

# 关于水利扶贫考核机制的探讨

李 曦

(水利部扶贫办扶贫处,北京 100053)

**【摘要】** 本文介绍了水利扶贫工作考核办法,总结了水利扶贫考核工作开展情况,分析了考核工作中存在的主要问题,提出了解决问题的几点建议。

**【关键词】** 水利扶贫;考核工作;探讨

中图分类号:TV212

文献标志码:A

文章编号:1005-4774(2017)06-0069-07

## Discussion on water conservancy poverty alleviation assessment mechanism

LI Xi

(Poverty Alleviation Office Poverty Alleviation Department of the Ministry of Water Resources, Beijing 100053, China)

**Abstract:** In the paper, water conservancy poverty alleviation work assessment methods are introduced. The work progress of water conservancy poverty alleviation assessment work is summarized, main problems in assessment work are analyzed, and several suggestions for solving problems are proposed.

**Keywords:** water conservancy poverty alleviation; assessment work; discussion

2014年3月,水利部为了贯彻落实中央办公厅、国务院办公厅《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》(中办发〔2013〕25号,以下简称中办发25号文)精神,印发《关于贯彻落实中办发25号文件精神进一步加强水利扶贫工作的指导意见》(水移〔2014〕100号,以下简称100号文件),把建立水利扶贫工作考核机制作为实施水利精准扶贫的五项举措之一。2014年12月,水利部出台《水利扶贫工作考核办法(试行)》。2016年3月,水利部完成了对22个省级水行政主管部门2015年度水利扶贫工作考核,并对考核结果进行了通报。目前,水利部正在组织开展2016年度水利扶贫工作考核。通过两年水利扶贫工作考核,

提高了各级水行政主管部门对水利扶贫重要性的认识,强化了水利为脱贫攻坚提供支撑保障的责任意识,促进了贫困地区水利改革与发展。但随着国家打赢脱贫攻坚战的深入,现行的水利扶贫工作考核办法,已明显不能适应当前工作的需要,必须要尽快进行修订。现就水利部开展水利扶贫工作考核情况进行介绍,并针对存在的问题提出工作建议。

### 1 水利扶贫工作考核办法

2014年初,水利部为开展水利扶贫工作考核,在参照国务院扶贫开发领导小组印发《扶贫开发工作考核办法(试行)》(国开发〔2012〕1号)基础上,研究制定《水利扶贫工作考核办法(试行)》。其明确规定了

考核总体要求、原则、目的、依据、对象及方式、指标、分值和考核的组织、实施、结果应用等内容。

### 1.1 考核原则

考核工作坚持统一标准、客观公正、程序规范、科学合理的原则。

### 1.2 考核目的

确保《全国水利扶贫规划》《全国水利定点扶贫专项规划》等水利扶贫相关规划确定的各项目标、工作任

务如期完成。

### 1.3 考核对象及方式

考核对象为22个有水利扶贫工作任务的省级水行政主管部门。考核工作采取省级自评、专家评审、实地核查和综合考核相结合的方式进行。考核频次为每年一次。

### 1.4 考核的主要指标及分值

考核主要指标及分值见下表。

考核主要指标及分值表

序号	指标名称	计分条件	取值范围	计分	数据来源
1	组织领导——主要考核省级水行政主管部门对水利扶贫工作责任落实的重视程度,共5项指标		0~10	10	
1.1	是否成立水利扶贫日常办事机构	是	2	2	各省上报
		否	0		
1.2	是否明确分管领导和专职人员	是	1	1	各省上报
		否	0		
1.3	是否明确联络员	是	1	1	各省上报
		否	0		
1.4	分管领导是否开展水利扶贫工作调研	是	1	1	各省上报
		否	0		
1.5	是否编报年度水利扶贫统计报表	是	5	5	水利部规计司
		否	0		
2	精准扶贫——主要考核省级水行政主管部门对水利扶贫工作精准化识别、针对性扶贫落实情况,共6项指标		0~10	10	
2.1	是否开展县级贫困农民水利需求调查	是	2	2	各省上报
		否	0		
2.2	与驻村工作队(组)联系机制情况		0~3	3	
2.2.1	与驻村工作队(组)联系机制是否建立	是	2	2	各省上报
		否	0		
2.2.2	与驻村工作队(组)联系机制是否正常运行	是	1	1	各省上报
		否	0		
2.3	贫困地区人才技术支持情况		0~5	5	
2.3.1	组织开展贫困县人才队伍培训	培训每10人次得0.1分,最高2分	0~2	2	各省上报
2.3.2	组织省级水利系统技术人才挂职交流	安排1人到贫困县挂职得0.5分,每增加1人加0.3分,最高2分	0~2	2	各省上报
2.3.3	是否组织协调本省有关水利技术单位加大对贫困地区的技术支持	是	1	1	各省上报
		否	0		
3	前期工作——主要考核省级水行政主管部门水利扶贫项目储备机制建立情况,水利扶贫项目纳入水利专项规划情况,共3项指标		0~10	10	

