级脱贫攻坚项目库(以下简称“项目库”)成为脱贫攻坚工作中的重要内容。脱贫攻坚项目库是对行政事业单位项目支出进行规范化、程序化管理的数据库系统^[3]。实际工作中, 一个扶贫项目的建设大致分2个阶段, 即签约阶段和落地实施阶段, 而项目库建设就是促进这2个阶段顺利进行的重要保障^[4]。尤其在多项目同时进行建设时, 项目库在项目实施建设中起着十分关键的作用。

项目制是指政府行政建设项目运作管理的一种特定形式, 即在财政体制的常规分配渠道和规模之外, 按照中央政府意图, 自上而下以专项化资金方式进行资源配套的制度安排^[5]。项目制不仅是一种专业化和技术化的治理手段, 也是一种国家治理手段, 近些年项目制一直是学界关注的焦点。2018年5月31日, 中共中央政治局召开会议, 审议《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》, 并提出必须清楚认识到脱贫攻坚战面临的困难与挑战, 要增强责任感与紧迫感。“指导意见”中提到市级协调跨县扶贫项目, 对项目实施、资金使用和管理等工作进行督促、检查和监督。因此, 完善项目库建设属于扶贫资金管理机制方面的改革, 此次改革被称为责任、权力、资金、任务“四到县”, 改变了原有扶贫项目的运作方式^[1]。应该说, 县级脱贫攻坚项目库的启用很好地规范了扶贫项目的管理, 确保了扶贫资金的合理使用, 减少了闲置资金的浪费, 对精准扶贫工作的开展有着重要的意义。

作者简介 张宁欣(1994—), 女, 山西临汾人, 硕士研究生, 研究方向: 农业经济管理。*通讯作者, 副教授, 博士, 研究生导师, 从事农业经济理论与政策研究。

收稿日期 2018-06-07

1 脱贫攻坚项目库建设概况

当前项目库的系统构建大致为: 首先针对贫困户致贫原因和贫困村薄弱环节, 形成贫困户项目需求和贫困村项目清单, 再按照村级申报、乡级审核、县级审定的流程确定入库项目, 县级对项目库的管理负总责。同时, 项目库内的项目从申报到入库的信息都必须纳入政务公开范畴。财政专项扶贫资金、整合涉农资金、参照财政专项扶贫资金管理的资金所安排实施的项目, 以及其他涉及扶贫到村到户的项目应纳入项目库进行管理, 其他项目不得进入项目库。据初步了解, 项目库建设普遍存在着结合性差、落地性差、利益联结机制不完善等问题; 在宣传公示中存在内容不合理、未按规定公示等问题; 群众的参与度低、认同感不大、无力调动积极性的问题。

2 绵阳市脱贫攻坚项目库建设现状

四川省绵阳市的县级脱贫攻坚项目库建设起步早、要求高、数据全、管理严, 不断摸索出一整套项目库建设的有效机制和办法, 有效提升了脱贫攻坚建设项目的科学化管理水平, 收到良好效果。根据调研, 截至2018年5月, 绵阳市的9个县市区中, 建有脱贫攻坚县级项目库的有7个县市区, 分别为: 涪城区、安州区、江油市、梓潼县、盐亭县、北川羌族自治县、平武县。

2.1 项目库储备项目数量分析 全市扶贫项目库储备项目总共3 915个, 其中盐亭73个, 江油1 331个, 安州251个, 北川1 493个, 涪城区21个, 梓潼164个, 平武582个。总体来看, 除盐亭县和涪城区外, 其他县市区已经开始实施的项目都较多, 项目库已经相对成熟。其中北川县已建立“互联网+”扶贫项目储备库管理系统, 目前已在调试完善中, 该系统完善并在全县范围内推广使用后, 可使得脱贫攻坚项目管理进入新阶段。

