为农村贫困人口铺设小康之路

○ 本刊评论员

实现全面建设小康社会的目标，广大的农村地区是重点，贫困地区是难点。经过“八七”扶贫攻坚和新阶段农村扶贫计划的实施，我国农村贫困地区的基础设施建设不断加强，经济社会发展逐步加快，农村贫困人口的生产生活条件有所改善，生活质量有所提高。但与小康目标的要求还有不少差距，农村扶贫工作面临的任务仍然艰巨。党的十六届三中全会确立了科学的发展观，并提出要完善扶贫开发机制。这就要求我们用新的发展观来认识当前的扶贫工作，在创新扶贫机制上下功夫，努力为农村贫困地区建设小康社会创造条件。

用科学的发展观认识扶贫工作，最根本的是要突出以人为本，体现均衡发展。为此，在工作中要把农村贫困地区的经济和社会发展有机结合起来，把贫困人口的脱贫致富与贫困地区的全面发展和可持续发展结合起来，把脱贫致富目标与建设小康目标结合起来；同时从多方面完善扶贫开发机制，以提高效果。

一是建立动态的贫困识别机制。贫困包括区域贫困和人口贫困，贫困的识别机制就是能够科学、准确地判别出贫困区域和贫困人口，并以其为扶贫对象。国家以划定扶贫工作重点县的方式来识别贫困区域，地方还进一步划小扶贫单元，确定了贫困乡、村。贫困区域的确定一定多年不变，甚至是存续于整个扶贫时期。对这一识别机制的完善就是要增加其动态性，无论是乡村还是重点县，都应通过公正准确的评价机制评测出贫困程度和脱贫成效，施以奖惩政策，建立起动态的进入与退出机制。既彻底解决戴上贫困帽子后不想摘去，不努力实现脱贫的惰性问题；又要使相比较已处于、还未进入扶持范围的贫困区域能够进入。而对于贫困人口的识别，要区分扶持和救济，分别登记造册，把具有一定生产和劳动能力的贫困人口作为扶贫对象，而把救济人口逐步纳入低保或社保救济范围。

二是建立区域扶贫目标和人口扶贫目标相衔接的项目选择机制。既要扶持县域经济、乡村经济的发展或为其发展创造有利环境和条件的项目，发挥区域经济发展对贫困人口的辐射带动作用；也要扶持直接增加贫困人口收入或为其脱贫致富提供机会的项目。这就需要建立能够协调“两个目标”和“两种需求”，自上而下的宣传动员和公示制，以及自下而上的群众参与机制。通过投入机制确定资金分配和投入重点，使

针对贫困人口的扶持项目真正体现他们的目标和需要，并且受益；又使区域扶贫项目反映区域经济发展的目标和需要，不与穷人争资金和利益，从而使两个扶贫对象形成利益和需求上的互补，实现区域扶贫和人口扶贫目标的统一。

三是建立配置合理、突出重点的多层次投入机制。要对现有的财政、社会投入通过有效的机制进行整合配置，明确投入方向和重点。对于扶持区域经济发展的项目主要以信贷扶贫资金为主，以经济效益最大化为目标。对于扶持贫困人口的项目主要以财政性资金为主，重点改善其基本生产生活条件和提高其生产劳动技能。为区域经济发展创造条件的县乡村道路项目，体现了两个扶贫对象的目标和需要，应通过选择机制的作用最大限度地形成两个扶贫对象在利益上的互补。

四是建立分工明确、配合高效的工作机制。高效的配合有度的工作机制，就是在工作中明确部门分工和职责，避免缺位和越位，各司其职；同时解决好“合”的问题，确保在充分配合沟通的基础上，有效整合扶贫资源，发挥整体效益。项目和资金是不可严格分割的，这就要求项目管理部门按照资金规模确定项目计划时，资金管理部门要参与其中，以严格审核资金投向是否正确。地方“自上而下的工作机制和自下而上的项目选择机制”相结合，要由省级管理部门切实负起总责，并适当下放一定的项目和资金安排权，让县市抓落实，使之成为责与权相统一的管理者。

五是建立信息对称、监管有效的监督评价机制。扶贫工作中，要做到既使扶贫对象及时了解国家扶贫政策和措施、项目安排和实施情况，也使扶贫政策决策和管理部门及时了解掌握扶贫对象的贫困状况、脱贫需求和扶贫项目成效以及扶贫资金使用情况等信息，以提高项目的针对性、资金的安全性和有效性，调动贫困人口参与项目的积极性。在完整收集各种资金项目管理信息和掌握情况的基础上，建立起自上而下多层次的事前、事中和事后相结合的监督机制，把单纯的事后检查变成日常动态的及时跟踪问效监管。通过部门间和上下级之间的合理分工，建立资金管理内部的约束机制。通过参与制、公示制和自下而上的群众投诉制，建立社会和群众参与的外部监督机制。同时，还要建立和完善扶贫工作的“投入—产出”绩效评价体系。