续表

序号	指标名称	计分条件	取值范围	计分	数据来源
3.1	是否以县为基本单元建立水利扶贫项目库	是	2	2	各省上报
		否	0		
3.2	是否将水利扶贫项目库内的项目纳入省级水利发展规划及相关水利工程专项规划	是	2	2	各省上报
		否	0		
3.3	是否将相关规划中项目库内的项目安排实施	是	6	6	各省上报
		否	0		
4	投资倾斜——主要考核省级水利财政资金向水利扶贫县倾斜情况,共2项指标		0~35	35	
4.1	省级财政对中央水利投资安排的水利扶贫县的水利项目配套完成情况	省级财政的配套完成情况,达到要求者得满分,每减少10个百分点减1.5分	0~15	15	水利部规计司、各省上报
4.2	省级财政对水利扶贫县水利投资增加情况	省级财政对水利扶贫县水利总投资增幅超过上年度10%的得10分,高1个百分点加1分,最高20分;低1个百分点扣1分	0~20	20	各省上报
5	水利扶贫成效——主要考核省级水行政主管部门水利扶贫开展工作成效,共4项指标		0~32	32	
5.1	解决贫困农民安全饮水人口比例/%	解决全省《全国农村饮水安全工程“十二五”规划》内确定的贫困农民安全饮水问题人口的得10分,每减少1个百分点减1分	0~10	10	各省上报
5.2	贫困地区蓄引提水总量增幅/%	考核年度全省贫困地区蓄引提水总量增幅在5%者得2分,每增加1个百分点增0.5分,最高分为5分;每减少1个百分点减0.5分	0~5	5	各省上报
5.3	贫困地区人均供水能力增幅/%	考核年度全省贫困地区人均供水量增幅在5%者得2分,每增加1个百分点增0.5分,最高分为5分;每减少1个百分点减0.5分	0~5	5	各省上报
5.4	贫困地区人均农田有效灌溉面积或人均农田节水灌溉面积增幅/%	考核年度全省贫困地区人均农田有效灌溉面积或人均农田节水灌溉面积增幅在5%者得3分,每增加1个百分点增1分,最高分为6分;每减少1个百分点减1分	0~6	6	各省上报
5.5	贫困地区水土流失防治年度任务完成率/%	考核年度全省贫困地区水土流失防治任务完成率100%得2分,每减少10个百分点扣0.5分	0~2	2	各省上报
5.6	贫困地区农村水电建设年度任务完成率/%	考核年度全省贫困地区农村水电建设年度任务完成率100%得2分,每减少10个百分点扣0.5分	0~2	2	各省上报
5.7	贫困地区中小河流综合治理年度任务完成率/%	考核年度全省贫困地区中小河流综合治理任务完成率100%得2分,每减少10个百分点扣0.5分	0~2	2	各省上报

续表

序号	指标名称	计分条件	取值范围	计分	数据来源
6	监督管理——主要考核省级水行政主管部门对水利项目库建设和实施监督管理情况,共1项指标		0~3	3	
6.1	省级水行政主管部门对水利扶贫县水利项目库建设和实施进行监督检查	每年都对水利扶贫工作进行督导、稽察、审计各得1分	0~3	3	各省上报
7	加分指标——主要考核省级水行政主管部门水利扶贫工作差异化、机制创新、宣传与信息报送情况,共3项指标		0~10	10	
7.1	是否以省级水行政主管部门名义出台差异化水利扶贫工作专门政策或文件	是	2	2	各省上报
		否	0		
7.2	水利扶贫工作方法和管理措施创新	有重大创新	4	4	各省上报
		有所创新	3		
		没有创新	0		
7.3	水利扶贫宣传与信息报送	在省部级主要媒体上宣传水利扶贫工作达到3篇(次)者得1分,每多增1篇(次)增0.2分,最高分为2分;每少增1篇(次)减0.2分	0~2	4	各省上报
		联络员及时报送水利扶贫有关信息每条得0.2分,最高不超过2分	0~2		
8	减分指标——主要考核各省级水行政主管部门在年度水利扶贫工作中安全、质量和违规违纪、弄虚作假等情况,共3项指标		-40~0	-40	
8.1	安全事故	出现重大安全事故,在社会上造成不良影响,减10分	-10-0	-10	安监部门
8.2	质量事故	出现重大质量事故,在社会上造成不良影响,减10分	-10-0	-10	工程质监部门
8.3	违规违纪	被审计、纪检等部门查出的重大违规违纪问题,或被媒介披露,在社会上造成不良影响;工作中存在弄虚作假,减20分	-20-0	-20	纪检、审计报告、财政部门等

