
“一户一档”精准管理困境及其破解

——来自贵州 Z 县五星村的案例

伍国勇 余玉语¹

贵州大学管理学院 贵州大学中喀研究院

摘要： 精准扶贫实践的整个过程都离不开贫困户档案的精准管理，“一户一档”精准管理效果直接影响到扶贫的精准性、有效性和持续性。目前，“一户一档”精准管理实践存在农户信息数据不一致、档案信息不完整、档案管理工作量大、档案管理缺乏后续及时更新的困境。其根本原因在于：档案管理缺乏统一宏观规划，缺乏创新性扶贫实践，缺乏精准化管理手段。建议构建统一的建档体系；建立基层工作管理制度，提高工作效率；整合扶贫资源，提高措施针对性；建立统一的宏观规划，保证档案管理的持续性和稳定性，以促进早日实现精准脱贫，达到全面小康。

关键词： 精准扶贫； 档案管理； 动态管理；

贫困是人类面临的世界性难题，贫困问题是世界各国发展急需解决的问题之一。虽然我国的贫困问题得到了有效解决，绝对贫困大大减少，但相对贫困人口数量依然庞大。习近平在 2013 年首次提出精准扶贫的重要指示，随后，精准扶贫被写入国家“十三五”的重要内容。2014 年，我国实行精准扶贫战略，扶贫工程进入到一个新的阶段。精准扶贫要求根据不同地区的发展状况，以及不同贫困户的现实状况，做到宏观层面的 4 个精准（精准识别、精准帮扶、精准管理、精准考核）和微观层面上的 6 个精准（扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准）。与过去相比，不再是要求规模扶贫，而是要求精准到户，以实现我国贫困人口的全数脱贫，实现建成全面小康社会的目标。但调查发现，精准扶贫战略在实施进程中，其边际效用在递减，在有限资源投入的情况下，对 2020 年全面实现小康带来了一定影响。

为此，国内诸多学者对精准扶贫及其模式进行了研究：赵秀兰提出了“互联网+”与贫困人口的精准识别模式，以及以互联网提升精准扶贫服务水平的思维^[1]；何星等认为，要促进脱贫，必须要结合多方扶贫主体共同驱动^[2]；王姣玥提炼出 6 种典型的精准扶贫模式，并对可能存在的风险进行了识别分析^[3]；洪名勇指出，技术层面、制度设计层面和行政管理层面 3 种不同瞄准机制下的公共领域是不同的^[4]。对于如何实现精准脱贫，众多学者对实现路径进行了研究：吴靖南分析了乡村旅游扶贫的实践依据和驱动机制，并提出了旅游扶贫的保障机制^[5]；戴旭宏认为，资产扶贫模式是精准扶贫的有效载体，资产收益扶贫通过瞄准致贫原因实现对贫困群体的精准帮扶^[6]；王宾等提出，要实现山区精准扶贫战略目标，就必须坚持以绿色发展理念为指导，选择适宜区域特征的扶贫模式^[7]；高杰对施策困境与破解路径进行了研究^[7]。与高杰相似，众多学者对精准扶贫的困境和对策进行了研究，

¹**作者简介：** 伍国勇，男，贵州织金人，博士，教授，硕士生导师。研究方向：农村发展、生态经济问题。；余玉语，女，贵州黔西人，在读硕士研究生。研究方向：农村产权改革、扶贫问题。；

收稿日期： 2018-07-23

基金： 2014 年贵州大学文科重大项目“农业生态安全问题的经济学研究”（GDZT201401）；2016 年国家社科基金重点项目“IAD 框架下主动协商型扶贫开发模式研究”（16AGL016）；2016 年贵州省软件科学项目“农村产权改革与精准扶贫的对接研究”；2017 贵州大学“农林经济管理国内一流学科建设项目”[GNYL（2017）002]；