2.2 项目类型分析 全市扶贫项目库储备项目总共有11类, 包括产业发展类649个, 基础设施类824个, 农居环境改

善类 885 个,公共服务类 243 个,交通类 760 个,水利类 293 个,乡村旅游类 32 个,教育类 53 个,异地搬迁类 62 个,金融类 36 个,其他 78 个。其中,农居环境改善类、基础设施类、交通类与产业发展类项目最多。从县市区来看,平武县、梓潼县、北川羌族自治县与江油市的项目类型较多,项目占比相对均衡。涪城区与安州区均有 2 类项目,但是项目占比非常不均衡,差距很大;盐亭仅有 1 类交通项目。

2.3 储备项目质量分析 调查发现,储备项目质量存在一些问题,项目库中有无关项目入库,部分项目无法查询到项目 100% 的信息。如安州区的县级项目库中与贫困户、贫困村、贫困县无关的项目有 27 个,占总项目个数的 10.8%。在反映信息程度方面,江油市项目库中的项目仅能反映项目 80% 的信息,反映的信息不全面。

2.4 项目论证与管理分析 7 个县市区都有专职人员负责项目库的管理,除平武县以外都进行了相关业务培训。在项目研究和可行性研究方面,各县市区都进行了审核和可行性研究,但是有部分县市区虽进行了可行性研究但未形成可行性研究相关文字资料,无法对其是否进行可行性研究做出准确判断。在公开方式方面,除盐亭县外其余各县市区的公开方式都比较单一,基本为公示牌(栏)与政务网公示 2 种方式。其中涪城区只有 1 种公示牌(栏)公开方式。

3 县级脱贫攻坚项目库建设存在的问题

自 2018 年 3 月 8 日国务院印发《关于完善县级脱贫攻坚项目库建设指导意见》以来,各地陆续开始兴建项目库并开展培训。同年 5 月 9 日,四川省脱贫攻坚领导小组办公室印发了《关于完善县级脱贫攻坚项目库建设实施意见》,文件中明确指出项目库基本内容、入库项目选择原则、项目编报流程、时间结点等。从 2 个“意见”来看,当前绵阳市在建设项目库方面存在以下问题。

3.1 县级脱贫攻坚项目库建设重视程度不够 在扶贫资金的管理方面,省级或市级项目管理制度在精准扶贫前已被广泛采用^[1]。但县级脱贫攻坚项目库的建设工作在全国范围内仍处于起步阶段。部分地区仍没有成立项目库或者项目库刚成立;入库项目的信息录入不完善;入库项目不进行公告公示等问题都普遍存在。

3.2 项目前期工作准备不充分 由于受到经费和专业能力限制,有时地方上只是对入库项目进行了简单的讨论,并没有进行深层次的调查与研究。部门项目并不能顺利实施,则成为项目库中的“僵尸项目”。部分入库项目未征求贫困群众意见。有时扶贫项目被地方权力和利益关系所绑架,容易将贫困群体排斥在受益范围之外^[5]。因此项目入库前应广泛征求贫困群众的意见,这样才不会违背扶贫项目的初衷。

3.3 项目管理水平不高 一是入库的项目单一,根据统计,多数县入库项目都比较单一,并且项目占比不平衡。二是管理建设制度、不健全和完善。即使县市区有项目库建设制度,但在管理上水平也不高。三是专职工作人员的业务水平不高,绝大多数工作人员不了解县级脱贫攻坚项目库基本情况,只是清楚扶贫项目的情况。有些则分不清哪些项目可以

入库,哪些项目不能入库,在项目库中存在无关项目。据统计,绵阳市安州区扶贫项目库储备项目总共有 251 个,其中无关项目就有 27 个,占项目总数的 10.8%。四是部分项目前期投入大量资金和精力完成入库,后期不重视项目的跟进与管理,导致项目进程缓慢。精准管理是精准扶贫的保证,当项目落地之后只有做好项目运行过程的管理以及后续的维护才能够真正发挥最大功效^[2]。

4 对策与建议

加强县级扶贫项目建设是实现精准扶贫精准脱贫的重要举措,是准确实施项目、准确使用资金、准确施策到户的重要基础,同时也是提高扶贫资金使用效率的关键环节。通过扶贫项目的论证和储备,着力解决扶贫资金使用不精准、闲置和损失浪费等问题,进一步提高扶贫资金使用效益和效率。绵阳市出现的问题都是项目库普遍存在的问题,针对上述问题,提出以下建议。