## 2 考核工作开展情况

水利部组织开展了两次水利扶贫工作考核,第一次考核2015年8月开始至2016年3月完成,第二次考核目前已完成专家评审,正在组织开展实地核查工作。两次考核都按照印发《水利扶贫工作考核实施方案》组织实施,经过前期准备、各省自评、专家评审、实地核查、汇总分析等工作环节,形成考核结果后,经部扶贫领导小组审议通过进行通报。现以2015年开展的水利扶贫工作考核为例,介绍考核工作情况。

### 2.1 印发《水利扶贫工作考核实施方案》

为做好2015年度水利扶贫考核工作,2015年8月,印发《2015年度水利扶贫工作考核实施方案》(办移民[2015]176号)。《2015年度水利扶贫工作考核实施方案》明确了考核组织、考核程序及时间安排,并对考核工作提出了具体要求。水利部成立了由部扶贫领导小组成员单位组成的考核小组,组长由部扶贫办主任担任,副组长由办公厅、规计司、人事司有关领导担任,成员由部扶贫领导小组各成员单位联络员和专

家组成。考核小组具体负责对省级水行政主管部门进行考核。

## 2.2 召开座谈会进行动员部署

2015年11月初,水利部在北京召开了水利扶贫考核工作座谈会,邀请了22个省级水行政主管部门的相关人员参加,听取他们对开展水利扶贫考核工作准备情况介绍,并对《水利扶贫工作考核办法(试行)》中的指标进行解释和《2015年度水利扶贫工作考核实施方案》中的有关安排进行说明,达到以会代训的目的。同时,也对做好2015年度水利扶贫考核工作进行动员,统一认识和行动,确保圆满完成考核任务。

## 2.3 各省组织开展自评

2015年11月为考核自评阶段,各省按照要求,在制定自评方案的同时,认真组织开展自评工作。自评要求完成自评报告、自评分值和自评等级。并对应考核指标提供佐证材料。自评报告包含2015年水利扶贫工作开展情况、取得的主要成效及做法、水利扶贫工作存在的主要问题及打算、自评赋分情况、自评等级、考核工作的意见和建议等内容。到12月上旬,多数省份完成了自评工作。

## 2.4 组织专家进行评审

2015年12月为专家评审阶段。部扶贫办根据各成员单位推荐专家,组成专家组开展评审工作。首先,将22个省提供的自评材料,分配给专家。专家根据自评报告和相应的佐证材料,形成初评意见并给出初评分值,然后专家组共同商议,反复核实,认真推敲,最后形成专家组的评审意见和评定分值,由专家组组长签字认定。2015年经专家组评审,确定了名次和等级,其中优秀12家、良好6家、合格3家、不合格1家。同时,根据评分高低结合、地域南北结合的原则,提出了对山西等8省(自治区、直辖市)进行实地核查的建议意见。

## 2.5 组织开展实地核查

2016年1月为实地核查阶段。按照专家提出的实地核查建议,水利部共组成4个核查小组,由部办公

厅、规计司、人事司、移民局作为牵头单位,部扶贫领导小组其他成员单位参与,每组配备1名专家,对2个省份开展实地核查。每个组在出发前,要根据专家组评审意见,确定每个省的核查重点。到核查省份后,采取听取汇报、查阅资料等方式,进行现场核实,并每省选取1~2个县,通过召开座谈会实地走访形式,了解核实水利扶贫工作成效与工作建议意见等。最后形成实地核查报告,提交考核小组。

## 2.6 汇总分析和考核成果发布

2016年2月,考核小组根据各专家组的评审意见和实地核查报告等,逐省分析汇总,最后形成考核书面意见及考核排序。3月水利部扶贫领导小组召开专题会议,听取考核小组工作汇报,认定考核结果。会后通报了2015年度水利扶贫考核结果,优秀的是重庆市水利局等14个水利厅(局),良好的是青海省水利厅等5个水利厅(局);合格的是河北省水利厅等3个水利厅(局)。