如郑宝华对谁是穷人、怎样成为扶贫开发主体及政府责任边界等进行了深度思考^[8]。还有部分学者对精准扶贫实践的精准扶贫过程进行了研究，如陈辉基于 Alkire-Foster 多维贫困测度模型，提出了精准识别扶贫对象的对策^[9]；邓小海提出了旅游扶贫目标人群识别的市场甄别机制和“意愿—能力”识别模型，以及旅游扶贫项目识别的“RHB”框架；尧水根阐述了精准帮扶在实践中的问题体现在与实际的脱节方面，并从 3 个方面提出了相应的措施。在国内外学者的研究中，对精准扶贫的模式和实现路径研究较为透彻，对精准扶贫所存在的困境及相应的解决对策也研究得较多，但对扶贫档案的精准管理各环节涉及较少。一户一档、建档立卡工作及后期管理对精准扶贫尤为重要，是精准识别、精准帮扶、精准脱贫的基础性工作。

精准扶贫要以精准识别为前提，以精准帮扶为核心，以精准管理为关键，以精准考核为保障。精准扶贫实践整个过程都离不开精准扶贫档案的管理，一户一档建档立卡相关资料的管理直接影响到精准扶贫的精准性以及精准扶贫的效果。鉴于诸多学者会着重研究精准扶贫的各个环节，而忽略贯穿其中的档案及相关资料的管理问题，本文着重就“一户一档”精准管理的实践困境及破解路径进行研究，通过案例分析法，为后续精准扶贫实践与研究提供工作提供参考。

一、一户一档精准管理问题的现实考察

Z 县位于贵州省中部偏西的黔中经济区，属毕节市下辖县，地处毕节市东南乌江上游支流六冲河与三岔河交汇处的三角地带。境内地势西南高，东北低，山峦起伏，沟壑纵横，岩溶发育，地形地貌复杂多样。Z 县下辖 6 个街道、16 个镇、3 个乡、7 个民族乡，总人口约 136.40 万人，居住着汉、苗、彝、回、布衣等 23 个民族，少数民族（含未定民族穿青人）占 48.02%。截至 2014 年，该县贫困人口 58.65 万人，从 2014 年开始实施精准扶贫战略到 2016 年，还有贫困户 60 081 户计 197 857 人。其中，一般贫困户 39 924 户 161 091 人，低保户 18 491 户 34 930 人，五保户 1 666 户 1 836 人。在精准扶贫的实践过程中，精准识别后的建档立卡是政策规定不可避免的过程，建档立卡及之后的档案管理包括贫困户电子档案的管理都是长期动态的过程。一户一档的管理情况及建档立卡的建立与退出情况直接影响到精准扶贫的工作进程，基层工作人员对贫困户档案的动态管理情况是决定精准脱贫成效的关键性因素。但通过对 Z 县五星村的实际考察发现，当前一户一档精准管理工作存在如下较大问题。

1. 真实性困境:档案数据很难数实一致

调查发现，在五星村精准扶贫一户一档建档立卡工作中，存在农户信息数据不一致不统一情况，主要表现为：一户一档同一类资料的前后数据不一致，不同类型资料数据不统一，文字档案和电子档案数据不一致。如贫困户申请书中的家庭人口数、劳动力人口数、家庭人均纯收入与《毕节市贫困户调查登记表》的信息不一致；贫困户“四看法”指标体系评分表与其他表的数据信息也不匹配；在一户一档体系中有些贫困户有多份“四看法”评分体系表和《毕节市贫困户调查登记表》；在电子档案中出现了与纸质档案信息有差异的现象。还有些贫困户档案和姓名对不上，甚至出现了多个档案是同一人名字及多个户名相同档案的重复现象。

2. 完整性困境:档案信息多数“缺斤少两”

调查发现，农户档案信息不完整，主要表现为信息表填写不完整。如《毕节市贫困户调查登记表》基本上都是不完整的，而 2017 年后期新增的 10 户贫困户“四看法”体系评分表基本空置；在电子档案中，所有贫困户的帮扶规划和脱贫时限均为空白，档案整理不完整；很多档案的资料不齐全，2017 年新增贫困户的档案资料都有缺项。除此以外，档案顺序也不一致，所有档案没有一致的装订顺序和规范编码，不利于档案的查阅和管理。