4.1 严格规范项目库管理,给予质量保障

4.1.1 项目入库严格规范程序。对入库项目要进行严格筛选,禁止无关项目入库。项目不仅要符合国家的大政方针政策,而且要因地制宜,适合当地实际情况^[6]。项目初选后,要及时组织相关专家,深入项目村、组,进行实地研讨,检查项目的可行性、技术水平、经济效益、空间选址和生态影响等,确保入库项目能达到高质量、高标准、高效率的要求,最后形成项目可行性研究报告并归档。

4.1.2 规划项目排序,进行科学管理。项目排序主要依据项目紧迫程度以及项目重要程度两方面^[6]。根据项目紧迫程度,将不实施则会影响当地经济、地区发展的项目优先排列;根据项目重要程度,将实施后影响范围大且深远的项目优先排列。除此之外,还应该依据贫困县、贫困村、贫困户的需求对项目进行优先排列。进行实地调研,充分了解贫困县、贫困村、贫困户的需求,将需求大的优先排列,尽快实施。依据需求进行排序,可减少不必要的浪费,花费最少的财力与精力解决当地最实际的问题。规划项目排序,为科学决策提供参考依据。

4.1.3 实施动态监测。实施动态监测,可以保证项目库持续有效运行。项目周期是重要的项目目标,因此进度控制是重要的监控内容,对已经开始启动建设的项目进行时间进度全程跟踪管理^[6]。重点监控项目的进度是否与计划的一致、项目质量是否达标,将监测中发现的问题应尽快上报处理。及时更新项目库中的信息,对项目库里的项目实行动态管理,既能够实现总体控制,又能够灵活调整项目实际实施中的变化。同时,定期开展项目库清理工作,将难以实施的项目,及时从项目库中予以清退。

4.2 组建县级脱贫攻坚项目库管理小组,给予组织保障 组建县级项目库管理组,并确定一名小组长。规定每季度汇报扶贫项目库的建设情况^[4]。确保县级项目库相关工作责任到人,项目库的管理工作有序进行。同时,应加强相关业务人员的培训力度,确保管理项目库人员的专业素质。规定管理项目库工作人员的培训次数,工作人员在规定时间内汇

报项目库情况。同时,应多向各层级的相关工作人员宣传项目库的重要性,使其加强自身意识,主动做好相关工作。

4.3 增加信息公开渠道,给予信息保障 项目库中项目关系到众多贫困户的切身利益,信息公开是十分必要的,这有利于树立政府的在群众心目中的公信力。当今时代是信息飞速发展的时代,以公示牌(栏)与政务网为主的公开途径,已经不能满足公示的需求。项目建设的信息不仅需要公众了解,同时还需要项目建设主体的知晓。项目库中的项目大多都由政府部门牵头,其他部门协助完成,各部门有权利也有义务及时了解项目建设的具体情况。项目库管理小组应每月向项目主管部门主动提供项目建设情况^[7]。这有利于增强各部门之间的协同性,提高项目建设的效率。

4.4 增加管理费用,给予资金保障 项目库的有效运行,不仅仅需要对项目进行管理,还需要对项目库进行管理。项目管理费用主要用于项目的可行性研究;项目库的管理费用主要用于项目库系统的维护,不仅需要“软件维护”,还需要“硬件维护”。项目库的维护是县级脱贫攻坚项目库系统运行的基础,项目管理有利于项目库有效的持续运行。上级部门没有将县级项目库的建设作为一项重点工作,因此忽视了管理费用的拨付,建设项目库产生的管理费用给地方上带来了一定的经济负担。贫困地区应将部分财政资金作为项目库的管理费用,用于县级脱贫攻坚项目库的建设与维护,着力解决项目库建设管理费用问题,保证项目库的有效运行。

4.5 上级部门应加强对项目库的关注度,给予动力保障 在开展工作的过程中,上级重视的部分往往能更有效率的开展工作^[8]。因此,上级部门应加强对县级项目库的关注度,给地方施加一定的压力,只有上级部门足够重视项目库的建设,基层才会更加注重项目库的建设。