## 3 考核工作存在的主要问题

通过两次水利扶贫工作考核,在组织和实施过程中,有许多好的做法和经验,为下一步开展水利扶贫考核工作打下了坚实基础。但考核工作也暴露出一些问题。

### 3.1 报送评审材料存在的问题

各省报送的自评材料,是开展专家评审的基础。从各省报送自评材料情况来看,存在的问题包括:一是报送材料不及时。第一次考核规定各省要在2015年12月10日前将材料报出(邮寄的以邮戳时间为准),但仍有4个省份未按时报出,其中2个省份经多次催促在12月19日专家评审开始1天后才收到。第二次考核专家评审结束时仍有1个省份的材料未收到。二是自评报告未按要求撰写。在印发的考核通知中,明确了自评报告的撰写提纲,但从收到自评报告来看,少数省份未按提纲撰写,存在内容过于简单、质量不高、缺乏数据支撑等问题。三是佐证材料不齐全。按照规定,自评报告中的内容,需要提供相应佐证材料,但仍



有部分省份不按审核材料清单进行提供,缺乏证明依据,影响评审的准确性。

### 3.2 考核指标设置和分值权重方面存在的问题

考核指标是衡量水利扶贫工作成绩的重要参数。在考核过程中,一些省份对考核指标设置和分值权重方面都提出过意见。一是部分考核指标时效性不强。如组织领导方面的“是否成立水利扶贫日常办事机构”“是否明确分管领导”“是否明确联络员”等考核指标,经第一次考核后,各省都已成立机构,明确分管领导和联络员,以后考核这些指标已没有设置必要。又如“解决贫困农民安全饮水人口比例(%)”考核指标,计分条件是以解决全省《全国农村饮水安全“十二五”规划》内确定的贫困农民安全饮水问题人口,而第二次考核已进入“十三五”时期,所以在第二次考核就对该指标进行了相应修改。二是部分指标设置不科学。如水利扶贫成效方面的“贫困地区蓄引提水总量增幅(%)”“贫困地区人均农田有效灌溉面积或人均农田节水灌溉面积增幅(%)”“贫困地区人均供水能力增幅(%)”等考核指标,从全国来看,北方贫困地区水利特点是水资源相对短缺,水资源开发利用程度相对较高,耕地灌溉率较低,水利发展的思路是发展高效节水和控制地下水过度开采等;而南方贫困地区则是水资源丰富、洪涝灾害频发、工程性缺水问题突出,水利发展思路是加强水源工程建设、提高防洪保安能力、增加灌溉效率等。由此看出,以这些指标来考核水利扶贫成效显然不科学。三是部分指标设置不合理。如“贫困地区农村水电建设年度任务完成率(%)”考核指标,有些省份已经没有水电建设任务,以此指标进行考核就不合理。四是在分值权重设置上,有些指标分值较低。如“是否编制年度统计报表”考核指标,在计分上只计5分,而当前已将健全水利扶贫统计分析机制作为推进水利精准扶贫工作的重要举措之一,分值明显偏低。

### 3.3 数据来源缺乏权威性

专家在评审时普遍反映,大多考核指标的数据来

源,以各省上报为主,造成许多省份在自评时都赋高分,而证明材料又过于简单,专家难以核实。在第二次考核时,在考核“解决贫困农村安全饮水人口比例(%)”指标上,专家就参照了部农水司提供的“22个省(自治区、直辖市)2016年建档立卡贫困人口饮水受益情况表”进行赋分。

### 3.4 考核时间安排上的问题

以第一次开展的水利扶贫工作考核时间安排为例,2015年年末就启动了对2015年度水利扶贫工作考核,各省在进行自评时,本年度的水利建设任务和工程投资等都未全部完成。所以,在各省报送的年度指标中,前10个月为实际完成数,后2个月为预估数,不能真实反映全年的实际完成情况。第二次考核原计划在2016年2月底前全面完成,但各省1月份的主要精力都在忙于年度工作总结,自评工作2月底才结束,考核的时间只好顺延,这也是影响自评材料准备不充分的原因之一。