3. 措施困境:管理手段很难“规范化”

在进行档案管理时，如果管理措施缺乏规范，没有统一的参考标准，档案管理的成果就会五花八门、乱象丛生，导致诸多

问题的出现。事实上，这些问题是由于很多制度和管理方法在下行到基层的过程中出现的，主要表现为：各级贫困户识别规范不统一——从上级到下级由于存在认识差异导致识别不统一，在同级之间由于经济现状的差异导致各地识别不规范；档案填制规范不统一，包括填制档案制表，每个人每个地方的规范样式都有各自的偏好，难以统一；在填制表格时缺乏专业的档案管理系统和软件也会使管理效果大相径庭，更何况基层由于电脑设备缺乏，使得很多需要电子设备辅助完成的工作无从下手，只得改用手工填写。以上种种原因导致了档案管理的措施手段难以形成规范。

4. 任务困境:档案管理工作量大

“一户一档”精准管理工作包括贫困识别申请书、《毕节市贫困户调查登记表》、精准识别“四看法”指标体系评分表、农村家庭人均可支配收入核算表、贫困农户相关信息资料及图片、干部结对帮扶目标责任书、结对帮扶干部走访记录、贫困户帮扶计划及方案、贫困户“四有五覆盖”台账、帮扶措施落实推进及效益评估资料、《贫困农户“四看法”指标体系脱贫评估评分表》、《年度脱贫农户检查验收表》（乡级检查）贫困户登记卡、其他需要装档的资料及县区特色等 14 项资料。电子档案总共 9 项，包括户主基本信息、家庭成员信息、基本生产生活现状、致贫原因、帮扶规划、帮扶措施、帮扶责任人、脱贫时限、脱贫评估。五星村的结对帮扶干部总共有 7 人，其中 5 人进行贫困户的走访和档案编制。短期内要实地走访贫困户并精准填表对于工作人员来说是一件很难完成的工作，更何况还要对贫困户进行分析并提出帮扶方案，再者地方政府为了去争提前脱贫名额，在对待脱贫时过于激进。例如，市里 5 月 31 日发的通知落实下去，要求填写完善贫困户的相关资料，基层 6 月 1 日开始宣传启动，6 月 5 日之前完成农户申请，入户调查 6 月 30 日完成，7 月 8 日完成评议公示，短短 25 天就要完成农户档案的填写和编制。由此看来，区域在进行扶贫档案管理中，由于人员少、资料多、时间短造成了档案管理工作量大。

5. 常态困境:缺乏持续监控动态调整

地方档案的时间顺序不明，贫困户是否退出精准扶贫序列的档案标志也不明显，在查看翻阅档案时，无法区分该贫困户是新加入的贫困户，还是原有还未脱贫的贫困户，或是已经退出精准扶贫的贫困户。出现这些情况是由于在档案管理中，缺乏对贫困户脱贫程度、进度、退出时间、标准及相关证明材料的追踪。对已经脱贫的贫困户也没有及时将档案转移保存，对于废掉的表格也没有及时清理。对于贫困户电子信息档案，工作人员进行信息录入后也没有进行信息更新，不完整信息也没有后续跟踪补充。所以，不管是纸质档案还是电子档案，都缺乏后续的动态管理，导致精准扶贫“一户一档”档案管理工作陷入了困境。