4.6 主动对接,给予服务保障 负责项目库的工作人员应主动与项目单位对接,帮助项目单位解决在项目入库以及项目实施过程中出现的问题,减少项目入库与建设中不必要的时

间浪费,简化流程,为推进中的项目开辟绿色通道。

4.7 完善相关制度法规,给予法制保障 虽然我国在项目库建设方面已有相当丰富的工作经验,但县级脱贫攻坚项目库的建设工作在精准扶贫工作中仍处于初步阶段,出台的政策法规不全面不完善。任何工作都必须在政策的引导下、法制的规范下才可以顺利有效的开展,因此,完善县级脱贫攻坚项目库建设方面的政策法规是十分重要的。

5 结语

自2018年3月8日国务院印发《关于完善县级脱贫攻坚项目库建设指导意见》以来,各地纷纷制定相关方案、兴建项目库并进行培训,可见县级脱贫攻坚项目库对于脱贫攻坚的重要性与紧迫性。县级项目库将项目按照不同的标准进行优先排序,在一定程度上减少专项扶贫资金的浪费,做到效率最大化。当前,我国县级脱贫攻坚项目库建设处于初步阶段,还存在诸多问题,不仅需要完善政策法规,改善外部环境,还需要从建设者的角度出发,改善内部环境;应尽快建成并使用县级项目库,为精准扶贫工作助力,推动贫困地区社会经济发展。

参考文献

- [1] 殷浩栋,汪三贵,郭子豪.精准扶贫与基层治理理性:对于A省D县扶贫项目库建设的解构[J].社会学研究,2017(6):70-93.
- [2] 许汉泽,李小云.精准扶贫视角下扶贫项目的运作困境及其解释:以华北W县的竞争性项目为例[J].中国农业大学学报(社会科学版),2016,33(4):49-56.
- [3] 张帅,刘沃野,张振石.国内外预算项目库制度建设的特点及对我国的启示[J].经济研究导刊,2011(28):14-16.
- [4] 范高伟.项目库建设与“一带一路”走出去战略[J].东北财经大学学报,2017(1):12-18.
- [5] 李博.项目制扶贫的运作逻辑与地方性实践:以精准扶贫视角看A县竞争性扶贫项目[J].北京社会科学,2016(3):106-112.
- [6] 许可.加强项目库质量建设 服务地方经济发展[J].现代经济信息,2010(21):218,220.
- [7] 周有桂.谈谈如何做好县级项目库工作[J].市场论坛,1997(1):17-18.
- [8] 赵靛.以项目库建设为抓手提高行政事业单位预算管理水平与实践与思考:以某市级预算主管部门项目库建设为例[J].经济师,2018(4):98-99,101.

名词解释

扩展被引半衰期:指该期刊在统计当年被引用的全部次数中,较新一半是在多长一段时间内发表的。被引半衰期是测度期刊老化速度的一种指标,通常不是针对个别文献或某一组文献,而是对某一学科或专业领域的文献的总和而言的。

$$\text{扩展学科扩散指标} = \frac{\text{引用刊数}}{\text{所在学科期刊数}}$$

扩展学科扩散指标:指期刊所在学科内,引用该刊的期刊数占全部期刊数量的比例。

$$\text{扩展学科扩散指标} = \frac{\text{所在学科内引用被评价期刊的数量}}{\text{所在学科期刊数}}$$

扩展H指数:指该期刊在统计当年被引的论文中,至少有h篇论文的被引频次不低于h次。

来源文献量:指来源期刊在统计当年发表的全部论文数,它们是统计期刊引用数据的来源。

文献选出率:按统计源的选取原则选出的文献数与期刊的发表文献数之比。

参考文献量:指来源期刊论文所引用的全部参考文献数,是衡量该期刊科学交流程度和吸收外部信息能力的一个指标。

平均引文数:指来源期刊每一篇论文平均引用的参考文献数。

平均作者数:指来源期刊每一篇论文平均拥有的作者数,是衡量该期刊科学生产能力的指标。

地区分布数:指来源期刊登载论文所涉及的地区数,按全国31个省市计(不包括港澳台)。这是衡量期刊论文覆盖面和全国影响力大小的一个指标。