## 4 工作建议

目前,随着国家扶贫开发战略的逐步深入,水利扶贫作为脱贫攻坚的十大行动之一,任务更加艰巨。水利扶贫工作考核对推动水利精准扶贫方略实施发挥重要作用。两年的水利扶贫考核实践使我们认识到修订《水利扶贫工作考核办法》势在必行,刻不容缓。《水利扶贫工作考核办法》的修订,应借鉴中办、国办印发《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》,考核内容只包括减贫成效、精准识别、精准帮扶、扶贫资金等四个方面。《水利扶贫工作考核办法》修订要实现“三个转变”,一是考核从注重工作过程向扶贫实效上转变;二是考核内容从面面俱到向突出重点转变;三是考核数据以地方上报为主向权威认定上转变。同时,强化考核结果的运用,将考核结果与中央水利投资安排挂钩,对考核成绩差的省份,通过采取约谈、通报等方式,引导贫困地区加强水利精准扶贫工作,发挥好考核“指挥棒”作用。

#### 4.1 对水利扶贫县重新认定

在考核办法中对水利扶贫县的解释是包括 14 个集中连片特殊困难地区的 680 个县、片区外 152 个国家扶贫开发工作重点县,以及 40 个片区“深度嵌入县”和“天窗县”。但国家对贫困县的认定不包括 40 个片区“深度嵌入县”和“天窗县”,只是在统计时增加这 40 个县。所以建议水利扶贫县也应不含这 40 个县。

#### 4.2 提高水利扶贫的精准识别

“扶贫开发贵在精准,重在精准”。水利扶贫如何做到精准识别?首先水利扶贫对象要牢牢锁定在解决全国扶贫信息网络系统内建档立卡的贫困村、贫困户和贫困人口对水利的需求上,由于建档立卡的数据是一个动态的过程,不断在修订。2016 年,全国又补录贫困人口 807 万,剔除识别不准人口 929 万,建档立卡工作实现了从“基本精准”到“比较精准”。水利扶贫也要每年对补录的贫困人口进行水利需求调查,提高瞄准度。把到 2020 年解决好建档立卡贫困村、贫困户和贫困人口对水利需求问题作为水利扶贫的工作目标,做到靶向明确,实现贫困地区水利问题定点清除。

#### 4.3 把资料报送情况纳入考核内容

资料报送是否合格,关系到考核工作的顺利开展。建议将各省是否按时报送自评资料、自评报告是否详实、佐证材料是否齐全等纳入考核内容进行考核。并把各省是否按规定报送年度水利扶贫工作总结也纳入考核范围。

#### 4.4 调整水利精准扶贫考核指标

按照水利扶贫需求调查、水利扶贫项目储备、水利扶贫投资倾斜、水利扶贫统计分析、水利扶贫考核评价五项水利精准扶贫机制,设置相应的考核指标并增加分值权重。“是否开展县级贫困农民水利需求调查”指标,经了解各省都已开展过,应考核“是否对新补录贫困人口进行水利需求调查”。取消“与驻村工作队(组)联系机制情况”考核指标,原因是各省涉及面广、

范围大,都难真正做到。取消“是否将相关规划中项目库内的项目安排实施”“是否将水利扶贫项目库内的项目纳入省级水利发展规划及相关水利工程专项规划”考核指标。原因是难以证明是否真正实施。将“是否编报年度水利扶贫统计报表”考核指标,调整为“是否开展水利扶贫统计与分析”并设子项,将“是否按时报送统计报表和建立县级水利扶贫统计分析机制”作为考核指标。

#### 4.5 简化水利扶贫成效考核指标

参照《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》中“减贫成效”的考核,只考核建档立卡贫困人口数量减少、贫困县退出、贫困地区农村居民收入增长情况。按照上述对水利精准扶贫的认识,对水利扶贫成效考核,重点应以解决全国扶贫信息网络系统内建档立卡的贫困村、贫困户和贫困人口对水利的需求问题来进行考核。建议简化水利扶贫成效考核指标,设置“年内解决了多少建档立卡贫困村、贫困户和贫困人口的水利需求问题”考核指标。

#### 4.6 考核指标数据尽量采用行业部门统计数据

为了提高考核的公正性,考核指标的数据来源,应尽量以统计部门、国家相关行业部门的统计数据为准,或以部内业务司局统计的各省年度任务完成统计数为准,其他指标数据,可以采用各省上报数据。尽量满足考核指标数据的权威性。

#### 4.7 合理安排考核时间

据了解,各省水行政主管部门统计年报在次年的 3 月初完成。为达到水利扶贫年度考核指标数据的真实、准确。建议水利扶贫工作考核时间安排在每年的 3 月开展启动,按照省级自评、专家评审、实地核查、综合分析等工作环节进行,在 4 月底全面完成,并将考核结果在系统内通报,奖优罚劣,达到通过考核促进水利扶贫开展的目的。◆