二、“一户一档”精准管理困境的深刻原因

调研发现，五星村在“一户一档”建档过程中存在多头领导、多层要求等多方面问题，导致了“一户一档”精准管理效率低下。

1. 建档标准不统一，多重问题形成质量困境

第一，填表标准不统一，缺乏培训导致垂直差异：一是相关表格从上级政府部门下发到基层工作人员手中，需进村调查并指导贫困户填写。基层工作人员及农户并没有受过培训，所以形成了填表标准的垂直差异；二是基层工作人员的个体差异和贫困户理解能力的不同形成了填表的水平差异，加大了整个村填表建档体系的落差，进而因沟通不足形成不同村组之间的填表标准落差，最终使得整个填表的标准体系不统一。主要表现在有些档案偏向于表现贫困户的收支情况，有些偏向于表现贫困户的住房情况，或是突出生活条件情况，还有侧重于其他方面。例如，是否参加农业合作组织，距离村主干路的距离等，在很多户的表格中往往没有体现出来，在登记表中被忽视了。所以，由于精准脱贫的档案表格没有统一的填写标准，在增加基层工作人员工作量的同时，使得脱贫的质量、效果也会存在偏差，政府相关部门进行精准脱贫效果的评估也存在不准确性，无法提高准确度。

第二，填表的方法不一致，人员差异形成不同水平。由于缺乏培训，基层工作人员的调查方法和体系不同，造成了调查成果的差异。例如，在进行建档立卡的调查和填表时由于任务量大，责任重，就让很多在事业单位上班的人员一起进行档案的调查填写，如老师、村里的党员等，但这一部分人实际上不是专业调查人员，甚至有些人对基本情况和调查都还不甚了解，而且每个职业在做新的工作时受自己原职业的影响而存在路径依赖，对调查结果有一些潜在的影响，在进行调查和填写时，由于专业素养的缺乏及其工作性质的差异，使得调查结果没有一致性。

第三，农户配合不积极，沟通障碍影响数据质量。由于存在相对贫困程度差异、贫困异质性及家庭特征影响^[1]，导致进行贫困户相关信息采集时其配合度不同。贫困户大多数是老弱病残，并且普遍文化程度不高，接受新事物的能力较弱，而且外出务工的家庭较多，调查填写档案就有诸多不便。例如，基层工作人员调查相关信息时由于家中没人，便采取电话访谈方式进行信息采集，又由于存在沟通不便、指代不明等弊端，对信息采集的时效性、真实性形成了一定影响。家里有人的贫困户大多是空巢老人和留守儿童，对相关信息不甚了解，在调查中如果工作人员所口述的信息和贫困户所了解的信息对不上，贫困户和工作人员就会存在沟通障碍，很难收集到准确的信息。相对而言，贫困户思想上是比较保守落后的，并且对相关工作人员的来访和相关信息的询问会保持一定戒心，隐藏一部分事实。还有些贫困户抱着“等”“靠”“要”思想，对信息调查采集人员隐瞒相关信息，工作人员很难获取到真实有效的信息。所以，由于贫困户存在各方面的原因，使得信息的采集和贫困户之间不能得到很好的接洽，获取的档案信息还存在不实之处，大大降低了扶贫精准性。

2. 奖惩机制缺位，导致工作效率低层循环困境

第一，基层工作者激励机制的缺乏。从目前来看，基层精准脱贫工作缺乏激励措施，工作效率低下，失误率高。有关规定说明，精准扶贫责任人员“不脱贫不能走”，每个负责人要做好相关工作，带动当地脱贫。虽然这条规定带有一点惩罚意味，但因相关惩罚机制缺位，使得落实并不到位，一些基层工作者在档案管理过程中缺乏责任感和压力感，甚至做多做少一个样，干好干坏一个样。对于扶贫调研填表等工作就当做任务赶完，就算有错误也不会知道是谁做的，做错事的人从而得到免责。基层工作人员也抱着能过且过的想法，应付相关管理部门的检查成为完成工作的基本动力，缺乏应有的主观能动性。基层关于精准扶贫档案管理及信息采集工作本身程序较为繁琐，惩罚机制和激励机制的缺乏使得相关工作目标更难实现，最终导致基层工作的效率和信度下降。

第二，人才缺乏使得包村包户干部工作效能低。精准扶贫的有关政策规定选派干部进行包村包户，以实现贫困户的精准脱贫。包村和包户干部的责任是在驻村干部和村干部的帮助与协调下，结合自己掌握和熟悉的贫困户家庭实际情况找到其致贫的实际原因，帮助制订具体帮扶计划，落实帮扶措施等。包村包户干部要对贫困户进行走访和深入了解，帮助其解决生产困难、经济发展、增加收入等方面的问题，使贫困户尽快实现脱贫致富。包村干部和包户干部一般是从村民里面选出来的比较了解农户情况，相较而言有资源、有能力和政治思想素质较高的人。但在实践中发现，由于调研任务重，加之缺乏工作经费，使得包村干部和包户干部在进行帮扶计划和帮扶措施的制定和设立时，没有足够的人员帮忙协调落实，也没有经费支撑基层工作的用人需要，有关措施实际上并没有起到应有的作用，甚至有些贫困户根本不知道包村干部是谁，包户干部是谁，怎么帮。由于包村包户干部文化素养不高，专业技能不强，自身资源较为有限，他们不能提出并实施对贫困户改善较大的计划与措施，也不能有效落实驻村第一书记和上级制定的有关帮扶措施，工作效能低。

第三，地方规定的任务重。从精准扶贫的总体规划来看，全国2020年要决胜精准脱贫，实现全面小康。贵州省精准脱贫计划中提到，2017年要减少贫困人口100万人以上，并且按照国家标准实现20个贫困县摘帽、2300个贫困村退出、90个贫困乡（镇）按省定标准摘帽，全省66个贫困县农村居民人均可支配收入增速高于全省平均水平1个百分点。贵州省是中国西南地区较为贫困的省份，贫困人口众多，贫困类型复杂，想要实现全面小康需要全省付出更多的努力。各县（市）级2/3在编制内的人员都要下基层扶贫，进行精准扶贫档案信息的调查填写和扶贫项目的落实。由于精准扶贫的任务重，县、乡、镇的各部门都以精准脱贫工作为先。乡镇的基层工作人员工作量大大增加，由此还衍生出各种规定，如强制每天加班到10点半的“十点半签退规定”，一个人要连续值班3天的“七十二小时值班规定”。基层工作人员较少，平均分担的任务量就很大，加之管理人员专

业性较低，使得工作任务更加繁重。

3. 发展资源的缺乏导致扶贫方式陷入系统性要素缺位的困境

第一，扶贫项目资源的有限性。扶贫有输血式和造血式两种方式，而最重要的就是要进行造血式的扶贫。帮助贫困户生产发展就业是增加贫困户收入来源最快的方式，相关扶贫项目的开展就显得尤为重要。项目安排精准既是精准识别工作的延伸，又是精准脱贫的前提[2]。扶贫项目的建设内容要与贫困户实情相吻合，才能让贫困户参与扶贫开发，实现剩余劳动力的就业，增加经济收入，以实现精准脱贫。但在调研中发现，在一些较为偏僻的极贫村，由于土地、水资源等自然生产要素贫乏，基础设施不完善，实施项目的交易费用很高，很少有扶贫项目。例如，扶贫项目的准入门槛高，有些扶贫项目的实施和完成需要一定资金、生产资料、人力资本、生产技术的投入，但贫困户就是因为缺乏这些全要素生产资料而被挡在扶贫项目的门槛之外。所以，扶贫项目少和准入门槛高，使得实际帮扶的扶贫资源极其有限，有针对性的扶贫规划难以实现。

第二，扶贫方式缺乏创新。扶贫措施的精准也是实现精准脱贫最重要的部分，要寻求与贫困户实际相结合的多元扶贫方式，让农户主动参与进来，才能有效动员贫困人员结合自身能力实现精准脱贫。同时，扶贫方式多元化才能切实增加贫困户收入，如果扶贫措施都具有有一致性，不仅不会增收还会造成资源的浪费。例如，如果全村都发展养殖业或者都发展种植业，可能会导致公共资源的耗竭，而且如果种养殖的产出不能很好与市场对接，由于农产品的同质性，反而会造成谷贱伤农的现象。调研还发现，精准扶贫户的电子信息档案没有针对性的扶贫方式，整个五星村的扶贫项目就4种：一种是养殖业养殖黑山羊项目，一种是养牛项目，一种是中药材产业种植太子参项目，一种是改造沼气池。还有的贫困户档案上没有扶贫计划和扶贫措施。在一百多户贫困群体中扶贫措施只有这几项，而能增加农民收入的只有种养殖3个项目。但事实上，这3个项目也并没有得到实施，因为这些项目的多样化程度低，对贫困户的吸引力较弱，不能有效实施和开展以促进农民增收。这些原有的扶贫项目没有切实实施的同时，也没有提出新的扶贫项目和思路，扶贫方式缺乏创新，使得原有的状况不能改变。所以，在精准扶贫档案管理中，扶贫方式的固化使得有针对性的扶贫措施难以实现，直接影响了精准脱贫的效果。

第三，基层干部执行力有限。基层干部在提出脱贫措施、实现贫困户脱贫方面有很大的作用：首先，基层干部是最接近贫困户扶贫的工作人员；其次，基层干部最清楚贫困户状况和当地优劣势的实际情况。最重要一点，基层干部是连接贫困户和政府相关部门的中间结点，负责把上面的要求、政策传达给农户，又把农户的真实情况反映给政府，以帮助政府制定相关政策措施。但由于存在结构性排斥^[3]，使得设置的预期责任目标与资源有限的条件限制相矛盾。基层干部夹在上级政府与基层民众之间，要在为贫困户考虑的同时也要完成上级政府的任务。从农户的角度来说，基层干部应该可以解决所有问题，但实际上基层干部是没有这个权利也没有这个执行力的，也需要把这些问题传达给上级政府，由上级政府解决，这样就失去了贫困户的信任，在把不能解决的相关问题传达给上级政府时，也留下了能力差、不能解决问题的印象。例如，政府在公布相关的扶贫项目时，有符合申请要求的贫困户基层干部会帮助他们申请扶贫项目，但贫困户拿到这个项目后有可能由于各种原因没有完成扶贫项目，基层干部就会成为承担责任的主体，导致以后贫困户申请项目都不敢为其担保，在失掉民心的同时也失去了领导的信任，自身的影响力也受到了限制。如此，基层干部自身权力的有限性，使得有针对性的扶贫规划难以实现。

4. 基层干部难以统筹各方资源，导致“应急式”扶贫的困境

第一，多种政策机制下要求不统一，“应急式”解决上级安排的任务。精准扶贫是2014年开始实施的，至今已有4年时间，但这些年来关于一户一档的相关政策和规定一直在变：从纵向来说，精准扶贫的政策从国家政策，再到贵州政策，再到Z县政策，再细分到村政策。基层在践行国家政策的同时也要结合当地的实际情况，提出一个适合当地贫困户又遵循大政策的地方规定是很困难的，基层干部很难统筹从上到下的政策机制以符合贫困户的发展。从横向看，从同一层次出发，不同时间有不同的政策要求，每个政策在第一次下达文件开始进行实践时，都需要在实践中慢慢修正，这就会有接二连三的政策制定与执行的“反复性、常态化”行为，但政策从上层到基层是需要一定时间的，具有滞后性。基层工作已经开始着手后相关政策才传达下来，使得已着手的工作又与刚下发的政策文件不相符，又要进行大的调整和修正，增加了精准扶贫档案工作的复杂性和混乱度，也增

加了基层干部的工作量。而且在精准扶贫这一块有很多政府部门参与管理，由于各部门下发的政策不同，导致在多种政策机制下，基层干部开展工作要权衡各方的政策要求，而且要在新的政策要求下改变原有的做法相当困难。所以，若多种政策机制下的要求不统一，基层干部难以统筹各方的政策资源，难以形成统一标准的“一户一档”建档和管理体系。

第二，村民自身思想观念的误区。贫困户生活的地方比较封闭，思想较为保守，文化素养不高。普遍来说，参与精准扶贫的贫困户生产交换能力较弱。大多是老、弱、病、残，总体文化程度比较低，接受新事物的能力较弱，而且家里只有老人孩子的贫困户防备心较重，对相关工作人员建档立卡时不愿意告诉实情；有的贫困户“等”“靠”“要”思想也很严重，希望靠国家和政府的补贴获得更多的收入。所以，在精准扶贫建档立卡过程中，就算调查人员得知该贫困户的实际情况，但由于他们一直以来受保守思想的影响对外来人或基层干部怀有戒备心理，而且抱着靠政府靠国家的思想，使得基层干部在工作中遇到了很多阻碍，难以统筹贫困户的真实资料并反馈出来。

第三，缺乏宏观上的总体规划，“应急式”解决相关发展问题。基层干部难以统筹各方的政策机制、人力资源、扶贫项目资源，缺少对“一户一档”精准管理宏观上的规划：每个县、每个村关于精准扶贫的一户一档管理都有自己的做法，落后地方会学习先进地方的做法，但没有一个总体的规范标准，使得一旦有不同的文件或规定下达，就会做出改变；一旦有相关人员的离职或调动，精准扶贫的档案管理工作就扰乱了原有的工作秩序；一旦有新的人员来接手这个工作，就会做出较大的改动甚至是从头开始；一旦有其他地方形成示范效应，领导就要求学习，并改变原来的管理模式，进而又增加了工作量，重新整理档案资料。

四、“一户一档”精准管理困境的破解

1. 构建统一的建档体系

第一，统筹档案管理工作。精准扶贫档案管理实践困境产生的原因，主要就是一户一档建档体系和管理体系不同。要解决这个问题，就要统筹档案管理的相关工作：

一方面，要统筹档案管理的具体做法，包括建档立卡信息采集，档案体系的目录、顺序、材料数量，以及档案中填表的内容等都要进行统一安排。除此之外，相关部门应对采集信息的调查方法，包括填表内容的尺度、装档的目录、材料、顺序制定统一的标准；另一方面，要统筹政府各个部门的工作，因为在政府的各个部门中都会涉及精准扶贫工作。例如，档案管理部门管理精准扶贫的档案，扶贫办又涉及到精准扶贫的档案管理工作，其他部门亦如此。所以，由于各部门工作有所交织但侧重点不同，导致下发的文件规定很多且不统一，使得精准扶贫档案管理实践中各规定下发到基层后工作人员难以把握标准。这就需要各个部门统筹自己的工作范围，做到分工明确，若涉及相同交织的部分工作，应先自己做好安排。这样，在相关政策制定时，才能有清晰的工作方向和工作要点。

第二，加强基层工作人员培训。对基层工作人员进行定期培训，能够增强工作人员工作的能力，保持建立档案和档案管理工作的一致性：一是不同地方派驻的扶贫工作人员参加扶贫时应先接受培训。一户一档建立过程中有很多不同职业的人参与进来，如此造成档案建立工作的混乱无序，若提前对进驻的工作人员进行培训，增强他们的专业性，就可以增强工作的熟练程度；二是参与档案建立和管理的人员要尽量固定并对其进行定期培训，使其工作质量更契合专业工作人员的要求。对建立一户一档信息调查方法和客观性的填表则需要更高的培训要求，对于档案存档以及后续的档案管理也要进行培训，特别是贫困户的退出及脱贫程度的追踪调查都应进行严格的培训。由于有些工作人员电脑操作不很熟练，网上电子档案的录入和更新也要进行培训，以完成信息上的新旧更替。

2. 建立档案管理工作制度

第一，建立基层工作人员奖惩制度。要解决基层工作人员办事效率低的问题，就要建立奖惩制度，让他们努力工作，提高工作积极性。这需要上级相关部门制定措施，定期对工作人员的工作进行考核，由相关负责人对其工作成绩进行检查和综合评价，以评价结果为标准进行奖惩，并把考奖惩情况作为评价其是否升迁的依据。

第二，建立基层工作人员培训制度。要对基层人员进行培训才能统筹基层工作的一体化，提高基层工作的专业性，使基层人员更好地为贫困户一户一档工作服务。事实上，基层的工作培训情况相对来说是较为散慢的，培训的积极性不强，都是抱着能过且过的心态，做做样子忽悠上面的检查，从而使得工作能力和规范没有实质性的提高，这和培训目标是不符合的。总的来说，应建立基层人员工作培训制度，并由上级部门进行检查监督；基层工作人员则按照制度并联系自己的实际情况制定学习培训计划，对每次培训的内容、人员、时间都要有明确清晰的记录并存档，以供相关部门检查。

第三，建立动态档案管理制度。动态管理制度缺乏会导致一户一档管理工作失去可持续性，唯有建立动态档案管理制度，才能帮助管理精准扶贫档案，使各方人员对精准贫困户的脱贫程度、脱贫情况有更深入的了解。一是对纸质档案要有动态管理的规定，定期对档案进行检查，并对精准扶贫档案及时分类归置，对那些填错的、有变化的表格要进行及时处理；二是通过调查把录入的贫困户电子信息补充完整，同时对贫困户的扶贫措施和扶贫规划也要根据实际情况进行调整，定期追踪该户的扶贫规划是否实现，扶贫的措施实施到哪一步，以定期更新电子档案信息，使其更符合实际情况。

3. 提高扶贫规划的针对性

第一，针对性拓展扶贫资源。由于扶贫资源的有限性，需要依靠外界力量来辅助脱贫。政府应提供更多的资金和项目支持，当地政府也应引入企业带动当地剩余劳动力就业，帮助贫困户实现精准脱贫；当地一些较有能力的人员应把他们吸引回乡，为当地的精准脱贫做贡献。除了依靠外面资源外，还可以进行扶贫项目创新，比如特色农产品出山，增加集体经济，以自主造血的方式强化贫困户自身发展动力。

第二，相关部门适度放权，做好管理和服。务。要找到并实现精准扶贫有针对性的措施，不仅要上级部门进行安排规划，更需要基层工作人员的思考和创新。但由于基层工作人员拥有权力的有限性，使得在制定相关扶贫措施中，有些措施和规划不能施行。所以，相关部门的部分权力可以下放到下一级，使得下一级部门在更贴近贫困户的基础上和有效的空间权力范围内，提出最优的扶贫规划和扶贫措施。相关上级部门也要适度放权，做好管理和服。务工作。

4. 统筹档案管理的持续性和稳定性

第一，建立统一的宏观规划。由于缺乏宏观的总体规划，导致地方上档案管理的做法容易受相关环境的影响，诸如人员变动、小的政策更改等，都会影响整个档案管理的做法，对促进精准脱贫实现全面小康带来较大的影响。建立统一的宏观规划能够约束各个地方的做法，使其保持一致，并使各阶段档案管理的做法保持连续性。在宏观规划中，一个是精准扶贫的总体宏观规划，一个是精准扶贫档案管理的统一规划，对于精准扶贫及其档案管理的做法、实现的短期目标、最终要达到的目的等，都要进行统一的规划。

第二，统筹各方资源以实现精准扶贫，做好“多策合一”。其他单位或政府要统筹下发政策，不能今天下达一个政策，明日又下达一个措施，或者不同部门下达不同的要求，这样会扰乱下级部门的工作计划。政府要下达政策时，要先统筹各部门的扶贫资源，做到“多策合一”，给基层人员和政策的执行者与接受者一个主心骨，使所有的资源都围绕这个主心骨展开。在统筹各方资源的过程中，务必注意所实现的目标一定是精准脱贫，而非精准填表，其目标和目的都是实现精准脱贫。

参考文献：

[1]陈希勇. 山区产业精准扶贫的困境与对策——来自四川省平武县的调查[J]. 农村经济, 2016 (5) :87-90.

[2]贺立龙, 郑怡君, 胡闻涛. 如何提升易地搬迁脱贫的精准性及实效——四川省易地扶贫搬迁部分地区的村户调查[J]. 农村经济, 2017 (10) :80-85.

[3]许汉泽, 李小云. 精准扶贫背景下驻村机制的实践困境及其后果——以豫中J县驻村“第一书记”扶贫为例[J]. 江西财经大学学报, 2017 (3) :82-89.